

Door Leen Hoffman, fellow van de Wiardi Beckman Stichting en oud-hoofredacteur van ESB

Het is nog steeds de bedoeling dat een nieuw pensioenstelsel op basis van het pensioenakkoord in 2023 wordt ingevoerd. Het wachten is nog wel op een wetsontwerp, waaraan thans ongetwijfeld hard wordt gewerkt. Hoewel er al veel over dit akkoord is geschreven, is het nuttig na te gaan hoe in Nederland een prachtig pensioenstelsel de afgelopen decennia is uitgekleeft, waaraan vrijwel alle politieke partijen en sociale partners hebben meegewerkt. Geleidelijk aan is de solidariteit afgebouwd en groeit het stelsel langzaam naar de wijze waarop in de Verenigde Staten de pensioenen zijn geregeld. Daar beschikken de werknemers die zich dat kunnen permitteren over een eigen pensioenfonds, waarover ze zelf het beheer voeren of uitbesteden. Terugkijkend zie je dat telkens een stagnerende economie en/of problemen bij de overheidsfinanciën de aanleiding vormden om het stelsel af te kalven.

Afschaffing van de welvaartsindexering

Een belangrijke stap die tot de aantasting van het pensioenstelsel heeft geleid, vond plaats eind jaren tachtig en in de jaren negentig. De drie kabinetten-Lubbers (1982-1994) kampten met ernstige financiële problemen. Gedurende deze periode nam de overheidsschuld toe van 62% naar 74% van het bruto binnenlands product (bbp) met een financieringstekort van gemiddeld 4,4% van het bbp. Er was sprake van een recessie met hoge werkloosheid. Lubbers probeerde de overheidsfinanciën te verbeteren door een greep te doen in de kas van het ABP (totaal ongeveer 15 miljard euro) door de werkgeversbijdrage van de overheid aan de ambtenarenpensioenen te verminderen. Andere fondsen volgden dit voorbeeld. Maar er gebeurde meer.

Het ABP was een overheidsdienst waarover de vakcentrales weinig te zeggen hadden; zij moesten dus de grepen in de kas accepteren. Zij vonden daarom dat het fonds los van de overheid moest staan. Zij kregen hun zin toen in 1996 het ABP werd geprivatiseerd en het pensioen onderdeel werd van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Vakcentrales moesten daarvoor wel een prijs betalen. Waar de ABP-wet nog uitging van een onvoorwaardelijk welvaartsindexering, werd nu de indexatie gekoppeld aan de ontwikkeling van lonen en het rendement van de beleggingen. De greep uit de kas werd niet teruggedraaid. De verlaging van de werkgeversbijdrage was overigens

geen soloactie van Lubbers. De greep vond plaats tijdens het derde kabinet-Lubbers, een coalitie van CDA en PvdA waarin PvdA-leider Kok vicepremier en minister van Financiën was. De privatisering van het ABP vond plaats tijdens het eerste kabinet-Kok.

Invoering van de risicovrije rente

In het begin van de eenentwintigste eeuw was opnieuw sprake van een recessie. Ook deze had gevolgen voor het pensioenstelsel. Hoewel de overheidsfinanciën redelijk op orde waren, stagneerde de economische groei en groeide de werkloosheid. Een herziening van het pensioenstelsel moest een oplossing brengen. Ter voorbereiding van een advies van de Raad voor Werk en Inkomen, mijn toenmalig werkgever, over de AOW had ik contacten met het Ministerie van SZW en met De Nederlandsche Bank. Mij viel op dat de discussie toen al, ondanks redelijke rendementen van de fondsen, beheerst werd door het politieke opvatting dat de pensioenen individueler moesten worden en dat de rekenrente te hoog werd bevonden. Zelfs beleidsambtenaren van SZW waren verbaasd en verontrust over de ideeën van hun bewindslieden. Dit alles vond plaats onder het kabinet-Balkenende II met minister De Geus en staatssecretaris Rutte (de huidige premier) van SZW. Uiteindelijk gingen sociale partners akkoord met de invoering van het middelloonstelsel en met een versoering van het nabestaandenpensioen met ingang van 2004.

Daaropvolgend werd in 2007 onder het kabinet-Balkenende IV het Financieel Toetsingskader ingevoerd waardoor pensioenfondsen verplicht werden hun verplichtingen te waarderen tegen een risicovrije rente. Dit kabinet was een coalitie van CDA, PvdA en Christen Unie. De verantwoordelijke bewindslieden voor dit beleid waren Bos, vice-premier en minister van Financiën, Donner en Aboutaleb, resp. minister en staatssecretaris van SZW. De risicovrije rente wordt berekend door De Nederlandsche Bank op basis van de rente op staatsleningen. Deze lag op dat moment een stuk lager dan de standaardrente van 4% die tot 2004 werd toegepast.

Verdere uitkleding van de pensioenfondsen

De bankencrisis van 2007 en de eurocrisis van 2009 veroorzaakten een nieuwe discussie over het pensioenstelsel. Na de correcties en aanpassingen in het stelsel gedurende de vorige recessies, werd nu het gehele stelsel ter discussie gesteld. Meer ruimte binnen het huidige stelsel

dan het afschaffen van de indexering en het verhogen van de rekenrente was er niet. Zou je de lijn vanuit het verleden consequent doortrekken dan zou de enig nog mogelijke aanpassing verlaging van de pensioenen zijn tijdens een recessie. Dat wilde niemand, maar na tien jaar discussiëren vonden sociale partners en kabinet met het Pensioenakkoord toch een oplossing: stel onder voorwaarden de uitkering afhankelijk van de beleggingsresultaten van de pensioenfondsen. Daardoor zouden de volgende doelen worden bereikt:

- eerder perspectief op een koopkrachtig pensioen, dat meebeweegt met de ontwikkeling van de economie;
- het pensioen wordt transparanter en persoonlijker;
- en het sluit beter aan bij de ontwikkelingen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt.

Het probleem van de rekenrente wordt daarmee omzeild. Voeg daarbij de toezegging van minister Koolmees dat pensioenfondsen met een dekkingsgraad boven de 90% in 2021 niet hoeven te korten en dat het tempo waarmee de AOW-leeftijd stijgt, wordt vertraagd, en iedereen is blij. Toch mankeert er nog veel aan het akkoord. Dat bleek uit een vraag van het CDA-kamerlid Omtzigt aan de minister tijdens de behandeling van het akkoord in de Tweede Kamer. Hij wilde – terecht – weten hoe hoog de uitkeringen zouden zijn als het nieuwe stelsel vanaf 1945 zou zijn uitgevoerd. De minister antwoordde – eveneens terecht – dat hij die vraag niet kon beantwoorden. Om dat te weten zouden er te veel veronderstellingen moeten worden gemaakt. Hij had echter wel een globaal antwoord kunnen geven. Zonder een financiële aanvulling van het kabinet (bijvoorbeeld door tijdelijk de AOW te verhogen) zouden de pensioenuitkeringen zijn verlaagd tijdens de recessies van 1958, 1975-1982, 1966, 1992, 2001 en 2007-2014.

Zwakke punten van het akkoord

Bovenstaande maakt duidelijk dat door de jaren heen het oorspronkelijke pensioenstelsel geleidelijk aan is verworden tot een stelsel waarin zekerheden verdwenen. Steeds werden er compromissen gesloten die op het moment van besluitvorming redelijk leken, maar steeds verder afdwaalden van een solidair stelsel en uiteindelijk zullen leiden tot een pensioengedrocht. Dat wordt duidelijk als we, hoewel er nog veel moet worden uitgezocht, bezien hoe het nieuwe stelsel zal werken.

Iedere pensioengerechtigde krijgt een persoonlijk pensioenpotje en weet jaarlijks de omvang daarvan. Hoe hoog de uitkering bij pensionering zal zijn is niet bekend. Dat hangt af van de economische situatie op dat moment.

Bij het huidige stelsel is wel bekend hoe hoog de uitkering zal zijn.

Als de beleggingsresultaten van de fondsen tegenvallen, zal de roep om het eigen pensioenpotje zelf te beheren toenemen. Wie zal dat uiteindelijk nog kunnen tegenhouden; het is immers jouw potje?

Het wordt mogelijk om bij pensionering eenmalig een vast bedrag (10%) uit het persoonlijke potje op te nemen. Van die mogelijkheid zal flink gebruik worden gemaakt, want het geeft de zekerheid bij vroegtijdig overlijden, een deel van dat potje binnen de familie te houden. De maatschappelijke solidariteit zal daardoor afnemen.

Niet ontkend kan worden dat er problemen aan het huidige pensioenstelsel zitten. Iedereen zal een rechtvaardig stelsel ambiëren, maar de invulling daarvan is afhankelijk van individuele en gemeenschapsbelangen. Op verzoek van de Tweede Kamer (motie Klaver/Asscher) heeft minister Koolmees er daarom goed aan gedaan een kwalitatieve analyse te laten uitvoeren door de hoogleraar Vandenbroucke, die van 1999-2004 in België als minister onder meer verantwoordelijk was voor het pensioenbeleid daar. Vandenbroucke geeft in zijn rapport duidelijk aan hoe een rechtvaardig pensioenstelsel er uit moet zien en aan welke voorwaarden het moet voldoen. Hij stelt voor het akkoord te vertalen in een “pensioenkompas dat het beleid inzake AOW en aanvullende pensioenen oriënteert en uitlegt. Het gaat om een inspanningsverbintenis op middellange en lange termijn, met een macro-dimensie (het maatschappelijk kompas) en een micro-dimensie (het individuele kompas)” (Vandenbroucke, 2020). Minister Koolmees heeft deze aanbeveling overgenomen en toegezegd deze periodiek te willen bespreken.

Maar daarmee zijn we er nog niet. In twee recente artikelen toont Wiemer Salverda aan dat de pensioenopbouw een weerspiegeling is van de jaarlonen en dat jarenlange herhaalde opbouw op basis van ongelijke lonen ertoe leidt dat de hoogste 10% van de pensioenaanspraken op dit moment bijna de helft van alle pensioenrechten omvat (Salverda, 2020). Vooral personen met een flexibel arbeidscontract profiteren weinig van het huidige stelsel. Dit zal niet wijzigen in het nieuwe stelsel, ook al zal het mogelijk worden gemaakt dat iedere flexwerker pensioen opbouwt. Een ander probleem is dat de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd slecht is voor werknemers met een zwaar beroep. In het nieuwe stelsel mogen zij daarom eerder met pensioen. Dit zal veelal mensen betreffen die al geen

hoog inkomen hebben en dus geen hoog pensioen krijgen omdat zij minder pensioenrechten opbouwen.

Het akkoord wil ook het generatieprobleem oplossen. Alle pensioengerechtigden betalen immers dezelfde premie, de zogenaamde doorsneepremie, terwijl een euro ingelegd op jonge leeftijd langer rendeert dan een euro ingelegd op latere leeftijd. Daardoor zou de jonge generatie de oude generatie subsidiëren. Er moeten daarom progressief oplopende leeftijdsafhankelijke premies komen. Dat zal nog een heel gepuzzel worden om die premies vast te stellen en toe te passen. Bovendien worden de huidige 30- en 40-jarigen daardoor benadeeld. Het kabinet wil een manier zoeken om dit te compenseren. Dit generatieprobleem is echter een schijnprobleem, want ook jongeren worden ouder. Als ze aanvankelijk te veel zouden betalen, betalen ze later te weinig. Frank den Butter noemt dit de fabel van de doorsneeproblematiek (Butter den, 2019). Hij berekent, bij diverse veronderstellingen, dat er geen sprake is van een overdracht van jong naar oud en dat afschaffing van de doorsneesystematiek niet gunstig is voor jongeren. Vandenbroucke schrijft over de doorsneeproblematiek: “Tijdens zijn levensloop behoort iedereen eerst tot een ‘betalende’ groep en dan tot een ‘ontvangende’ groep: de doorsneesystematiek is niet anders dan een omslagement in de arbeidsvoorwaardelijke aanvullende pensioenen” (Vandenbroucke, 2020).

Een volgend probleem is de toenemende vergrijzing van de beroepsbevolking. Om te voorkomen dat een steeds kleiner wordend deel van de beroepsbevolking ouderen moet onderhouden is het vanzelfsprekend dat de pensioenleeftijd wordt gekoppeld aan de levensverwachting. De vorige staatssecretaris Klijnsma (PvdA) is daarmee gestart. Misschien wat snel vanwege de bezuinigingsdrang toen, maar die start was terecht. Wel is het rechtvaardig daarbij een uitzondering te maken voor de zware beroepen. Minister Koolmees heeft toegezegd dat in het nieuwe stelsel de AOW-leeftijd minder snel zal stijgen.

Het grootste probleem is echter de toepassing van de risicovrije rente.

Daardoor kampen de fondsen met te lage dekking, hoewel ze voldoende vermogen hebben opgebouwd om de huidige en volgende generatie een nominaal pensioen te garanderen. Hoe kan dat? De dekkingsgraad wordt bepaald door de rekenrente en de rendementen. Een lage rekenrente moet daarom worden gecompenseerd door een hoog rendement. Zoals al gezegd is de risicovrije rente die vanaf 2007 als rekenrente is ingevoerd gelijk aan de rente van een staatslening. Deze is de laatste jaren ca. 0%. Pensioenfondsen beleggen mede daarom slechts voor een deel in staatsleningen. Vanaf het begin van

deze eeuw hebben de fondsen daardoor gemiddeld een rendement van jaarlijks 7% gerealiseerd.

Toepassing van de risicovrije rente betekent dus dat ervan wordt uitgegaan dat in de toekomst de fondsen geen rendement maken. Dat is niet alleen nadelig voor de huidige gepensioneerden, maar ook voor de jongeren. Dit alles wordt goed uitgelegd in een brief van een groot aantal deskundigen aan de Tweede Kamer (Barendregt-Roojers, 2019). Zij reageren daarmee op het advies van de Commissie-Dijsselbloem over een nieuw financieel toetsingskader voor de pensioenfondsen. Deze commissie adviseerde de risicovrije rekenrente te handhaven als rekenrente. In de brief wordt gepleit voor een rekenrente die voor een deel gebaseerd is op de risicovrije rente en voor een ander deel gebaseerd op het voortschrijdend gemiddelde rendement van de afgelopen tien jaar. Daardoor zou geen generatieconflict ontstaan en hoeft er niet te worden gekort op de pensioenen. Deze brief mag eigenlijk worden beschouwd als de doodsteek voor het advies van de Commissie-Dijsselbloem. De Tweede Kamer deed er niets mee, ook al zou men zo het grootste probleem van het huidige stelsel kunnen oplossen. Ook Vandenbroucke wijst het star vasthouden aan de risicovrije rente af. Desondanks neemt minister Koolmees het advies van Dijsselbloem over en winkelt hij selectief in het rapport van Vandenbroucke.

Conclusies

Slechte financieel-economische omstandigheden en een daling van de economische groei waren steeds de aanleiding voor het wijzigen van het pensioenstelsel.

In de jaren tachtig en negentig deden de kabinetten Lubbers een greep van 15 miljard euro uit de ABP-kas. Andere fondsen volgden.

In 1996 werd het ABP geprivatiseerd en werd de welvaartsindexering geschrapt.

In 2004 werd het eindloonstelsel vervangen door het middelloonstelsel.

In 2007 werd het Financieel Toetsingskader vastgesteld waarbij de rekenrente van 4% vervangen werd door de risicovrij rente.

Vanaf 2023 zullen de pensioenuitkeringen afhankelijk worden van de stand van de economie.

Al die wijzigingen betekenen een aantasting van het pensioenstelsel, hoewel ze steeds als een verbetering zijn gepresenteerd. Hoe is het mogelijk dat sociale partners en politieke partijen daaraan hebben

meegewerkt? Marcel van Dam schrijft dat treffend: “Ouderen zijn onrendabel, ze kosten meer dan ze opbrengen, en dat zullen ze weten ook. Bovendien, zo denken politici waarschijnlijk, kunnen ze toch niet meer staken. Ze hebben maar te slikken wat er over hen wordt beslist.” (Dam, van, 2009). Hij wijdt dat aan het neoliberalisme. Hoewel dat een term is waarmee vaak ten onrechte alle onheil wordt verklaard, zit er wel een kern van waarheid in. Vanaf de jaren tachtig is geleidelijk aan een eind gekomen aan het evenredig met de welvaart meegroeien van sociale uitkeringen, AOW en pensioenen. Als het slecht gaat met de economie en de overheid moet bezuinigen, zijn ouderen een kostenpost. Na de banken- en eurocrisis is dat duidelijk gebleken. In 1996 werden de pensioenen een onderdeel van het arbeidsvoorwaardenoverleg. De vakbeweging vertegenwoordigt de ouderen echter nog nauwelijks. Stel je voor dat voor werknemers gedurende tien jaar de lonen op de nullijn staan: het Malieveld zou te klein zijn. De meeste pensioenen staan wel al tien jaar op de nullijn. Het kabinet werkt nu aan een wetsontwerp dat in 2023 moet zijn ingevoerd. Nederland wordt daarmee opgezaagd met een pensioenstelsel waarvan de gevolgen voor de pensioenuitkeringen in diverse economische situaties niet is doorgerekend en dat de werkelijke problemen in het stelsel niet oplost.

Literatuur

Over het pensioenstelsel zijn vele artikelen geschreven in dag- en vakbladen. Ik zal ze niet alle noemen, maar wil wel verwijzen naar de artikelen daarover in de economenbladen Me Judice en ESB. De laatste met zelfs twee themanummers Pensioenrisico's, juni 2018 en Pensioenakkoord, september 2019.

- Barendregt-Roojers, S. e.a., Brief aan de fractievoorzitters van de Tweede Kamer, 13 oktober 2019.
- Butter, F.A.G. den, De fabel van de doorsneeproblematiek, Me Judice, 15 juli 2019.
- Dam, Marcel van, Niemandland; biografie van een ideaal, Amsterdam, 2009, p.193.
- Van denbroucke, Frank, Universiteit van Amsterdam, 8 juni 2020.
- Salverda, Wiemer, <https://esb.nu/blog/20060199/solidariteit-is-onmisbaar-voor-pensioenhervorming>.
- Salverda, Wiemer, Beroepspensioenstelsel vergroot arbeidsmarktongelijkheid uit, Me Judice, 17 juli 2020.