



De pensioenhervorming is een veenbrand die nog lang niet is geblust

Posted on 13 december 2023 by Gastauteur

*Door Joop Hartog en Bernard van Praag**

In mei 2023 is de Wet Toekomst Pensioenen (WTP) aangenomen door de Eerste Kamer. Het oude pensioenstelsel, georiënteerd op toegezegde uitkeringen, wordt vervangen door een stelsel gebaseerd op overeengekomen pensioenpremies, met individuele aanspraken ontleend aan de individueel betaalde premies gedurende het werkzame leven. Men spreekt ook vaak van het uitkeringsstelsel versus het premiestelsel of – in het internationale jargon – van ‘*defined benefits*’ (DB) tegenover ‘*defined contributions*’ (DC).

Bij het DB-stelsel wordt een vast pensioen toegezegd door het pensioenfonds alsmede prijsindexatie onder de voorwaarde dat ‘bruin dat kan trekken’. Bij het DC-stelsel wordt de hoogte van het uit te keren pensioen bepaald door het opgespaarde premiebedrag ten tijde van de pensioneringsdatum. In een volstrekt

stabiele wereld zonder inflatie, met vaste rente en rendementen, en een stabiele leeftijdsverdeling en loon -leeftijdsprofielen, komen beide stelsels op hetzelfde neer.

Die voorwaarden zijn echter in de werkelijkheid waarin wij leven niet vervuld, en dan leiden de twee systemen tot verschillende uitkomsten voor de betrokken partijen, lees: werknemers, werkgevers, gepensioneerden, pensioenfondsen en verzekeraars. De voornaamste risicofactoren zijn natuurlijk de rente, beleggingsrisico's en inflatie.

Aan de leiband van ingehuurde adviseurs

Grofweg gezegd liggen die risico's op de schouders van fondsen, werkgevers, en verzekeraars bij het DB-stelsel en op de schouders van deelnemers en gepensioneerden bij het DC-systeem. Het is dan ook niet verwonderlijk dat commerciële verzekeraars, fondsen en werkgevers met nauwelijks ingehouden enthousiasme pleitten voor de transitie naar een DC-systeem, terwijl gepensioneerden en oudere deelnemers de transitie trachtten tegen te houden.

De hele materie was echter technisch zo gecompliceerd dat vele partijen, waaronder Kamerleden, er niet zelf over konden oordelen en in feite aan de leiband liepen van ingehuurde adviseurs, die zogenaamd onpartijdige adviezen gaven. Daarbij vergat men dat een betaalde adviseur altijd handelt in opdracht van zijn opdrachtgever en dus de belangen van zijn opdrachtgever tot de zijne zal maken, en zorgvuldig in het oog zal houden aan welke kant zijn boterham gesmeerd is.

In dit verband is het wel verwonderlijk dat een groot deel van het FNV ook tot de voorstanders behoorde en blijft volhouden dat de transitie met grote waarschijnlijkheid tot betere pensioenen zal leiden, zonder daar overigens enig overtuigend bewijs voor te kunnen presenteren.

Tegen de invoering bestond en bestaat nog steeds grote weerstand van ter zake kundigen binnen en buiten het parlement. Op 19 april, tijdens [een symposium](#) in Utrecht, werden deze bezwaren duidelijk naar voren gebracht. Geen van de sprekers – allemaal deskundige insiders – uitte ongeconditioneerde lof; er werden vooral zorgen geuit.

Twijfel overheerste over de belofte van een koopkrachtiger pensioen: er wordt wel aangestuurd op bescherming van het nominale pensioen, maar niet op

bescherming voor het inflatierisico. De beperkte risicodeling tussen leeftijdsklassen kan leiden tot grote verschillen in pensioenuitkomsten: pech- en geluks-generaties. De in dit verband in opdracht van de minister gemaakte berekeningen zijn volgens velen discutabel en de gekozen uitgangspunten en aannames houden onvoldoende rekening met de grote lange termijn onzekerheden.

De teloorgang van het collectieve karakter van de pensioenvoorziening wordt betreurd. Doordat het pensioen steeds meer als een financieel product wordt gezien in plaats van als collectieve voorziening, wordt het fundament van solidariteit en collectiviteit geleidelijk uitgehold. Wat bij een collectieve voorziening vanzelfsprekend lijkt – solidariteit, doorsneepremie, gegarandeerde uitkeringen – wordt bij een financieel product discutabel en moet expliciet worden verantwoord.

De uitvoeringskosten zullen gaan stijgen

Door hierin mee te gaan heeft de vakbeweging onbedoeld bijgedragen aan de erosie van solidariteit en collectiviteit. Er is vrees voor druk op premies en vlucht in extra risico's, wat uiteindelijk ten koste zal gaan van het koopkrachtperspectief van alle generaties. Omdat de deelnemers niet langer als deel van een collectief worden behandeld maar als individuen met elk hun eigen spaarpotje, wordt de uitvoering ook veel lastiger en de kans op fouten groter.

Zeker zullen ook de uitvoeringskosten behoorlijk stijgen ten koste van de uitkeringen aan gepensioneerden en leidend tot premiestijging voor premiebetalers. Doordat het zo ingewikkeld wordt, zal de verleiding voor fondsbesturen groot worden de uitvoering uit handen te geven aan commerciële pensioenverzekeraars. Daarmee wordt ook een winstmarge in de pensioenpremie geïntroduceerd, terwijl tot nu toe de meeste fondsen op non-profit basis werken.

Er wordt gehamerd op de noodzaak van voortgezette discussie; het nieuwe stelsel is nog verre van af, er wacht een enorme en riskante transitie en de rechtsbescherming van de deelnemers is nog onvoldoende geregeld. Er was ook veel kritiek op het ondoorzichtige, hoog-technische voorbereidingsproces waarin relevante alternatieven snel uit beeld verdwenen.

Het verzet is zeker nog niet gebroken: in de nieuwe samenstelling van de Tweede Kamer kan de wet zeker weer ter discussie worden gesteld. Dat verzet, dat in de oude politieke constellatie moeiteloos naar de coulissen kon worden geschoven,

heeft na de recente verkiezingen aan kracht gewonnen. De PVV met nu 37 zetels was altijd mordicus tegen. NSC, met de erkende pensioendeskundigen Pieter Omtzigt en Agnes Joseph, heeft twintig zetels en BBB (zeven zetels) is ook uitermate kritisch. De oude coalitie is ineens geschrumpeld. Een meerderheid voor heroverweging lijkt binnen bereik, nu de nieuwe Tweede Kamer een motie van Joseph heeft aangenomen voor een plenair debat met als doel een heroverweging van de reeds aangenomen WTP.

De zojuist door minister Karien van Gennip (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) openbaar gemaakte documenten over de hele invaarloperatie geven nieuw voedsel voor debat. In een nota van de ambtelijke top van Sociale Zaken werd minister Henk Kamp reeds in 2011 gewaarschuwd dat het 'invaren' van bestaande pensioenrechten in een nieuw pensioen een onhoudbare 'inbreuk zou zijn op het individuele eigendomsrecht'. De ambtenaren baseerden hun waarschuwing op een advies van de landsadvocaat, blijkt uit documenten die 8 december openbaar zijn gemaakt. De Tweede Kamer vraagt al jarenlang om dat advies van de landsadvocaat, maar dat wordt tot op heden geheim gehouden. Uit deze nu vrijgegeven ambtelijke notitie blijkt wat dat advies in essentie inhield.

De wet is weliswaar aangenomen, maar kan voorlopig nog niet worden ingevoerd, omdat over sommige onderwerpen nog een besluit moet worden genomen en vooral omdat de hele administratie van aanspraken in het huidige stelsel moet worden omgezet naar aanspraken in het nieuwe stelsel. De autoriteiten proberen ons daarover blijmoedig sussend gerust te stellen, maar het vereist een operatie die zijn gelijke niet kent. De kwaliteit van de registratie van de huidige pensioenaanspraken is verre van perfect. Bij veel pensioenfondsen zijn de IT-systemen niet berekend op de komende transitie.

De datakwaliteit bij de pensioenfondsen is onvoldoende

In het laatste nummer van het tijdschrift van de Nederlandse Bond voor Pensioenbelangen geeft pensioendeskundige Rob de Brouwer een beeld van de zorgwekkende kwaliteit van gegevens over pensioenaanspraken – de data dus waarmee de aanspraken in het huidige regime moeten worden getransformeerd naar aanspraken in het nieuwe regime. Het nieuwe regime stelt veel hogere eisen aan de data omdat het individuele rechten definieert op basis van werkelijk betaalde premies gedurende de gehele loopbaan, in plaats van op een eenvoudige

formule met opgebouwde 'pensioenjaren' en middelloon.

Die data moeten dus voor werknemers op de drempel van pensioen wel veertig jaar teruggaan, en voor reeds gepensioneerden nog decennia verder. De Brouwer citeert resultaten uit een in 2022 door De Nederlandsche Bank (DNB) gehouden enquête onder pensioenfondsen:

'Bij één derde tot de helft van de fondsen is er geen datakwaliteitsbeleid, is het verouderd, of ontbreken er essentiële zaken. De relevante beheersmaatregelen voor datakwaliteit worden bij twee derde van de pensioenfondsen voor 50 procent of minder uitgevoerd en bij 50 procent van de fondsen zelfs in het geheel niet. Bij ongeveer 75 procent van de fondsen heeft de interne auditfunctie in de afgelopen twee jaar geen audits uitgevoerd op datakwaliteit.'

Let wel: dit betreft opgaven van de fondsen zelf, dus de datakwaliteit zal zeker niet zijn overschat. En wat vindt DNB met deze datakwaliteit van een ombouw waarbij twintig miljoen contracten moeten worden omgezet van een uitkeringsovereenkomst naar een premie-overeenkomst?

Systeemtransities met een zeer hoog risico

'De moeite van het proberen waard', zo oordeelde een vertegenwoordiger van DNB op een hoorzitting van de Tweede Kamer. Alsof je een nieuw huis bouwt op weggerotte heipalen. De Brouwer citeert ook een onderzoek van dr Pieter Kleve, die als specialist informatierecht aan de Rotterdamse Erasmus Universiteit was verbonden. Kleve vond in zijn onderzoek met steekproeven bij een pensioenfonds dat meer dan tien procent van de data niet correct was (bijvoorbeeld afgedragen premies voor werknemers die niet geregistreerd zijn bij het pensioenfonds). Je zal maar in die tien procent vallen. Na de invoering van het nieuwe stelsel kan niet meer worden gecorrigeerd.

Wat een geluk voor deelnemers aan de pensioenregeling van het ABP, die voor de overgang een correctie kregen voor 'samenvallende diensttijd' van partners. Een correctie waarbij in totaal € 400 miljoen werd uitgekeerd aan tienduizenden gepensioneerden. Ach ja, 'de moeite van het proberen waard'. Een fout overigens die pas tot actie leidde nadat Omroep MAX er over had bericht, en deelnemers zelf actie moesten ondernemen.

De Brouwer citeert ook rapporten over softwarekwaliteit. Zo'n dertig procent van de

fondsen is nog in gesprek over nieuwe software. Impact-analyses 'geven overwegend aan dat zowel de complexiteit als de risico's van deze systeemtransities zeer hoog zijn'. Achmea Pension Services heeft drie jaar lang tevergeefs geprobeerd een nieuw systeem in te voeren bij het Pensioenfonds Grafische Bedrijven. Het leverde het bedrijf een verlies op van € 70 miljoen, en lege handen voor het pensioenfonds. 'De moeite van het proberen waard'?

De stelselwijziging is koren op de molen van verzekeraars. In *De Nederlandse Insurance Outlook 2023* blikten ze vooruit op de problemen en uitdagingen en op de kansen die ze daarbij zagen om hun belang in de pensioenmarkt te vergroten. Ze voorzagen een lang en complex proces, waarbij veel keuzes moeten worden gemaakt, met veel extra werk en ook veel kostendeclaraties: invulling en inrichting van de regeling, wel of niet invaren, keuze voor een methode van invaren, risicohouding bepalen, communicatieplan en implementatieplan ontwikkelen, kostenefficiënt inrichten van de regelingen.

Daarbij wordt een verdere daling van het aantal pensioenfondsen voorzien (in 2018 waren er nog 206, in 2020 waren zes van de 171 pensioenfondsen in liquidatie) door fusies maar meer nog door overnames door commerciële verzekeraars:

'Onze verwachting is dat deze dalende trend zich versneld blijft voortzetten. Voor veel pensioenfondsen is het immers de vraag of het pensioen in de toekomst uitvoerbaar blijft, en of het pensioenfonds bereid is om tijd, geld en energie te steken in deze overgang. Veel fondsen missen de expertise en schaalgrootte om dergelijke regelingen kostenefficiënt uit te voeren. Verzekeraars kunnen van deze onzekerheid gebruik maken door zich te bewegen in de (closed book) pensioenfondsenmarkt. Als de WTP van kracht wordt verwachten we dat een aanzienlijk deel van de ruim zestienhonderd miljard aan pensioenvermogen op een andere manier zal worden onderverdeeld, en daarmee ook de nieuwe opbouw.'

Een gesloten front van ingewijden, achter een muur van jargon

Maar zelfs deze handenwrijvende belanghebbenden zijn niet gerust op de goede afloop:

'Het is nog de vraag of de WTP de belangrijkste kritiekpunten, zoals de complexiteit,

inflatiebestendigheid en robuustheid van het huidige pensioenstelsel weet op te lossen. Toch is de pensioentransitie het ideale moment voor verzekeraars om de vertrouwensrelatie met werkgevers en deelnemers te versterken, en om zo groei te realiseren tijdens de verbouwing van het pensioenlandschap.'

Met deze onzekerheid en een uitvoeringspraktijk die bij commerciële verzekeraars komt te liggen, is het de vraag of werkgevers nog wel betrokken willen blijven.

Een groot bezwaar van het herzieningsproces was en is het democratische tekort. Kamerleden werden in het keurslijf van hun fractiediscipline geperst. De discussie over noodzaak en modus van de herziening had het karakter van ouderwetse verzuiling: een gesloten front van ingewijden, achter een muur van jargon, leidend tot gebrek aan een open publieke discussie, met nauwelijks voorlichting in de media en afsluiting voor inbreng van tegenstanders. Pijnlijk is dat onze conclusie hierover al geformuleerd is, op een ander probleemveld:

'[Er is sprake van] een openbaar bestuur dat volstrekt naar binnen gekeerd is, overtuigd van het eigen gelijk, doof voor signalen van buiten. (-) De overheid is verantwoordelijk voor een ongekend systeemfalen. Het is uiteindelijk de overheid die heeft nagelaten voor het algemeen belang op te komen. (-) De buitenwereld werd bewust niet wijzer gemaakt en jarenlang op het verkeerde been gezet. Pas op het moment dat andere partijen afdwingen dat er geluisterd moet worden, komt er schoorvoetend verandering.'

Eerder gelezen misschien? Reminiscentie aan een parlementaire enquête wellicht? Dat klopt. Het zijn citaten uit het rapport van de enquêtecommissie over de Groningse gaswinning (NRC, 25 februari 2023).

Er ligt dus duidelijk een structureel probleem. Om in ieder geval te voorkomen dat de transitie naar het nieuwe stelsel voortrolt achter de gesloten muur van een club van ingewijden is een platform nodig voor strikt onafhankelijke voorlichting over voortgang van het proces, over alternatieven et cetera. De voorlichting moet gericht zijn op het algemene publiek en intermediairs naar dat publiek: pers, radio, televisie, misschien zelfs de sociale media. Inhoudelijk moet het gedetailleerd en nauwkeurig zijn, maar met vermijding van technisch jargon. Succesvolle voortgang moet worden vermeld, maar zeker ook dilemma's, lastige keuzes met uitleg van relatieve voor- en nadelen, en zich ontwikkelende ontsporingen.

Bestaande toezichthouders hebben daar geen bewezen geschiktheid voor. DNB mist daarvoor de cultuur, de Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft een Platform Pensioentractie, maar is vooral gericht op voorlichting aan en begeleiding van uitvoerende organisaties in de pensioensector. AFM adviseert wel over communicatieplannen van pensioenfondsen, maar richt zich niet zelf tot het publiek. En juist aan het betrekken van het publiek heeft het ontbroken bij de aanloop naar de WTP.

Wat was er eigenlijk mis met het oude systeem?

De hamvraag blijft echter waarom deze hervorming eigenlijk in gang gezet is. Was en is er een crisissituatie in ons aanvullend pensioenstelsel die schreeuwt om een fundamentele hervorming? Per slot van rekening zit er nu circa vijftienhonderd miljard euro in de pot en bedraagt het fondsrendement al jaren gemiddeld zes procent, dat is negentig miljard. Zelfs zonder premie-inkomsten kon moeiteloos de uitkeringslast van circa 35 miljard alleen al uit het rendement betaald worden.

Geen wonder dus dat de fondsvermogens jaar na jaar aanzienlijk zijn gegroeid. Waarom was dat nodig? Dit zijn fundamentele vragen die eerst maar eens in het nieuwe parlement gesteld moeten worden en overtuigend beantwoord, voordat men over gaat tot de totale herbouw van ons systeem dat in de laatste honderd jaar, in ieder geval tot de afkondiging in 2006 van onze nu geldende Pensioenwet, bevredigend heeft gefunctioneerd.

****Joop Hartog en Bernard van Praag zijn emeritus-hoogleraren economie aan de Universiteit van Amsterdam.***

Wynia's Week wordt mogelijk gemaakt door de vrijwillig betaalde abonnementen van de lezers, kijkers en luisteraars. Doet u al mee? Doneren aan Wynia's Week kan [HIER](#). Hartelijk dank!