

Essay:

Het pensioenprobleem in Nederland

Het is bepaald niet overdreven wanneer we stellen dat er in Nederland een verhitte discussie aan de gang is over de pensioenen. Het is ook niet bezijden de waarheid wanneer we stellen dat 99 procent van de bevolking er geen snars van begrijpt en het ook niet kan begrijpen. Door de technische terminologie en de verwijzingen naar ontoegankelijke modellen en berekeningen wordt de discussie voor de niet-ingewijde onbegrijpelijk – en dit geldt ook voor de meeste parlementariërs, vakbondsbestuurders en anderen die uiteindelijk wel betrokken zijn bij de besluitvorming.

BERNARD VAN PRAAG
Emeritus hoogleraar
aan de Universiteit
van Amsterdam

Bijna iedereen krijgt te maken met de situatie dat hij niet meer deelneemt aan het arbeidsproces en dus geen inkomen meer krijgt uit werk. Toch wil iedereen verder leven en zijn oude dag niet in armoë slijten. Dit is niet alleen een probleem van gepensioneerden, maar vooral ook van actieven omdat zij nú nog de gelegenheid hebben om regelingen voor hun oude dag te treffen, iets wat gepensioneerden per definitie niet meer kunnen. In onze moderne wereld zijn er voor de financiering van de oude dag drie oplossingen of pijlers.

Ten eerste is er een generatiecontract, waarbij de werkers van nu toezeggen hun ouders te onderhouden in de gerechtvaardigde verwachting dat, als zij toe zijn aan hún oude dag, dan kunnen rekenen op de steun van hún kinderen. Dit is gebaseerd op een omslagstelsel, in Nederland vormgegeven als de AOW. Ten tweede kun je zelf individueel sparen voor

je oude dag. En ten derde kun je deelnemen in een collectieve en verplichte spaarregeling. Hierbij gaat het om de aanvullende pensioenen, verder uitgesplitst in bedrijfstakpensioenen (zoals ABP en Metaal), ondernemingspensioenen (zoals Shell of Wegener) en beroepspensioenen (zoals voor artsen of notarissen).

Het generatiecontract berust op vertrouwen. Wanneer de jongeren op een kwade dag besluiten de AOW niet langer te financieren is het uit met de pret. Er zal dus een spijkerhard, in het algemeen bij wet vastgelegde, garantie moeten zijn.

Het zelf individueel sparen – bijvoorbeeld via het afsluiten van lijfrenteverzekeringen – is in het algemeen duur. Bovendien zijn slechts weinigen in staat hun spaargeld goed te beleggen. Een algemeen psychologisch ervaringsfeit is dat hoe jonger men is, hoe minder belangrijk men het pensioen vindt en hoe minder men er dus aan wil uitgeven. Bij individueel sparen begint men in het algemeen te laat in het leven met sparen, met als gevolg dat er slechts een schamel pensioen wordt opgebouwd.

De collectieve en verplichte spaarregeling is veel goedkoper. De verplichting maakt dat men wel al op jonge leeftijd gaat sparen. Bovendien hebben pensioenfondsen veel lagere kosten per deelnemer dan wanneer men zich individueel verzekert. Het verplicht en collectief sparen is de beste manier om voor de bevolking een aanvaardbare oudedagvoorziening mogelijk te maken.

DE AOW IS ONHOUDBAAR

In Nederland wordt het leeuwendeel van de oude dag gefinancierd uit AOW en een collectieve en verplichte spaarregeling, het aanvullend pensioen. Voor een gepensioneerd huishouden is de AOW circa 1000 euro en het aanvullend nettopensioen gemiddeld 600 euro.

In Nederland concentreert de actuele discussie zich bijna uitsluitend op het aanvullend pensioen. Dit is zeer kortzichtig want het AOW-systeem is nu de belangrijkste component, en het is hier dat de grootste bedreiging schuilgaat. De verhouding tussen premie en uitkering hangt immers af van de

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

zogenoemde afhankelijkheidsratio, ofwel hoeveel jongeren er zijn op één oudere. Die verhouding was in 1950 ongeveer 1:8, nu circa 1:4 en in 2040 nog maar 1:2. Dat impliceert dat de AOW-premie van nu tot 2040 zou moeten verdubbelen teneinde de uitkeringshoogte gelijk te houden, of anders gezegd, dat bij handhaving van de huidige premie de uitkering zou moeten worden gehalveerd. Een verhoging van de AOW-leeftijd zal dit probleem mitigeren, maar zeker niet elimineren. Tegen deze achtergrond is het ronduit onbegrijpelijk en kortzichtig dat de Nederlandse politiek en de sociale partners de tweede bron voor de ouderdagsvoorziening, de aanvullende pensioenen, willen verlagen. Wij zouden ons moeten inspannen om die aanvullende pensioenen te verhogen.

VERLOOP VAN DE BESLUITVORMING

In de jaren negentig werd er in de Verenigde Staten veel gesproken over een 'industriële complex', waarbij de grote industrieën en politici, geholpen door de wetenschap in informeel

De discussie wordt en kan worden gemonopoliseerd door enige ambtenaren en wetenschappers – die voor de financiering met overheidssubsidies van hun universitaire onderzoek grotendeels afhankelijk zijn van diezelfde ambtenaren

verband, hun belangen veilig zouden stellen, waarbij de belangen van de Amerikaanse bevolking als zodanig onvoldoende zouden worden meegewogen. Er is geen *countervailing power*. Dat lijkt momenteel ook in Nederland het geval te zijn bij de behandeling van het pensioenprobleem. De materie is dermate ingewikkeld dat de discussie wordt en kan worden gemonopoliseerd door enige ambtenaren, wetenschappers – die voor de financiering met overheidssubsidies van hun universitaire onderzoek grotendeels afhankelijk zijn van diezelfde ambtenaren –, sociale partners, alsmede fondsbestuurders en pensioenadviseurs. Zij zijn er allen bij betrokken en hebben belang bij de uitkomst van het proces. Het Eerste Kamerlid De Lange signaleerde deze problematiek op 4 juni jongstleden in schriftelijke vragen aan de Staatssecretaris van SZW.

Op zich is het een gelukkig en natuurlijk verschijnsel dat deskundigen een forum vormen, maar er is geen ruimte meer voor contra-expertise. De deskundigen beroepen zich op modelberekeningen, maar die modellen worden in het algemeen niet aan buitenstaanders verstrekt en kunnen niet nagerekend worden door onafhankelijke derden.

Ouderenorganisaties hebben gepleit voor de inbreng van buitenlandse deskundigen zonder belangenverstrengeling,

maar het ministerie houdt dit af. Zoals de zaken nu staan, is de meningsvorming allerminst transparant.

AANVULLEND PENSIOENSISTEEM NIET ONHOUDBAAR

Het is een soort mantra geworden dat het Nederlandse systeem van aanvullende pensioenen in zijn huidige vorm onhoudbaar zou zijn. Wanneer men echter dieper ingaat op de uitspraken, blijkt dat daar helemaal geen houtsnijdend bewijs voor is. Het huidige systeem heeft zo'n vijftig jaar in tijden van voorspoed en crisis uitstekend gefunctioneerd en er is geen enkele aanleiding om dit 'beste systeem ter wereld' nu bij de schroothoop te zetten en in te wisselen voor een onduidelijk stelsel. Laten we een aantal punten eens nalopen.

Niet generaliseren

De uitspraak is op zich natuurlijk een ongeoorloofde generalisatie. Er zijn een beperkt aantal fondsen die als gevolg van te lage premie-inkomsten in het verleden, een slecht beleggingsbeleid of roekeloze uitkeringstoezeggingen in moeilijkheden zitten. Dit zou aanleiding moeten zijn tot een per fonds gedifferentieerd corrigerend beleid. Het kan er natuurlijk niet toe leiden dat de meerderheid van in wezen goed presterende fondsen hiervan de dupe wordt. Het gaat hier immers om het belang van miljoenen werknemers en gepensioneerden.

Gezondheid van onze fondsen

De evaluatie van de gezondheidstoestand is gebaseerd op de verhouding tussen verplichtingen en vermogen van het fonds, de zogenaamde dekkingsgraad. De waardering van de verplichtingen hangt cruciaal af van de gebruikte discontovoet, of meer precies van de kennis over de rendementen die het fonds in de naaste en verre toekomst kan behalen. DNB baseert die voorspellingen dan op dagkoersen van verschillende vormen van staatsobligaties, die op verschillende tijden tot uitkering komen. Voor de periode over twintig jaar na nu is er geen markt meer en dient men de rentevoet (*ultimate forward rate*, ofwel UFR) op andere wijze te voorspellen.

Men gaat hierbij echter totaal voorbij aan de realiteit dat de meeste fondsen sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw een groot deel van hun vermogen niet beleggen in zulke staatsleningen. Daardoor is bijvoorbeeld het Pensioenfonds voor Zorg en Welzijn gedurende de laatste veertig jaar gemiddeld op een rendement van ongeveer negen procent uitgekomen en het ABP op circa zeven procent. Het is absurd om voor dit soort fondsen een toekomstig gemiddeld rendement van zo'n 2,5 procent te veronderstellen. Doet men dit wel, dan komt ook hun dekkingsgraad op zo'n 100 procent.

Kortom, men kan, door de rentevoet extreem laag te kiezen, elk fonds de put inpraten. Het lijkt verstandig om de pretentie dat ij de rente voor tientallen jaren kunnen voorspellen te laten vallen. Dat geldt in het bijzonder voor de UFR. Zolang niemand ter wereld de rente voor over één jaar weet te voorspellen, moet elke poging, bijvoorbeeld door een Commissie UFR, om de rente over twintig jaar en nog later te voorspellen, als verspilde moeite worden gezien. Het is slechts een nutteloze komedie, waarbij de bevolking een rad voor ogen wordt gedraaid.

En wat doet men met de inflatieverwachtingen? Die worden in de discussie over rekenrentes onder de tafel gepraat. Die zijn toch echt wel relevant voor het voorspellen van no-

minale rentes. Uiteraard kunnen kortetermijnverwachtingen over rendementen wel meespelen bij de bepaling van de dekingsgraad, maar de veruit belangrijkste component is toch wat een fonds gedurende een lange periode in het verleden gemiddeld gerealiseerd heeft in termen van reëel rendement.

Dit impliceert natuurlijk een per fonds gedifferentieerde rekenrente. Elk serieus fonds kan de benodigde rendementsgegevens desgevraagd opleveren. De staatssecretaris heeft onlangs in de Tweede Kamer toegegeven dat bij het hanteren van een rekenrente van 4 in plaats van 2,5 procent geen enkel fonds nu zou hebben hoeven korten.

De Nederlandse oudedagsvoorziening wordt duurder

Het is duidelijk dat een stijgende levensverwachting bij een niet navenant stijgende pensioneringsleeftijd ertoe leidt dat een pensioen (bijvoorbeeld tachtig procent middelloon) duurder wordt. Het pensioen moet immers niet voor, zeg, twaalf jaren worden uitbetaald maar voor misschien wel achttien jaar. Dat scheelt een slok op een borrel. Wij zullen dus als Nederlandse bevolking onze beslissing moeten herijken, hoeveel we van ons beschikbaar inkomen nu willen sparen voor later. Bij gelijkblijvende brutoloonkosten impliceert dit een hogere premie en/of lager pensioen. Dit is een van de meest elementaire keuzes voor de consument: hoe wil hij zijn inkomensstroom over de hele levensduur verdelen? Het is echter volstrekt onduidelijk waarom de premie op zich gemaximeerd zou moeten worden en wat de werkgever daarmee te maken heeft. Wanneer de verhoogde premielast deels gerealiseerd wordt door stijging van de loonkosten, is dat een kwestie van de cao. De verdeling van het huidige inkomen tussen consumptie nu of pensioen in de toekomst is geen kwestie voor de werkgever of de staat.

Internationale concurrentie

De werkgevers, waaronder de staat als grootste, stellen dat de premie niet omhoog kan vanwege internationale concurrentie. Dat is sterk de vraag. Bijna alle landen in Europa worden geconfronteerd met dezelfde problematiek, en vaak nog sterker omdat hun pensioenvoorziening veel meer op het omslagstelsel is gebaseerd. Er dreigt op het moment niet alleen een concurrentie tussen staten op het gebied van belastingdruk, die noopt tot coördinatie op het gebied van belastingen. Hetzelfde dreigt voor pensioenen. Er wordt geconcurrereerd via premieverlaging ten nadele van de actieve en niet meer actieve beroepsbevolking. Die concurrentie zal zonder Europese coördinatie doorgaan 'tot het putje'. Net zoals op het gebied van minimumloon, duur van de werkweek, kinderarbeid, et cetera dienen er Europese minimumnormen te komen voor een fatsoenlijke pensioenregeling.

Pensioen en risico

Bij elke beslissing over de toekomst baseert men zich op verwachtingen die al of niet worden gerealiseerd. Daarin schuilten risico's. Wanneer we bijvoorbeeld de jaarrendementen van het ABP in de periode 1993–2012 bekijken, dan zien we een gemiddeld rendement van 7,2 procent met extreme uitslagen van –20 procent in 2008 en +20 procent in 2009. Inderdaad, er is een behoorlijke volatiliteit, maar over de jaren middelt dat uit en dat betekent een enorme risicoreductie. Zoals gezegd lijken vele fondsen in slechte conditie omdat ze

worden geëvalueerd op basis van een bizar laag vastgestelde rekenrente. Wanneer na correctie hiervoor een aantal fondsen nog in de gevarenzone verkeert, ligt dit aan slecht beleggen of aan te lage premie-inkomsten in het verleden. Uiteraard is hier een aanvulling in premie of korting van pensioen noodzakelijk. Hierbij kan dan echter onmogelijk de solidariteit en verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers worden doorbroken door alle lasten op de werknemers en gepensioneerden te laten neerkomen. Dat is precies wat het ministerie wel tracht door te drukken via een wijziging van het Financieel Toetsingskader. Hierbij wordt de verplichting van een pensioenfonds om de pensioentoezegging waar te maken vervangen door een ambitie daartoe. En als die ambitie niet kan worden waargemaakt, jammer dan – zonder enige consequentie voor bestuur en directie van het pensioenfonds, noch voor de werkgevers.

Beperking Witteveen-kader

Het kabinet stelt nu voor om de fiscale aftrekbaarheid van de pensioenpremie te beperken, zodat per jaar niet meer 2,25 procent van de pensioengrondslag, maar nog slechts 1,85 of

Het is gevaarlijk om deze kwestie zonder serieus onderzoek op te blazen tot een generatieconflict dat het sociale klimaat grondig kan verpesten

1,75 procent voor aftrek in aanmerking komt. De gedachte is dat door deze maatregel de werknemer dan liever ook minder premie gaat betalen ten gunste van het netto-beschikbaar inkomen. In het licht van de bewering dat pensioenfondsen in nood zitten en dat mensen steeds langer leven, is het natuurlijk absurd om nu de premies te gaan verlagen. Ze moeten juist omhoog. Het onmiddellijk consumptief effect hiervan voor werknemers kan positief zijn, maar het kan er ook toe leiden dat werknemers in paniek zelf extra gaan sparen of pensioenverzekeringen gaan sluiten bij private verzekeraars, en dat de consumptie helemaal niet stijgt. De toename van de spaarsaldi van 2010 tot het begin van 2013 met 13,5 procent, synchroon met de opkomst van het pensioenprobleem, geeft te denken. Bovendien leidt premiereductie op termijn tot kortingen voor gepensioneerden en dus tot daling van de consumptie van drie miljoen gepensioneerden. Op de wat langere termijn is de 'omkeerregel', waarbij de premie kan worden afgetrokken en het pensioen belast, ook gunstig voor de overheidsfinanciën, want de overheid belast dan niet alleen het premiebedrag maar ook de gemaakte rendementen. Het pensioen bestaat immers slechts voor ongeveer twintig procent uit premie en voor de

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

overige tachtig procent uit rendement, gemaakt door het pensioenfonds. Het afschaffen van de afrekbaarheid is dus om meer dan één reden te kenschetsen als paniekpolitiek zonder enige langetermijnvisie – penny-wise, pound-foolish. De negatieve reactie van pensioenfonds en het advies van de Raad van State in deze zijn volkomen terecht.

Het generatieconflict

Er wordt op dit moment veel lawaai gemaakt over de opbouw van de pensioenrechten van jongeren. Mijns inziens wordt dit probleem schromelijk overdreven. In principe bouwt elk cohort zijn eigen pensioenrechten en dus zijn eigen pensioen

Voordat we verder gaan op deze heilloze weg, waarop zeer moeilijk kan worden teruggekomen, lijkt het volstrekt noodzakelijk dat een internationale adviescommissie van onafhankelijke deskundigen te hulp wordt geroepen

op. In een zuiver kapitaaldeckingsstelsel is er geen solidariteit tussen generaties. In de Nederlandse praktijk heeft er waarschijnlijk enige kruissubsidie tussen generaties plaatsgevonden, maar hoeveel dit is en wie daarvan geprofiteerd hebben, is voorshands onduidelijk. Weliswaar hebben ouderen soms een te lage premie betaald, maar de werkelijke rendementen zijn door de bank genomen veel hoger geweest dan de vier procent of lager, die als basis diende voor de premievaststelling. Het is inderdaad zo dat bij een doorsneepremie jongeren minder opbouwen dan hun premie zou rechtvaardigen. Een correctie daarvoor zou rechtvaardig zijn. Het is gevaarlijk om deze kwestie zonder serieus onderzoek op te blazen tot een generatieconflict dat het sociale klimaat grondig kan verpesten.

Pensioenfondsen als redder uit de nood

Ten slotte ziet men veel voorstellen waarbij de gelden uit pensioenfondsen zouden moeten worden gebruikt om banken van hun hypothecaire leningen af te helpen, om in de Nederlandse infrastructuur te investeren of om via extra belastingen de Nederlandse staatsbegroting te versterken. De middelen van fondsen dreigen een 'free for all' te worden. Men vergeet dat de fondsen hun gelden alleen mogen aanwenden voor het gestand doen van pensioentoezeggingen. Mede gezien de druk op de premies moeten fondsen hun middelen slechts op commercieel verantwoorde wijze beleggen in het belang van de deelnemers en gepensioneerden.

CONCLUSIE

De financiering van de oude dag is voor alle Nederlanders extreem belangrijk. Het huidige kapitaaldeckingsstelsel op basis van uitkeringen is niet echt in gevaar. Wel zullen de bedragen die voor de oude dag gespaard worden, omhoog moeten om de kosten van langer leven op te vangen. Ten onrechte wordt er een panieksituatie gecreëerd door regering, werkgevers en een aantal wetenschappers. Hiervoor is geen steekhoudend bewijs geleverd en contra-expertise wordt onmogelijk gemaakt. Het is een benauwende situatie die kan leiden tot de onttaking van het solide Nederlandse pensioensysteem, wat des te bedreigender is omdat het complementaire stelsel van de AOW om demografische redenen niet in de huidige vorm valt te handhaven. Voordat we verder gaan op deze heilloze weg, waarop zeer moeilijk kan worden teruggekomen, lijkt het volstrekt noodzakelijk dat een internationale adviescommissie van onafhankelijke deskundigen te hulp wordt geroepen.

