

Wijziging pensioenwet leidt tot lagere pensioenen

Posted on 21 december 2022 by Gastauteur

door Joop Hartog en Bernard van Praag

In de nieuwe Pensioenwet wordt de uitkeringsovereenkomst, waarin expliciet vast lag dat de pensioenuitkering 70 procnt van het middelloon zou zijn, afgeschaft. Doordat de bedrijven machtiger zijn geworden dan de werknemers zullen de pensioenen lager uitvallen. Winnaar zijn de commerciële verzekeraars.

De laatste week voor het Kerstreces 2022 is het dan toch gelukt het wetsontwerp *Wet Toekomst Pensioenen* door de Tweede Kamer te krijgen. In de discussie is eindeloos gepraat over details, maar één van de meest essentiële punten van een pensioenregeling is geleidelijk aan buiten zicht geraakt. De ultieme doelstelling van een nationaal pensioensysteem met verplichte deelname is de wens elke werknemer, of breder nog elke Nederlander, een zekere oudedagsvoorziening te bieden, waarbij rekening wordt gehouden met de inflatie.

In het laatste decennium is de mening erin geheid dat zo'n regeling 'niet meer van deze tijd is'. Zonder een duidelijke definitie van wat 'niet meer van deze tijd is' is dit

natuurlijk een loze kreet. Een demagogische stijlfiguur, maar wel met overtuigingskracht, want bijna niemand wil natuurlijk 'niet van deze tijd zijn'.

Concentratie op de korte termijn

Ooit waren de werknemerspensioenen hoofdzakelijk bepaald op 70 procent van het eindloon. Dat werd later minimaal 70 procent van het middelloon. Zowel premies als pensioenen groeiden mee met de inflatie. Het pensioen was welvaartsvast. Voor de ca. een miljoen werknemers in dienst van de overheid, de ambtenaren, was dit zelfs in de Wet op het ABP verankerd. Die taakstellingen zijn gegroeid in het maatschappelijk debat, besproken in het overleg tussen sociale partners en overheid en opgenomen als een standaard in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Wettelijke regelingen zoals de *Pensioen- en Spaarfondsenwet 1952* en de *Pensioenwet 2006* beoogden vooral om garanties te scheppen dat toezeggingen zouden worden gerealiseerd.

In het eerste decennium van deze eeuw groeide het besef dat zulke garanties wel eens niet houdbaar zouden kunnen blijken in het geval van sterke inflatie of waardedaling van de beleggingen van fondsen. Geleidelijk daalde het besef in dat niet-indexatie of zelfs korting op pensioenen wel eens noodzakelijk zou kunnen zijn. Men concentreerde zich daarbij sterk op de korte termijn. Men begon te reageren op korte termijn-fluctuaties, terwijl pensioencontracten toch lopen over termijnen van gemiddeld dertig jaar.

Fondsvermogens verdrievoudigd

Natuurlijk is het rendement op beleggingen aan fluctuaties onderhevig, maar zicht op de geschiedenis van de laatste honderd jaar geeft toch aan dat het gemiddelde rendement op 5 à 6% ligt en hoger is dan de inflatie. De korte termijn-fluctuaties kunnen heftig zijn, maar de trend is constant. Wanneer men zich in de laatste twintig jaar had gericht op dit ervaringsfeit in plaats van op de jaarlijkse fluctuaties, dan hadden we de politiek van jaarlijkse indexatie met een gerust hart kunnen continueren.

Het onbedoelde effect van de kortzichtige politiek is wel dat de fondsvermogens in de periode 2000-2020 ongeveer verdrievoudigd zijn en dat ze nu zo groot zijn dat de geïndexeerde pensioenen moeiteloos uit alleen de jaarlijkse rendementen

zouden kunnen worden uitbetaald. Maar goed, de voorzichtigheid maakt begrijpelijk dat men zich tegen risico's wil indekken en het ijzeren keurslijf van welvaartsvaste indexatie op een vast percentage middelloon wil versoepelen.

Zelfdiscipline dreigt verloren te gaan

Dit zou best kunnen door de indexatie gedeeltelijk afhankelijk te maken van het rendement maar met behoud van de lange termijn-doelstelling dat de pensioenen *gemiddeld* over de lange termijn welvaartsvast moeten zijn ter waarde van 70% middelloon. De cijfermatige doelstelling die gedurende de laatste honderd jaar geleid heeft tot zelfdiscipline in de cao-onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. Over de modaliteiten van het pensioen werd niet onderhandeld. Deze zelfdiscipline dreigt nu verloren te gaan.

De in het verleden tot stand gekomen wetten hadden geen betrekking op de inhoud van pensioenregelingen. Er was contractvrijheid in die zin dat de wet van 1952 definieerde wat pensioen was maar er was in de praktijk wel een vast verankerde cijfermatige doelstelling voor de uitkeringen. De wet van 2006 onderscheidt drie soorten regelingen: premieovereenkomst, uitkeringsovereenkomst en kapitaalovereenkomst. De voorgestelde herziening in de *Wet Toezicht Pensioenen* betekent een fundamentele verschraling. Zij stelt de uitkeringsovereenkomst en kapitaalovereenkomst domweg buiten de wet: de definities vervallen. Artikel 10, lid 1 luidt nog slechts: 'De pensioenovereenkomst houdt een premieovereenkomst in.'

Baken weggevallen

Dit verhullend proza is een opvallend staaltje van dwingende wetgeving dat dan in de *Memorie van Toelichting* ook nog wordt aangeprezen als nauwelijks van betekenis. Er wordt ergens gerept van een 'koopkrachtig pensioen', maar zonder nadere precisering is dit een volstrekt loze kreet. En er wordt opgemerkt dat het verschil tussen het huidige stelsel van beoogde uitkering en het voorstel om maar af te wachten wat de pensioenpremies zullen opleveren alleen maar 'gradueel' is, omdat 'in de praktijk …ook bij een door een pensioenfonds uitgevoerde uitkeringsovereenkomst het te bereiken pensioen in hoge mate afhankelijk is van toekomstige beleggingsrendementen en van de ontwikkeling van de rente en het lang-leven-risico.'

Het hele bestaansrecht van een pensioencontract is juist het bieden van zicht op

een fatsoenlijke financiële toekomst na het werkzame leven. Het formuleren van een doelstelling fungeert als baken voor het bepalen van de benodigde premies en reserves. Met het wegvallen van dit baken valt de aandacht nog meer op de korte termijn dan nu al het geval is door de regel van de toezichthouder dat alle pensioenverplichtingen steeds tegen de geldende marktrente volledig moeten zijn gedekt.

Nieuwe onzekerheid over de inleg

De premies zullen speelbal worden van de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden. Pensioenfondsen kunnen niet meer adviseren over premies op grond van het beoogde uitkeringsniveau. De marktverhoudingen tussen werknemer(s) en werkgever op het moment van onderhandelingen zullen bepalend zijn. In een laagconjunctuur, wanneer werkgevers de overhand hebben, zullen premies laag zijn, om de loonkosten te drukken, in een hoogconjunctuur kunnen ze hoger uitvallen.

Daarmee wordt aan de onzekerheid over het rendement op de belegde premies ook nog onzekerheid toegevoegd over de hoogte van de inleg. Ook bij constant premiepercentage zal de inleg conjunctureel fluctueren omdat de lonen zelf conjunctureel fluctueren. Dit effect wordt nog versterkt als ook het premiepercentage zelf gaat fluctueren.

Structureel zullen de pensioenen onder druk komen te staan door de zwakke positie van de vakbonden in de laatste decennia. Er zullen zich ook verleidelijke keuzemogelijkheden aandienen: beperking van de pensioenpremie ten gunste van een betere ontwikkeling van de lonen.

De pensioenvoorziening is gebouwd op een paternalistische overweging: de individuele werknemer is te kortzichtig of om andere reden niet bij machte om zelf een goede voorziening voor de oude dag te regelen. Die kortzichtigheid wordt nu versterkt door de aandacht volledig op het offer van de betaalde premies te leggen.

Feest voor de commerciële verzekeraars

De 70-procent norm was een stabiel baken, breed gedragen in de maatschappij. In de jaren van overvloed voor de pensioenfondsen (de jaren negentig) zijn wel

premies verlaagd maar is nooit de norm verhoogd. De uitkeringsovereenkomst, met een expliciete doelstelling voor de pensioenuitkering, wordt de pensioenfondsen en de werknemers of hun vertegenwoordigers, de vakbonden, uit handen geslagen.

Een tussenvorm, waarbij 15 jaar voor de AOW-leeftijd het opgebouwde kapitaal kan worden ingezet voor een vaste pensioenuitkering, mag alleen worden aangeboden door commerciële verzekeraars, waarmee de concurrentiepositie van commerciële verzekeraars zelfs beter wordt dan die van de traditionele pensioenfondsen, want werknemers willen zekerheid omtrent hun pensioen.

Welke lobby heeft deze bevoordeling van commerciële verzekeraars in het wetsvoorstel gefietst? In de twee pensioencontracten die pensioenfondsen wel mogen aanbieden vrezen wij structurele druk op het niveau van de premies en daarmee dus ook op het niveau van de uitkeringen. Een en ander is de reflectie van het verschuivende machtsevenwicht tussen bedrijven en werknemers ten nadele van werknemers. Wij verwachten een feest voor de commerciële verzekeraars.

Joop Hartog *is emeritus-hoogleraar economie aan de Universiteit van Amsterdam.*

Bernard van Praag *is emeritus-universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.*

De donateurs vormen ***het fundament van Wynia's Week****. U maakt het mogelijk dat ons online magazine 104 keer per jaar verschijnt – ook straks weer, in 2023. Doneren kan op verschillende manieren, kijk* ***HIER****.* ***Hartelijk dank!***