



“Geef elke Nederlander een persoonlijke pensioenrekening”

Position paper: Toekomst pensioenstelsel

Publicatiedatum: juni 2016

Autoriteit Financiële Markten

De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten.

Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland.

Samenvatting

De AFM vindt de volgende drie uitgangspunten van belang bij het toekomstbestendig maken van het pensioenstelsel: een persoonlijke pensioenrekening voor iedere deelnemer, rekening houden met de verschillen tussen deelnemers en een goede balans tussen keuzevrijheid en bescherming van de deelnemer.

Met een persoonlijke pensioenrekening is eenvoudig duidelijk te maken hoeveel pensioen een deelnemer heeft opgebouwd. Ook kan een deelnemer zijn pensioen makkelijker meenemen bij het wisselen van baan.

Het opbouwen van pensioen vindt nog wel plaats binnen een collectief. Dit houdt de kosten laag en maakt het mogelijk om een aantal risico's samen op te vangen.

Een persoonlijke pensioenrekening maakt het ook mogelijk om de pensioenopbouw beter aan te laten sluiten op de persoonlijke situatie van de deelnemer. Allereerst door het beleggingsbeleid leeftijdsafhankelijk te maken, zodat er voor jongeren meer en voor ouderen minder risicovol kan worden belegd. Ook maken de transparantie en flexibiliteit van persoonlijke pensioenrekeningen het gemakkelijker om toekomstige wijzigingen door te voeren in het stelsel.

Tot slot is het van belang dat er een goede balans wordt gevonden tussen keuzevrijheid en bescherming voor de deelnemer. De verplichting voor werknemers om pensioen op te bouwen moet behouden blijven. Wanneer blijkt dat bepaalde groepen zelfstandigen zonder personeel zelf niet voldoende hun oudedagsvoorziening verzorgen, zou onderzocht moeten worden of deze verplichting naar deze groepen uitgebreid moet worden. Wat betreft keuzevrijheid binnen de pensioenovereenkomst vindt de AFM dat hier selectief en goed doordacht gebruik van gemaakt kan worden. Als de deelnemer keuzevrijheid krijgt, is het belangrijk dat keuzemogelijkheden aansluiten bij wat we weten over het keuzegedrag van mensen en moet de deelnemer goed begeleid worden bij het maken van deze keuzes. Nader onderzoek is op dit gebied nodig, bijvoorbeeld of keuzevrijheid alleen voor bepaalde doelen ingezet kan worden, zoals voor aflossing van (hypothecaire) schuld.

De AFM wil voorzienbare teleurstellingen bij deelnemers voorkomen

Door de vergrijzing en de lage rente zijn de buffers van pensioenfondsen geslonken. Dit heeft geleid tot gemiste indexatie en kortingen voor deelnemers. Tegelijkertijd zijn werkgevers vanwege de al hoge kosten steeds minder vaak in staat en bereid om de risico's op te vangen en worden deze risico's meer en meer bij de deelnemer neergelegd. Dit alles leidt er toe dat de pensioenopbouw voor veel mensen lager zal uitvallen dan men heeft verwacht.

Wat de situatie verder compliceert is dat veel deelnemers geen goed beeld hebben van waar zij recht op hebben. Hun pensioenrechten bestaan doorgaans uit een aandeel in één of meer collectieven, waarvan de omvang kan fluctueren als gevolg van allerlei voor de deelnemer onrijpbare factoren.

Tegelijkertijd is het systeem kwetsbaar omdat het beleggingsbeleid van collectieven wordt afgestemd op de gemiddelde deelnemer, wat niet per se in het belang is van specifieke leeftijdsgroepen.

Een ander probleem is dat deelnemers vaak weinig actief betrokken zijn bij hun pensioen, wat mede het gevolg is van de complexiteit en het feit dat zij er in hun beleving weinig of niets aan kunnen veranderen. Er zijn dus fundamentele wijzigingen nodig om te zorgen dat deelnemers duidelijk weten waar ze recht op hebben. Een persoonlijke pensioenrekening zorgt voor meer inzicht in de eigen pensioenopbouw. Daarbij kunnen mogelijk ook bepaalde keuzemogelijkheden worden geïntroduceerd, bijvoorbeeld de keuze om tijdelijk minder premie in te leggen, mits dat met een goed vormgegeven bescherming gepaard gaat.

Uitgangspunt 1: Een persoonlijke pensioenrekening maakt duidelijk hoeveel pensioen een deelnemer heeft opgebouwd, welke risico's hij loopt en welke risico's worden gedeeld met anderen.

Bepaalde vormen van herverdeling zijn niet langer houdbaar

De huidige uitkeringsovereenkomsten kennen vormen van structurele herverdeling die voor deelnemers onduidelijk zijn of waarvoor ze weinig begrip kunnen opbrengen. Zo heeft het hanteren van de doorsneesystematiek als effect dat een deel van de premie van jongere werknemers ten goede komt aan oudere werknemers. Deze herverdeling is niet meer uit te leggen nu door de vergrijzing deze bijdrage aan ouderen door een steeds kleiner wordende groep jongeren gedragen moet worden. Daarnaast geldt dat sommige deelnemers wel in het begin van hun loopbaan aan de doorsneesystematiek bijdragen, maar deze bijdrage later in hun leven niet terugkrijgen. Dit is het gevolg van een veranderende arbeidsmarkt, waarin deelnemers vaker van baan wisselen, zelfstandige worden of in deeltijd gaan werken.

Ook het delen van sommige risico's die niet op de financiële markten te verzekeren zijn (zoals het inflatierisico en de trend dat alle Nederlanders gemiddeld steeds ouder worden) is steeds lastiger uit te leggen. Door de vergrijzing moet namelijk een (relatief) kleine groep jongeren een forse verhoging in de premie accepteren om de tekorten van een (relatief) grote groep ouderen op te

vangen. Bovendien geldt ook hier dat steeds vaker van baan gewisseld wordt waardoor deelnemers wel bijdragen aan risicodeling in een collectief, maar hier niet altijd van profiteren.

Een persoonlijke pensioenrekening geeft duidelijkheid welke risico's deelnemers lopen

Wanneer risico's niet meer via herverdeling of het verhogen van de premie kunnen worden opgevangen betekent dit dat het pensioeninkomen van deelnemers voornamelijk afhankelijk is geworden van bewegingen op de financiële markt. In het huidige stelsel is dit niet helder en is het onduidelijk hoe risico's gedeeld worden. Als iedereen zijn eigen pensioenrekening heeft, kan aan de deelnemer duidelijk worden gemaakt welke risico's hij zelf loopt en welke worden gedeeld met anderen. Op elk moment is eenvoudig in te zien wat de waarde van het vermogen is en is inzichtelijk te maken welke bij- en afschrijvingen plaatsvinden. Dit verhoogt de transparantie.

Overigens kunnen risico's die wel te verzekeren zijn efficiënt gedeeld worden, zoals het risico dat een individuele deelnemer arbeidsongeschikt wordt of langer leeft dan verwacht. Bij dit type risico's is er geen sprake van structurele herverdeling tussen groepen deelnemers omdat niet op voorhand te voorspellen is wie zal profiteren van de verzekering en wie niet.

Het pensioen wordt bovendien flexibeler

Daarnaast maken persoonlijke pensioenrekeningen het eenvoudiger om het opgebouwde vermogen over te dragen naar een andere pensioenuitvoerder (verzekeraar, pensioenfonds, PPI of APF). Dit past goed bij een samenleving waarin deelnemers vaker van baan wisselen. Ten slotte wordt het stelsel ook in zijn geheel flexibeler. Door de transparantie en flexibiliteit van persoonlijke pensioenrekeningen is het stelsel minder complex en kunnen eventuele toekomstige aanpassingen eenvoudiger doorgevoerd worden dan in de huidige context.

Uitgangspunt 2: Rekening houden met verschillen tussen deelnemers zorgt voor een passender pensioen

In de huidige uitkeringsovereenkomst bouwen groepen deelnemers pensioen op en delen zij onderling risico's. Het delen van risico's vergt een collectief beleid voor alle deelnemers. Deze deelnemers verschillen echter onderling op het gebied van risicovoorkeur, carrière pad, familiesamenstelling en financiële situatie. Wanneer er sprake is van een persoonlijke pensioenrekening zijn er meer mogelijkheden om rekening te houden met de verschillen tussen deelnemers binnen het collectief. Zo maakt een persoonlijke pensioenrekening het mogelijk om een individueel, leeftijdsafhankelijk beleggingsbeleid te hanteren. Het beleggingsrisico wordt hierbij afgebouwd naarmate de deelnemer ouder wordt. Dit geeft oudere deelnemers meer zekerheid en jongere deelnemers kans op een hoger rendement.

Bij het beter laten aansluiten van de pensioenopbouw op de kenmerken van de individuele deelnemer kan ook de mogelijkheid van keuzevrijheid worden onderzocht. Er moet daarbij in ieder geval worden bepaald hoe een goede balans gerealiseerd kan worden tussen het bieden van keuze en het beschermen van deelnemers tegen verkeerde keuzes.

Uitgangspunt 3: Er is een goede balans nodig tussen keuzevrijheid en bescherming van deelnemers tegen verkeerde keuzes

Verklein de verschillen in bescherming tussen werkenden en zelfstandigen

Belangrijke vormen van bescherming die inspelen op het korte termijn gedrag van deelnemers, zoals de verplichtstelling tot deelname voor werknemers en het levenslange karakter van pensioenuitkeringen, zijn in Nederland goed geregeld en moeten blijven bestaan. Daar staat de beperkte bescherming van zelfstandigen tegenover: onderzoek wijst uit dat het merendeel van de zelfstandigen weinig prioriteit geeft aan het opbouwen van pensioen. Wanneer uit de praktijk zou blijken dat (bepaalde groepen) zelfstandigen niet zelf hun oudedagsvoorziening verzorgen, zou een verplichting tot deelname aan de tweede pijler onderzocht moeten worden voor groepen die in dit opzicht kwetsbaar zijn. Om de stap naar verplichte deelname voor zelfstandigen niet te groot te maken ligt daarbij (enige) flexibiliteit in de in te leggen premie voor de hand.

Keuzevrijheid kan leiden tot een passend pensioen...

Meer keuzevrijheid kan de pensioenopbouw persoonlijker maken doordat de deelnemer de mogelijkheid krijgt om de pensioenopbouw beter te laten aansluiten op zijn behoeftes. Zo kan bijvoorbeeld worden onderzocht of het mogelijk en wenselijk is de deelnemer zelf gedeeltelijk en tijdelijk de hoogte van de premie te laten bepalen. Dit heeft als voordeel dat het huidige en toekomstige inkomen beter over het leven kan worden gespreid. Het bieden van keuze geeft de deelnemer bovendien een gevoel van betrokkenheid, wat de acceptatie van de uitkomsten vergroot.

... maar brengt ook het risico op verkeerde keuzes met zich mee

Wel is het belangrijk dat bij de introductie van keuzemogelijkheden de laatste inzichten over het gedrag van deelnemers worden meegenomen. Er kleven namelijk ook risico's aan het introduceren van keuzevrijheid omdat bekend is dat deelnemers beperkt geïnteresseerd zijn in hun pensioen en bovendien gericht zijn op de korte termijn.

Daarom is een zorgvuldige balans in keuzemogelijkheden noodzakelijk...

Er moet nader onderzoek gedaan worden naar de vraag welke mate van keuzevrijheid verantwoord is. Dit onderzoek maakt in de eerste plaats helder welke vormen van keuzevrijheid verantwoord zijn en voor welke groepen deelnemers deze keuzemogelijkheid geschikt is. Ook moet het onderzoek uitwijzen welke zogenaamde 'keuzearchitectuur' (een beslisomgeving die tot verstandige keuzes stimuleert) nodig is voor deelnemers. Om de deelnemer te beschermen tegen het maken van een verkeerde keuze is het hierbij in de eerste plaats van belang dat het aantal keuzemogelijkheden beperkt is; te veel keuze kan tot verwarring, fouten of inactiviteit leiden. Om verkeerde keuzes te voorkomen kan bijvoorbeeld de mate waarin deelnemers minder premie mogen inleggen afhankelijk gemaakt worden van het inkomen of van het al opgebouwde pensioen. Hierbij is het van belang dat het inkomen of het opgebouwde pensioenvermogen in samenhang met andere vermogensbronnen en schulden wordt bekeken.

...en goede ondersteuning van de deelnemer bij het maken van deze keuzes

Om de deelnemer te ondersteunen bij het maken van keuzes zal gekeken moeten worden welke zorgplichteisen in een nieuw pensioenstelsel passend zijn. Zorgplicht kan zich hierbij richten op het bieden van een beperkt aantal keuzes en een goede standaardkeuze, op de aangeboden informatie en op advisering over de te maken keuzes, bijvoorbeeld over een mogelijke aanpassing van de persoonlijke premie-inleg.

Meer aandacht voor financiële planning die breder is dan uitsluitend het tweede pijler pensioen is hierbij van belang. De AFM vindt daarom initiatieven die het maken van een financiële planning ondersteunen, zoals mogelijk een verplichte periodieke financiële APK, van grote toegevoegde waarde voor deelnemers.

Autoriteit Financiële Markten
T 020 797 2000 | F 020 797 3800
Postbus 11723 | 1001 GS Amsterdam
www.afm.nl

De tekst is met zorg samengesteld en is informatief van aard. U kunt er geen rechten aan ontlennen. Door besluiten op nationaal en internationaal niveau is het mogelijk dat de tekst niet langer actueel is wanneer u deze leest. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is niet aansprakelijk voor de eventuele gevolgen – zoals bijvoorbeeld geleden verlies of gederfde winst – ontstaan door acties ondernomen naar aanleiding van deze tekst.