

HET AKKOORD DAT VERDEELT

Het is niet alles goud wat er blinkt

Op 9 juni 2011 publiceerden de sociale partners hun 'Uitwerkingsmemorandum', dat een vervolg is op het Pensioenakkoord ('PA') van 4 juni 2010; ook de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ('SZW') is tot het PA toegetreden. Meer dan een jaar is een breed overleg gevoerd. Centraal in dat overleg stond de stijgende levensverwachting. Welke wijzigingen zijn nodig in de AOW en het werknemerspensioen om die stijging te kunnen opvangen?. Hoe kunnen we een langere deelname van ouderen aan het arbeidsproces stimuleren? Twee wetsvoorstellen zijn reeds ingediend: voor de aanpassing van de AOW en van het fiscale kader voor de jaarlijkse opbouw van het werknemerspensioen. Voor de aanpassingen van het werknemerspensioen zelf hebben de sociale partners het voortouw genomen. Vanzelfsprekend is bij het overleg steeds gekeken naar het gezamenlijke resultaat van de aanpassingen van de AOW en van de nieuwe regeling van het werknemerspensioen. In dit artikel ga ik alleen in op de aanpassingen van het werknemerspensioen. Werkgevers, die de voorgestelde aanpassingen doorvoeren, moeten hiertoe met werknemers een nieuwe pensioenovereenkomst sluiten. Deze nieuwe pensioenovereenkomst zal de werknemers minder zekerheid bieden en hen voor meer risico's plaatsen. Er vindt een duidelijke verschuiving van risico's plaats, doordat werkgevers een plafond stellen aan hun premiebijdrage. Daar staat tegenover dat de nieuwe pensioenovereenkomst - volgens sociale partners - de deelnemers meer kansen biedt op een pensioen dat jaarlijks voor inflatie wordt gecorrigeerd. Werkgevers, die de voorgestelde aanpassingen niet doorvoeren, moeten rekening houden met een hogere buffereis en zullen - evenals bij de nieuwe pensioenovereenkomsten - rekening moeten houden met de hogere 'pensioenrichtleeftijd' en het nieuwe fiscale kader.

In de eerste publicatie van het PA op 4 juni 2010 werden alleen de contouren geschetst. Daarop heeft slechts een klein deel van de achterban van de vakcentrale gereageerd, maar wel overwegend positief. De minister van SZW meende toen zelfs een goudklompje in handen te hebben. Maar nu op 9 juni 2011 wat meer zicht is gekomen op de inhoud, blijkt dat alles wat er blinkt in het PA, niet van goud te zijn. Negatieve reacties uit de achterbannen van de vakcentrale kunnen directe gevolgen hebben voor het voortbestaan van het PA, althans van de voorstellen inzake het werknemerspensioen. Misschien komt daarop een eerste antwoord in de maand september van dit jaar.

Om de door sociale partners voorgestelde nieuwe regeling van het werknemerspensioen beter te begrijpen, zoudt U eerst VN nr 5, 2011, pag.4 nog eens rustig kunnen herlezen; op die pagina wordt ingegaan op de relatie tussen rendement en risico, maar ook op de eis aan pensioenfondsen om de hoogte van hun verplichtingen (dus: de toekomstige pensioenbetalingen) te berekenen aan de hand van de door De Nederlandsche Bank ('DNB') voorgeschreven rekenrente. Hoe hoger de rente, des te lager die verplichtingen, dus ook: hoe beter de financiële gezondheid van het pensioenfonds. Al die aspecten van het Nederlandse pensioenstelsel komen ook nu weer aan de orde. En dan nog dit: ook bij dit artikel geldt dat daarin niet het standpunt van ons eigen pensioenfonds wordt weergegeven. Dit artikel is een samenvatting van feitelijke ontwikkelingen in het Nederlandse pensioenstelsel, zoals wij die in de Voeks Pensioen Commissie waarnemen.

Het verwachte rendement op beleggingen als rekenrente

Volgens de voorstellen van de sociale partners zouden de pensioenfondsen niet langer verplicht moeten zijn om hun verplichtingen te berekenen aan de hand van een rekenrente, die DNB daarvoor opgeeft. Die rekenrente moet volgens de sociale partners kunnen worden

bepaald aan de hand van het verwachte rendement op hun beleggingen. Voorbeeld: stel dat een pensioenfonds voor 50% belegt in aandelen, waarvoor het verwachte rendement 6% is en voor de andere 50% in obligaties met een verwacht rendement van 4%, dan is het gemiddelde rendement 5%. Die 5% zou dan in beginsel de rekenrente zijn waarmee het pensioenfonds zijn verplichtingen zou mogen berekenen. Dus: hoe meer wordt belegd in aandelen, hoe hoger de rekenrente en hoe gezonder de financiële conditie van het pensioenfonds er uit zal zien. Als het pensioenfonds er gezond uitziet, mag het indexeren. Vandaar de verwachting van sociale partners, dat hun voorstellen betere kansen bieden om – door jaarlijkse indexatie - de koopkracht van het pensioen te handhaven.

Jongeren maken bezwaar tegen deze voorstellen om de volgende, begrijpelijke, reden. Volgens opgave van DNB maakt bij een standaard pensioenfonds 1% verschil in rekenrente ongeveer 12% verschil in dekkingsgraad uit.¹ Indexatie is toegestaan bij een dekkingsgraad > 105%. Door een 1% hogere rekenrente te hanteren – met als gevolg een 12% hogere dekkingsgraad - wordt de dekkingsgraad van de zwakkere pensioenfondsen opgetild naar een 'comfort zone', waarin indexatie is toegestaan. De jongeren redeneren, dat een pensioenfonds A door alleen een hogere rekenrente te hanteren er wel financieel gezonder uitziet, maar niet daardoor niet financieel gezonder is geworden. Als pensioenfonds B (dat de voorstellen van de sociale partners niet invoert) zich moet houden aan de lagere door DNB opgegeven rekenrente, dan moet daar – in de terechte gedachtegang van jongeren – een goede reden voor zijn. Waarom zou die goede reden niet opgaan voor pensioenfonds A? De jongeren vrezen dus dat de voorstellen van sociale partners er toe kunnen leiden, dat het bestuur van pensioenfonds A te snel indexatie toekent, waardoor voor jongeren te weinig kapitaal overblijft. Vele deskundigen steunen dit standpunt. De voorstanders van de nieuwe regeling menen echter dat prudent beleid dergelijke problemen kan voorkomen. Maar die mening van voorstanders overtuigt niet, als je van mening bent dat het niet prudent is om de rekenrente te baseren op het verwachte rendement. Sociale partners hebben dit argument kennelijk verwacht en komen daar deels aan tegemoet door in hun voorstellen er van uit te gaan dat de toekomstige indexatiebetalingen moeten worden meegerekend bij de vaststelling van de dekkingsgraad (die daardoor weer wat lager uitvalt). De vrees van jongeren wordt in de Tweede Kamer gedeeld; in het debat op 29 juni 2011 werd gesproken van perverse prikkels. Inderdaad: het bestuur van een pensioenfonds, wiens financiële positie niet rooskleurig is, kan juist daardoor geneigd zijn te kiezen voor een riskant beleggingspakket.

De zachte verplichtingen

In de eerste drie kwartalen van 2010 daalde de rekenrente, waarmee de pensioenfondsen onder de huidige Pensioenwet hun verplichtingen moeten berekenen, naar een historisch laag niveau. Daardoor daalde bij vele pensioenfondsen de dekkingsgraad naar een onaanvaardbaar laag niveau. Op DNB is toen sterke druk uitgeoefend om de rekenrente anders te mogen berekenen, althans die rekenrente tijdelijk te verhogen. DNB heeft echter aan haar beleid vastgehouden en dat beleid ook verdedigd. De vraag rijst daarom: waaraan ontleen de sociale partners hun verwachting dat zij in hun voorstellen wel van een anders vastgestelde en – als regel – veel hogere rekenrente mogen uitgaan? Hebben sociale partners een oplossing gevonden, waarmee DNB instemt? Als er een werkelijke oplossing is, waarom heeft dan niemand daar eerder aan gedacht?

Welke 'oplossing' hebben sociale partners bedacht? Zij redeneren als volgt: de door DNB voorgeschreven rekenrente geldt voor *verplichtingen*. Een pensioenfonds zonder

¹ Zie ook VN nr. 6, 2011, pag.4 linkerkolom

verplichtingen jegens de deelnemers of pensioengerechtigden is dus niet verplicht om die door DNB opgegeven rekenrente te hanteren. Vandaar dat sociale partners er van uitgaan dat de werkgevers een nieuwe pensioenovereenkomst sluiten met hun werknemers. Hierin zullen werkgevers dan vaststellen dat het pensioenfonds geen verplichting heeft om pensioenbetalingen te doen, maar dat het wel die 'ambitie' heeft (dus: het wel zal proberen). Dat is – heel in het kort - 'de oplossing', die sociale partners thans voorstellen. Dus: in de regeling die de sociale partners voorstellen, voldoen pensioenfonds niet aan harde (in hoge mate gegarandeerde) verplichtingen tot betaling van pensioenen. Als zij pensioen betalen, voldoen zij aan hun eigen *ambitie* om ieder zijn/haar pensioen te betalen. Dat betekent dat deelnemers geen *aanspraken* opbouwen en gepensioneerden geen *recht* hebben op betaling van hun pensioen. Zij kunnen alleen een *verwachting* hebben dat hen het pensioen wordt betaald. Vandaar dat DNB in dit verband spreekt van 'zachte' verplichtingen en van 'zachte' pensioenovereenkomsten. Nu zou iemand kunnen denken, dat dit soort formele problemen eenvoudig is op te lossen –bijvoorbeeld - door eens en voor altijd met het bestuur af te spreken dat de pensioenen zullen worden uitbetaald. Het probleem is echter dat door zo'n afspraak² de 'ambitie' weer een verplichting zou worden met het gevolg dat dan toch de door DNB voorgeschreven (lagere) rekenrente moet worden gehanteerd. Het lijkt slechts een spel met woorden. Maar het is geen spel: DNB zou een ongeloofwaardig beleid voeren als zij geen duidelijke consequenties zou verbinden aan het volgen van een andere rekenrente, dan de lage risicovrije rekenrente die zij nu aan pensioenfonds voorschrijft voor de berekening van hun verplichtingen. Hoe dit alles uitpakt, is nu nog niet te voorspellen. In een brief aan AFM en DNB³ heb ik mijn zorg uitgesproken over de afwezigheid van de toezichthouders in de discussie over de nieuwe plannen. In haar antwoord wijst DNB er op dat

'DNB – directielid Lex Hoogduin publiekelijk zijn zorg heeft uitgesproken over de mogelijke gevolgen van het hanteren van het verwachte rendement op de beleggingen als discontovoet. Bij de beoogde zachte contracten wordt verder vooraf getoetst of de reële ambitie op lange termijn een haalbare kaart is. Er moet in die zin consistentie zijn tussen de ambitie die wordt gecommuniceerd, de financiering hiervan en de realisatie. Hoe dit precies vorm zal krijgen valt op dit moment nog niet te zeggen.'

Op zich stelt dit antwoord wel gerust; vooral de termen 'zacht contract' en 'de ambitie op lange termijn' vallen op. Bovendien wekt deze brief de indruk dat nog heel veel achter de schermen moet worden besproken, alvorens een voor de toezichthouders aanvaardbare regeling zal zijn tot stand gekomen. Het blijft niettemin opmerkelijk dat in de voorstellen van de sociale partners een alternatieve rekenrente figureert zonder dat duidelijk wordt hoe die zal worden ingepast in het beleid van DNB. Het blijft bij mij knagen dat de minister van SZW toelaat dat sociale partners zo'n financieel product in de markt zetten. Ook in dit opzicht is het goed het komende debat in de Tweede Kamer op 15 en 16 september a.s. af te wachten. DNB en AFM zullen bij dat debat aanwezig zijn.

In voorgestelde regeling zien we dus –evenals in de DC regeling⁴ - een vaste afgesproken premie en een verschuiving van risico's naar de deelnemer. In wezen berust de voorgestelde regeling op een kunstmatige constructie, waarin door het gebruik van een hogere rekenrente

² Overigens kan het bestuur afwijken van een dergelijke afspraak, indien onder de gegeven omstandigheden het bestuur bij afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid tot het besluit komt de afspraak niet te honoreren.

³ In een brief van DNB d.d. 14 juli 2011 aan mij in antwoord op mijn vragen over de rekenrente en de consistentie eis onder het beoogde nieuwe pensioencontract. Desgevraagd heeft DNB bevestigd dat de informatie in deze brief ook mag worden gebruikt voor dit artikel.

⁴ VN nr. 6, 2011, pag. 4

voor de vaststelling van de premies en verplichtingen virtueel financiële waarde aan een pensioenfonds wordt toegevoegd.

Schokbestendigheid

Sociale partners hebben het ijzer voor hun voorstellen gesmeed toen het heet was; midden 2010 – ten tijde van de lancering van het PA - stond de rente waarmee pensioenfondsen hun verplichtingen moeten berekenen⁵, historisch laag.⁶ Dat leidde tot lage dekkingsgraden, hoewel de beschikbare financiële middelen van pensioenfondsen toen reeds een sterk herstel hadden laten zien. Door die lage rekenrente kwam bij vele pensioenfondsen de dekkingsgraad⁷ onder het – door het pensioenfonds in overleg met DNB - uitgestippelde herstelpad te liggen. In zo'n situatie wordt een dreiging met korting reëel. Inmiddels is door de stijging van de rekenrente de gemiddelde dekkingsgraad van alle pensioenfondsen per 1 april 2011 gestegen naar 112⁸. We mogen dus nu constateren dat pensioenfondsen - anders dan de meeste banken en vele bedrijven - de financiële crisis hebben doorstaan en bovendien in staat zijn gebleken om de – op grond van nieuwe berekeningen - sterk toegenomen levensverwachting op te vangen. Aan de bestaande pensioenregelingen, zoals die onder de huidige Pensioenwet tot stand zijn gekomen, mag dus een aanmerkelijke 'schokbestendigheid' niet worden ontzegd.

Sociale partners suggereren dat hun voorstellen schokbestendig zijn; zij stellen: *'pensioencontracten moeten schokbestendig worden gemaakt voor ontwikkelingen op financiële markten.'* Is de door hen voorgestelde pensioenregeling inderdaad schokbestendiger? Let wel: volgens dit citaat uit het Uitwerkingsmemorandum slaat hun schokbestendigheid niet op het pensioenfonds, maar op de individuele pensioenovereenkomst. Worden deelnemers door deze nieuwe pensioenovereenkomst beschermd tegen schokken? Integendeel; het Uitwerkingsmemorandum zegt daarover: *'Resultaatafhankelijkheid werkt daarbij twee kanten uit: voor de goede en slechte tijden (aanpassing aan de volatiliteit op financiële markten).'* Maar dat bewijst nu juist dat de plannen van de sociale partners *niet* zullen leiden tot schokbestendigheid, maar dat de schokken bij de individuele werknemers en gepensioneerden neerslaan. Dat mag je niet 'schokbestendig' noemen. Natuurlijk wordt ook de nieuwe pensioenovereenkomst voorzien van stootkussens: bij de betaling van pensioenen worden fluctuaties over een 10 jaar periode uitgesmeerd. Daarnaast zal ook de wetgever of DNB eisen stellen om de risico's van de aan het rendement gekoppelde rekenrente op te vangen. Dan zal blijken: hoe meer stootkussens worden aangebracht, hoe meer de nieuwe regeling zal gaan lijken op (de schokbestendigheid van) het bestaande pensioenstelsel. De wetgever heeft in het bestaande Financieel Toetsings Kader een bepaald niveau aan waarborgen ingebouwd, waaraan sedert 2007 de financiële gezondheid van het werknemerspensioen moet worden getoetst. Zou het werknemerspensioen nu met een lager niveau aan waarborgen toe kunnen? Over die eenzijdige verschuiving van risico's naar de deelnemers schrijft de minister van SZW in zijn brief van 10 juni 2011 (p.6) aan de Tweede Kamer: *'Daarover moet van tevoren op begrijpelijke wijze worden gecommuniceerd. Dat geldt zowel voor de nieuwe als voor de oude contracten.'* Uiteraard bestaat ook bij de

⁵ De door DNB opgegeven rekenrente wordt ook wel 'discontovoet' genoemd.

⁶ In een recent rapport inzake een onderzoek, dat DNB heeft ingesteld naar alternatieve rentes voor pensioenfondsen, komt DNB tot de conclusie dat er geen duidelijk causaal verband bestaat tussen het lage rente beleid van de Europese Centrale Bank en de – voor pensioenfondsen - historisch lage rentevoet van 2,68% midden 2010 voor verplichtingen met een looptijd van 15 jaar.

⁷ DNB: 'Een stijging/daling in de 15-jaars rekenrente van 1 procentpunt leidt grofweg tot een stijging/daling van 15 dekkingsgraadpunten voor een standaardpensioenfonds zonder renteafdekking.'

⁸ De hogere levensverwachting is hierin verwerkt.

bestaande pensioenovereenkomsten geen absolute garantie dat pensioenen altijd zullen kunnen worden uitgekeerd. Daarom wordt 'korting' uitdrukkelijk in de Pensioenwet geregeld. Maar bij de bestaande pensioenovereenkomsten gaat het niet om een planmatig mee ademen met ontwikkelingen op de financiële markten, zoals in de voorstellen van sociale partners. In de Pensioenwet moet voor 'korting' een procedure worden doorlopen. Volgens de parlementaire behandeling bij de totstandkoming van de Pensioenwet gaat het bij korting om de behandeling van een uitzonderlijke situatie, waarvan de werkgever zijn handen niet zonder meer kan aftrekken. Een korting is uitdrukkelijk een 'ultimum remedium', hetgeen een structureel verschil oplevert met de nieuwe voorstellen van sociale partners. Wel is te prijzen in de nieuwe voorstellen dat bij een noodzakelijke vermindering van de betalingen i.v.m. de slechte financiële positie van het pensioenfonds, die vermindering wordt opgeheven zodra de financiële positie van het pensioenfonds dat toelaat. Bij de totstandkoming van de Pensioenwet heeft de Stichting Gepensioneerden PUSH ditzelfde bepleit voor het geval een korting zou zijn toegepast. De wetgever heeft dit punt niet opgepikt, maar misschien bestaat voor dat logische standpunt nu wat meer begrip bij een toekomstige wijziging van de Pensioenwet.

Overleg zonder duidelijke regie

Voor de invoering van de voorstellen van sociale partners moet door wijziging van de Pensioenwet een aantal grondbeginselen buiten toepassing worden verklaard. Die wetswijzigingen moeten het mogelijk maken dat: (i) het gehele pensioen 'voorwaardelijk' mag worden toegekend (dat is nu alleen mogelijk voor de indexatie), (ii) de hoogte van het pensioen, inclusief de verleende indexaties, kan⁹ stijgen en dalen afhankelijk van de financiële markten (dat is nu niet toegestaan); (iii) de rekenrente voor de verplichtingen van het pensioenfonds risico gevoelig wordt (dit is nu niet toegestaan) en (iv) aan de bestaande verplichting om een kostendekkende premie bij te dragen niet hoeft te worden voldaan (de werkgever kan aan zijn bijdrage een maximum verbinden).

Sociale partners hebben aangekondigd er naar te streven om de nieuwe regeling op grote schaal toe te passen. De thans in de Pensioenwet verankerde pensioenregelingen kunnen echter worden voortgezet. Dat blijkt uit de brief van 10 juni 2011 aan de Tweede Kamer, waarin de minister van SZW verduidelijkt, dat het de bedoeling is de bestaande Pensioenwet *uit te breiden* teneinde het mogelijk te maken de voorstellen van sociale partners in nieuwe pensioenovereenkomsten te verwerken. Bij de thans reeds bestaande pensioenregelingen zal de vereiste buffer worden verhoogd om te blijven voldoen aan de 97,5% zekerheid¹⁰ die de Pensioenwet vereist.

Aannemende dat de wetgever bereid is om al de nodige wetswijzigingen voor de nieuwe regeling in te voeren (en alle deelnemers akkoord gaan met een nieuwe pensioenovereenkomst), rijst vervolgens de vraag hoe de bestaande aanspraken van deelnemers kunnen worden ingepast in die nieuwe pensioenovereenkomsten. Doen deelnemers vrijwillig afstand van hun aanspraken en nemen zij genoegen met een verwachting? In zijn brief van 10 juni 2011 aan de Tweede Kamer schrijft de minister van SZW dat dit *'zowel in juridisch als in uitvoeringstechnisch opzicht nadere toetsing behoeft. Indien het niet mogelijk blijkt de reeds opgebouwde rechten op collectieve basis in het nieuwe pensioencontract op te nemen, wordt gezien of dit op individuele basis kan. Tegen die achtergrond zullen twee onderzoeken worden uitgevoerd.'* Kortom, de mogelijkheden om de voorstellen van sociale partners ook daadwerkelijk in te voeren, worden nog bestudeerd. Ook

⁹ Zij het dat fluctuaties over een periode van 10 jaar worden uitgesmeerd.

¹⁰ Zie ook VN nr.4, 2011, pag.4, rechterkolom

eventuele EU hindernissen vragen nog om aandacht; bekeken moet worden hoe de voorstellen van sociale partners zich verhouden *'tot de toezicht – en buffereisen die in EU- verband worden gesteld.'*

Vandaar de vraag: wordt bij het overleg over het werknemerspensioen wel een duidelijke regie gevoerd? Heeft de minister van SZW niet te veel overgelaten aan sociale partners? Het lijkt er wel op. De overheid heeft immers aanvaard het als haar taak te zien om pensioenovereenkomsten te waarborgen¹¹ en dat geldt natuurlijk in de eerste plaats voor de bestaande overeenkomsten. Dat leidt tot slot nog tot de niet onbelangrijke vraag: gelden deze plannen ook voor gepensioneerden? Bij gepensioneerden is – in vakjargon – sprake van 'een uitgewerkte rechtsverhouding', hetgeen betekent dat de werkgever daar niets meer aan kan veranderen. Maar het antwoord op die vraag of en hoe de plannen worden toegepast op gepensioneerden, is mij en vele anderen die de ontwikkelingen op de voet proberen te volgen, nog niet geheel duidelijk. De vakbonden zien hun mening vaak als representatief voor de mening van pensioengerechtigden. Voor dat standpunt bestaat soms politieke steun. Die zienswijze vindt echter bij gepensioneerden zelf weinig steun. In de woorden van de Nederlandse Organisatie van Gepensioneerden en van de Stichting Gepensioneerden PUSH¹²: 'gepensioneerden zitten niet aan tafel, maar staan wel op het menu.'

Een korte conclusie

De voorstellen van sociale partners voor een nieuwe pensioenregeling zijn nog onvoldoende gerijpt; wat nu bekend is, maakt een kunstmatige indruk en lijkt ongeschikt voor de lange termijn waarmede in ons pensioenstelsel moet worden gerekend. Een heroverweging is nodig, waarbij ook de veronderstelling aan de orde moet worden gesteld, als zouden de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking¹³ en dus de lasten van het werknemerspensioen in de toekomst stijgen.¹⁴ In 'Pensioen visies op weg naar 2020' komt Mercer¹⁵ tot de conclusie dat de gemiddelde leeftijd van de beroepsbevolking tot 2040 nagenoeg constant blijft. Een werkelijk gevaar ziet Mercer bij een daling van de rekenrente, zoals in 2010 optrad. Misschien moet een oplossing worden gezocht voor het geval dat de rekenrente door onzekerheid op de financiële markten tijdelijk onder de 3% daalt.

José Ouwerkerk , namens de Voeks Pensioen Commissie

¹¹ Pensioenwet, MvT p.2: 'De taak van de overheid is gelegen in het waarborgen van deze pensioenovereenkomst.'

¹² Ook Voeks participeert in het overleg binnen deze organisatie

¹³ Niet te verwarren met het aandeel van de bevolking dat een beroep doet op de AOW.

¹⁴ Werkgevers vergelijken de premies vanaf 2000, maar nemen de premiedaling die aan dat jaar voorafging niet mee.

¹⁵ Een wereldwijd opererend adviesbureau op het gebied van arbeidsverhoudingen, dat we al eerder tegenkwamen in VN nr 5, 2011 pag.5