

Position paper KBO-Brabant ten behoeve van het Rondetafelgesprek over de uitwerking van het Pensioenakkoord met de Commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer 4 november 2020

Inleiding

KBO-Brabant heeft 125.000 leden en is daarmee na KBO-PCOB de grootste zelfstandige seniorenvereniging van Nederland. KBO-Brabant houdt zich bezig met de behartiging van de individuele belangen van zijn leden, de collectieve belangen van senioren in het algemeen en is daarnaast via zijn 286 lokale Afdelingen actief in het bevorderen van sociale contacten en een gezonde oude dag.

In dit position paper geeft KBO-Brabant een toelichting op zijn standpunt over de uitwerking van het Pensioenakkoord, zoals beschreven in de Hoofdpijnennotitie van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. KBO-Brabant verwerpt het Pensioenakkoord en de verdere uitwerking daarvan om twee redenen:

1. Het Pensioenakkoord beoogt de oorzaken van de onhoudbaarheid van het huidige stelsel aan te pakken, maar doet dat niet. Het Pensioenakkoord is een ingewikkelde, technocratische, bureaucratische en onwerkbare oplossing voor een probleem dat is ontstaan door verkeerde uitgangspunten in de totstandkoming van de Pensioenwet van 2007. Dit probleem kan op een aanzienlijk simpeler wijze worden opgelost dan met een herziening van het stelsel.
2. Het Pensioenakkoord kent talloze losse einden die bij verdere uitwerking onherroepelijk tot nieuwe, onoverkomelijke problemen zullen leiden die na enige tijd opnieuw voor onhoudbaarheid van het stelsel zullen zorgen.

Ad 1. De oorzaken van de onhoudbaarheid van het huidige stelsel

Vanaf 2003 is de regering in de aanloop naar de nieuwe Pensioenwet de verkeerde weg ingeslagen. De schijn werd opgeroepen dat de pensioenen 'gegarandeerd' zouden zijn. Van een 'garantie' of 'onvoorwaardelijk' pensioen is echter nimmer sprake geweest. Ook de toen geldende Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW) kende deze garantie niet.

De pensioenen werden onder de PSW als verzekerd beschouwd, omdat deze werden uitgevoerd door een fonds of verzekeraar, los van de werkgever; omdat kapitaaldekking als zekerstelling voor de uitbetaling van de pensioenen werd gebruikt; en omdat de premies en de technische voorzieningen met prudente normen werden bepaald.

De brief van Staatssecretaris Rutte van SZW van 6 februari 2004 (Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 294, nr. 4) met de bij de brief behorende bijlage *Hoofdpijnen voor de regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen in de Pensioenwet* vermeldt onder onderdeel 11 het onjuiste standpunt over het onvoorwaardelijk ('gegarandeerd') zijn van het nominale deel van de pensioentoezegging:

"11. In de Pensioenwet zal onderscheid worden gemaakt tussen die onderdelen van de pensioenovereenkomst die als onvoorwaardelijk worden aangemerkt en die onderdelen die als voorwaardelijk worden aangemerkt. Het nominale deel van de pensioenovereenkomst wordt in ieder geval als onvoorwaardelijk aangemerkt. Dit onvoorwaardelijke onderdeel dient met zodanig hoge mate van zekerheid door het pensioenfonds te worden veiliggesteld, dat – gerekend vanuit de evenwichts-situatie van het fonds – wordt voorkomen dat het fonds binnen 1 jaar terecht komt in een situatie van onderdekking. Deze mate van veiligstelling van het onvoorwaardelijk onderdeel zal plaatsvinden via wettelijke voorschriften aan de hoogte van het vereist eigen vermogen (door middel van de wettelijk vastgestelde risicomaatstaf)."

Dit onvoorwaardelijke nominale pensioen heeft in feite nooit bestaan, bestaat ook nu niet en wordt in de Europese Richtlijnen terzake ook niet gekozen als uitgangspunt. Het Nederlandse kapitaalgedekte pensioenstelsel is gebaseerd op een premie die berekend wordt op basis van een opbouwperiode, een ambitieniveau voor de hoogte van de uitkering en een prudent verwacht rendement. Wordt het verwachte rendement over een langere periode gemiddeld niet gerealiseerd, dan moet de uitkering worden aangepast. Ook de nominale uitkering is dus geenszins onvoorwaardelijk. Wordt er meer rendement gemaakt dan het prudent verwachte rendement, dan is er ruimte voor indexatie, nadat eerst de kosten van langer leven zijn verwerkt. De werkelijkheid over de laatste tientallen jaren is dat het prudent verwachte rendement niet alleen is gerealiseerd, maar dat er een aanzienlijk overrendement is gemaakt. Een relatief gering deel van dit overrendement behoefde gebruikt te worden voor het afdekken van de kosten van langer leven. Het restant is sinds 2008 niet uitgekeerd, maar is verdwenen in stille reserves.

Het vigerende pensioenstelsel is slechts onhoudbaar, omdat ten onrechte wordt uitgegaan van een garantie en dit onterechte uitgangspunt leidt tot financieel-technische eisen die een enorm beslag leggen op de belegde middelen van een pensioenfonds. Na het vaststellen van de *Hoofdlijnen voor de regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen in de Pensioenwet* en nadat de Verzekeringkamer als toezichthouder werd overgenomen door De Nederlandsche Bank, ging de wetenschappelijke afdeling van deze bank over tot een onderzoek naar de nieuwe aanpak van het toetsingskader. Er werd een managementsysteem ontwikkeld: PALMNET, hetgeen staat voor Pension Assets and Liabilities Management Nederland, gepubliceerd in 2004. Op deze studie is het Financiële Toetsingskader (FTK) gebaseerd. Het voert te ver om hier in detail een beschrijving te geven van de inhoud van PALMNET. We volstaan met drie in het oog springende fouten waarmee het FTK op verkeerde benen werd gezet:

- a) opnieuw wordt ten onrechte uitgegaan van een gegarandeerde nominale uitkering;
- b) om een toetsingskader te ontwikkelen voor een dergelijke uitkering werd ten onrechte gebruik gemaakt van International Accounting Standard 19 (IAS19), een standaard die ontwikkeld is voor bedrijven die een pensioenfonds in eigen beheer hebben. Dat is in Nederland niet toegestaan. Hier geldt IAS26. Bij het gebruik van de uitgangspunten van IAS19 is een liquidatiemodel gebruikt, terwijl de Europese Richtlijnen voorschrijven dat pensioenfondsen moeten worden beoordeeld op continuïteitsbasis;
- c) voor het bepalen van de balanswaarde van de pensioenverplichtingen na indexatie is gebruik gemaakt van de theorie van prijsvorming van call opties. Daarmee worden pensioenverplichtingen ten onrechte gezien als producten die op financiële markten verhandelbaar zijn.

Uiteindelijk kwam, in het verlengde van de Pensioenwet die per 1 januari 2007 in werking trad, het FTK tot stand op grond waarvan de balanswaarde van de verplichtingen van pensioenfondsen (de technische voorzieningen) werd berekend op basis van de risicovrije rente. Dit alles omdat er ten onrechte van werd uitgegaan dat deze verplichtingen gegarandeerd waren. En als gevolg van deze aanpak kon niet meer worden geïndexeerd en liepen niet alleen alle deelnemers, slapers en gepensioneerden in totaal meer dan 20% indexatie mis, maar miste de Nederlandse fiscus jaarlijks miljarden aan inkomsten.

Maar stel nu dat die garantie echt zou bestaan, stel dat de pensioentoezegging echt onvoorwaardelijk is. Dan blijven toch twee vragen open staan:

1. Kán een pensioenfonds de nominale uitkering wel garanderen?
2. Was het niet eenvoudiger geweest de nominale garantie uit de bestaande Pensioenwet te verwijderen en er een voorwaardelijke uitkering van te maken? Met andere woorden: is een volledige ombouw van het pensioenstelsel naar persoonlijke pensioenvermogens op basis van een beschikbare premie het enige alternatief voor het onhoudbare FTK?

Omdat het pensioenfonds als enige middelen beschikt over de ingelegde premies en het rendement dat daarop wordt gemaakt en omdat de deelnemers, slapers en gepensioneerden als crediteuren van het fonds het eigendomsrecht op die middelen hebben, is het voor pensioenfondsen alleen mogelijk een garantie te geven als het fonds een eigen vermogen vormt. In het FTK-besluit staat omschreven wat het eigen vermogen van een pensioenfonds is:

"Het eigen vermogen van een fonds wordt met name gevormd door de volgende vermogensbestanddelen:

- a) *het gestorte aandelenkapitaal of waarborgkapitaal vermeerderd met de ledenrekeningen;*
- b) *de reserves;*
- c) *het onverdeelde positieve of negatieve resultaat;*
- d) *het cumulatief preferent aandelenkapitaal;*
- e) *de achtergestelde leningen;*
- f) *de effecten met onbepaalde looptijd en andere vermogensinstrumenten;*
- g) *de helft van het obligo van het geplaatste kapitaal of van het in aandelen verdeeld waarborgkapitaal."*

Uit dit citaat uit het *Besluit Financieel Toetsingskader* blijkt dat het eigen vermogen geen betrekking kan hebben op pensioenfondsen, wat immers stichtingen zijn en dus niet beschikken over aandelenkapitaal. Het enige onderdeel van de bovenstaande beschrijving van het eigen vermogen waarover ook pensioenfondsen beschikken, bestaat uit de reserves, in pensioentermen ook wel de buffers genoemd. Maar hier is juist ook weer de Europese Richtlijn IORPII van toepassing, waarin de buffer – in geval van het geven van garanties – beperkt is tot 4 à 5%. Maar in dat geval geven pensioenfondsen een garantie voor het resultaat van de beleggingen en dat doet het pensioenfonds niet.

De tweede vraag – of het niet eenvoudiger was geweest om de nominale garantie uit de bestaande Pensioenwet te verwijderen en er een voorwaardelijke uitkering van te maken – is feitelijk uitgangspunt geweest bij het Pensioenakkoord dat in het voorjaar tot stand kwam. Maar de inkt van dat akkoord was nog niet droog of DNB verklaarde dat ook bij een onzekere uitkomst van de toegezegde uitkering (een inspanningsverplichting in plaats van een resultaatsverplichting) de risicovrije rente als

discontovoet moet worden gehandhaafd. Hier treedt DNB, en in het verlengde daarvan ook Minister Koolmees, buiten de uitgangspunten van het PALMNET-model. Want als de garantie niet bestaat, is er ook geen waardering nodig op basis van de principes die in dit model zijn uitgewerkt.

Wat had dan moeten gebeuren toen in 2006 over de Pensioenwet werd besloten? De rente was over een langere periode al aan het dalen. De vigerende PSW kende een maximum prudent verwacht rendement van 4% en al in de negentiger jaren werden vanuit het Actuarieel Genootschap geluiden gehoord dat aanpassing naar bijvoorbeeld 3% noodzakelijk zou zijn. De Commissie Parameters zorgt elke vijf jaar voor een update van het prudent verwachte rendement, op grond waarvan de premie kan worden vastgesteld. Ditzelfde rekenrendement zou moeten worden gebruikt voor de berekening van de balanswaarde van de verplichtingen. Op dit moment zou dat percentage 2,7% zijn. Een dergelijke marginale aanpassing zorgt er bovendien voor dat de premiedekkingsgraad weer op 100% komt. De premiedekkingsgraad is nu al jaren aanzienlijk lager dan 100% met als gevolg dat slapers en gepensioneerden een omvangrijke bijdrage moeten leveren aan de opbouw van pensioenrechten van actieve deelnemers.

Ad 2. Bezwaren tegen het Pensioenakkoord en de uitwerking daarvan

Het Pensioenakkoord en de uitwerking in de Hoofdpijnennotitie van Minister Koolmees kennen een aantal belangrijke mankementen. KBO-Brabant heeft daarom fundamentele bezwaren tegen het Pensioenakkoord.

- a) Het invaren volgens het standaard-transitiepad dreigt te leiden tot een enorme onteigening ten koste van oudere deelnemers en gepensioneerden. De huidige lage rente zal naar verwachting nog jaren leidend zijn in de economie, zeker nu de coronacrisis de schuldpositie van overheden voor de komende tijd ernstig zal belasten. Ondanks de gemiddeld gerealiseerde rendementen van meer dan 6% die op de inleg van de premies van oudere deelnemers en gepensioneerden werden gemaakt, worden zij afgescheept met een persoonlijk pensioenvermogen dat op zijn best net voldoende zal zijn om de nominale uitkering te realiseren. In de meeste gevallen zal gevreesd moeten worden voor een korting. KBO-Brabant is van mening dat, als er al een nieuw stelsel moet komen met persoonlijke vermogens, de belegde middelen van pensioenfondsen dan verdeeld moeten worden onder deelnemers, slapers en gepensioneerden op basis van de afgedragen premies en het rendement dat daarop is gemaakt. In het verleden heeft de Tweede Kamer, terecht, bij de behandeling van de Wet Groenman/Nypels uitgesproken dat het rendement dat gemaakt wordt op de ingelegde premie, in dit geval van slapers, ook dient toe te vallen aan die slapers. Daardoor kregen de slapers recht op indexatie en was het voordien bestaande probleem van de pensioenbreuk opgelost. Datzelfde uitgangspunt moet nu ook gelden.
- b) KBO-Brabant heeft grote bezwaren tegen het opleggen van enige vorm van lifecycle beleggen. Lifecycle beleggen leidt ertoe dat over het te lage vermogen dat ouderen en gepensioneerden zouden krijgen toegewezen volgens het standaard-transitiepad, ook nog een relatief laag rendement zou worden berekend, waardoor indexatie ofwel uitzichtloos ofwel marginaal zou worden. Bij een adequaat beleggings- en risicobeleid maken pensioenfondsen een bevredigend rendement, waarvan de prudente verwachtingen op wetenschappelijk verantwoorde basis door de onafhankelijke Commissie Parameters worden vastgesteld. Opnieuw worden hier weer voorwaarden opgelegd die zekerheid op zekerheid stapelen, terwijl de nominale uitkering niet onvoorwaardelijk is.
- c) KBO-Brabant is van mening dat de overgangsperiode tot aan de invoering van het nieuwe stelsel veel te lang is. Gepensioneerden krijgen nu al twaalf jaar geen indexatie meer en die periode dreigt met zes jaar te worden verlengd. Hierdoor wordt een hele generatie gepensioneerden een waardevast pensioen onthouden, terwijl de middelen daarvoor ruimschoots beschikbaar zijn. De onzekerheid in de overgangsfase blijft groot en de koopkracht blijft dalen.
- d) Tot nu toe wordt weinig aandacht besteed aan de problemen die de overgang van het ene naar het andere stelsel kent. Nu al worden er door pensioenfondsen veel fouten gemaakt en zitten er in de administratieve verwerking van gegevens vele onvolkomenheden. Gevreesd moet worden dat bij de overgang naar het nieuwe stelsel veel mis zal gaan. Bovendien brengt de overgang veel kosten met zich mee. Aantrekkelijk voor talloze adviesbureaus, accountantskantoren, actuarissen en ICT'ers, maar buitengewoon ongunstig voor deelnemers, slapers en gepensioneerden.
- e) KBO-Brabant wijst het inperken van individuele juridische bezwaarmogelijkheden tegen de invoering van nieuwe contracten categorisch af. In een rechtstaat behoren burgers beschermd te worden tegen dreigende onteigening. Bij twijfel over de rechtvaardigheid en de juridische houdbaarheid van opgelegde contractwijzigingen moet de rechter individueel uitspraak kunnen doen.