

Vergaderjaar 2003–2004

28 294

Hoofdlijnen voor een nieuwe Pensioenwet

Nr. 4¹ herdruk²

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 februari 2004

Aanleiding

Bijgaand bied ik u de nota aan over de hoofdlijnen voor de regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen in de Pensioenwet. Deze nota heeft de instemming van de Stichting van de Arbeid en van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. De reacties zijn als bijlage bij deze brief gevoegd.³

In uw brief van 28 november 2003, kenmerk 145-03-SZW, verzocht de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de ontwikkeling van het financiële toetsingskader voor pensioenfondsen ook de generatierekeningbenadering te betrekken.

Zij gaf daarbij aan dat deze generatierekeningbenadering is ontwikkeld door de professoren Lans Bovenberg, Coen Teulings en Casper de Vries en dat die nader is omschreven in het artikel «Pensioenrapport DNB, CPB, en PVK schaadt economie» in het Financieele Dagblad van 17 november 2003. In die brief verzocht zij tevens bij de ontwikkeling van het financiële toetsingskader aan het aspect «gender» specifiek aandacht te geven.

Dat doe ik bij deze.

De generatierekeningbenadering

De voorstanders van de generatierekeningbenadering stellen in het genoemde FD-artikel dat pensioenfondsen risico's beter kunnen dragen als die risico's beter worden verdeeld over generaties door per generatie een beleggingsstrategie te realiseren. Zij menen dat voor jongeren ten opzichte van ouderen meer risico's kunnen worden gedragen. Het pensioenvermogen van ouderen moet daarentegen minder risicodragend worden belegd. Hoe jonger en dus flexibeler de generatie, des te risicovoller het beleggingsbeleid. Tegenover dat hogere risico staat als beloning een hoger verwacht rendement. Voor ouderen wordt veiliger belegd, met

¹ Eerder eveneens verschenen onder SZW-04-124.

² i.v.m. het afdrukken van de notitie «Hoofdlijnen voor de regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen in de Pensioenwet».

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

als prijs een lager gemiddeld rendement. Jongeren zijn dus in slechte tijden solidair met ouderen en ontvangen daarvoor in goede tijden een beloning.

Zo dragen, volgens deze voorstanders, de sterkste schouders de zwaarste lasten.

De pensioenen zijn de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Zij spreken in het arbeidsvoorwaardenoverleg pensioenregelingen af en maken afspraken over de financiering van die regelingen. De overheid stelt als eis dat die afspraken worden nagekomen en dus ook deugdelijk worden gefinancierd. Het huidige pensioenstelsel kenmerkt zich door solidariteit en collectiviteit. Die solidariteit heeft vele verschijningsvormen en vindt plaats binnen de generaties en tussen de generaties. Het spreekt voor zich dat ons stelsel van aanvullende pensioenen alleen dan duurzaam is als er nu en in de toekomst voldoende draagvlak is om die collectiviteit en solidariteit voort te zetten. Dit draagvlak komt onder druk te staan indien de solidariteit doorschiet. Met andere woorden: op het moment dat bepaalde groepen of generaties het idee krijgen dat zij onevenredig veel mee moeten betalen aan het stelsel en daar te weinig voor terugkrijgen, zal het draagvlak afkalven. Het is primair aan de sociale partners om dit te voorkomen en het juiste evenwicht in de verdeling van de lasten nu en in de toekomst te vinden. Mijn indruk is dat de sociale partners met de recente hervormingen van hun pensioenregelingen, bijvoorbeeld de overstap van eindloon naar middelloon en het expliciet maken dat de indexatie van pensioenuitkeringen medeafhankelijk is van de financiële situatie van het fonds, laten zien dat ze zich bewust zijn van de noodzaak de lasten nu en in de toekomst eerlijk te blijven verdelen. In het artikel van prof. A.L. Bovenberg in ESB van 12 december 2003 worden meerdere mogelijkheden genoemd om te komen tot een evenwichtige lastenverdeling, zoals een flexibele pensioenleeftijd. Het is aan de sociale partners om die al dan niet toe te passen.

Er zijn meerdere studies bekend die ingaan op de diverse overdrachten tussen de generaties. Op vele terreinen is er sprake van overdrachten, of zo men wil, solidariteit tussen de generaties. Terreinen als de gezondheidszorg, sociale zekerheid (de AOW bijvoorbeeld) en onderwijs zijn daarvan voorbeelden bij uitstek. Ook het al dan niet hebben van een staatsschuld is een overdracht tussen de generaties. Naar mijn mening dient er dan ook voor gewaakt te worden dat de overheid de sociale partners dwingt expliciet rekening te houden met de generatieoverdrachten op het terrein van de aanvullende pensioenen en dat ook tot detail te expliciteren terwijl op vele andere terreinen die de verantwoordelijkheid van de overheid zijn dit achterwege wordt gelaten. De suggestie in het ESB artikel van prof. A.L. Bovenberg, om nieuwe meesystemen voor de aanvullende pensioenen te ontwikkelen waarbij de eigendomsverhoudingen van de verschillende generaties duidelijk worden gedefinieerd om zodoende te voorkomen dat bepaalde cohorten tekort worden gedaan, spreekt mij dan ook niet aan. Het wekt de suggestie dat iedere generatie, als het gaat om de aanvullende pensioenen, evenveel moet terugkrijgen als de generaties daarvoor en er na.

Dat streven kan alleen worden bereikt door het opzetten van beschikbare premiesystemen. Dergelijke systemen zijn op dit moment niet karakteristiek voor het Nederlandse stelsel van aanvullende pensioenen.

Macro-economische studies naar de overdrachten tussen de generaties bij de aanvullende pensioenen kunnen een welkom inzicht leveren in de verdeling van de lasten nu en in de toekomst. Het CPB zal binnenkort een grote studie naar pensioenen en hun toekomstige financieringsmogelijkheden doen verschijnen. De recente CPB studie «zekerheid in het geding» (CPB-Document no 47, januari, 2004) geeft op enkele punten een eerste inzicht in hoe de lastenverdeling in de toekomst zal zijn. Dergelijke,

niet op microniveau, uitgevoerde studies kunnen de sociale partners behulpzaam zijn bij het maken van hun keuzes.

Gender

Tenslotte heeft u gevraagd specifiek aandacht te geven te geven het aspect «gender».

In de brief van 2 mei 2000 van mijn ambtsvoorganger aan de voorzitter van de Tweede Kamer (kenmerk: szw 0000438, Tweede Kamer) ontving u het rapport betreffende het onderzoek «Aanvullende pensioenen: toekomstige uitkeringen en Emancipatie Effect Rapportage.»

Dit onderzoek had als doel inzicht te krijgen in de hoogte van de toekomstige aanvullende pensioenen in zijn algemeenheid, en meer specifiek in verschillen in de hoogte van pensioenen tussen mannen en vrouwen. Het rapport constateerde grote verschillen tussen mannen en vrouwen.

Verschillen in arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen is hierbij een belangrijke factor, evenals de ontwikkeling van de witte vlek (de witte vlek is het aandeel van het totaal aantal werknemers dat niet onder een pensioenregeling valt) en de hoogte van de franchise. Daarnaast gaven de onderzoekers aan dat volgens hen sprake lijkt te zijn van indirecte discriminatie van vrouwen, o.a. omdat vrouwen oververtegenwoordigd zijn in de minder goede regelingen of meer last hebben van uitsluitingsgronden en toetredingsdrempels, onder andere leeftijddrempels.

In de brief van 27 maart 2002 van mijn ambtsvoorganger over de Hoofdlijnen voor een nieuwe Pensioenwet (Kamerstukken II, 2003/04, 28 294, nr. 2) en in mijn brief van 21 november 2003 met de update daarvan (Kamerstukken II, 2003/04, 28 294, nr. 2) is op de beleidsvoornemens terzake ingegaan.

Ik ben van mening dat er tussen het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen niet direct een verband denkbaar is met de maatschappelijke verhoudingen van mannen en vrouwen. Het voorgenomen beleid bij het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen is er ook niet expliciet op gericht de maatschappelijke verhoudingen tussen mannen en vrouwen te veranderen. Op grond daarvan zie ik geen reden waarom het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen zou leiden tot directe of tot indirecte discriminatie.

Het is op zich wel zo dat de iets lagere zekerheidsmaatstaf die thans wordt voorgesteld ten opzichte van de huidige regelgeving in combinatie met de hogere levensverwachting van vrouwen ten opzichte van mannen, ertoe leidt dat vrouwen een hogere kans hebben tijdens hun deelnemerschap geconfronteerd te worden met een dergelijke onderdekking en dus ook met een periode van herstel. Anderzijds is het zo dat die iets lagere zekerheidsmaatstaf ook resulteert in een lagere dan anders noodzakelijke premie waardoor vrouwen door dezelfde omstandigheid per saldo een hoger voordeel hebben dan mannen. Ik weet niet of deze effecten te becijferen zijn, maar op grond van het bovenstaande verwacht ik niet dat die effecten per saldo gender-specifieke significantie hebben.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte

HOOFDLIJNEN VOOR DE REGELING VAN HET FINANCIËLE TOEZICHT OP PENSIOENFONDSEN IN DE PENSIOENWET

A. Uitgangspunten

1. Het Nederlandse pensioenstelsel is een groot goed. Om dat te behouden moet er met een hoge mate van zekerheid op kunnen worden vertrouwd dat toegezegde pensioenen ook daadwerkelijk tot uitkering komen. Om dat te realiseren is een kwalitatief hoogwaardig toezicht dat is gebaseerd op een wettelijk kader, voorwaarde. De bescherming van de deelnemer is uitgangspunt voor het wettelijk toezichtkader. Bij de ontwikkeling van dat wettelijk kader zullen systeemrisico's en de macro-economische gevolgen van het toezicht worden meegenomen. De te ontwikkelen toezichtnormen zullen moeten bijdragen aan een efficiënte uitvoering van de pensioenregelingen.

2. De hoofduitgangspunten van het toezicht moeten helder en duidelijk zijn. Alleen dan kunnen keuzen worden geaccepteerd en wordt het vertrouwen in het stelsel gediend. In Nederland worden ook veel (kleine) pensioenregelingen uitgevoerd die in het toezicht gebruik maken van standaardmodellen. Dit betekent dat die standaardmodellen ook helder en duidelijk moeten zijn.

3. Pensioenregelingen zijn financiële producten. Kenmerkend verschil tussen pensioenregelingen en andere financiële producten is dat beslissingen op het terrein van pensioen met betrekking tot de rechten en plichten van werkgevers en deelnemers/pensioengerechtigden, uiteindelijk worden genomen door (vertegenwoordigers van) werkgevers en deelnemers/pensioengerechtigden zelf. Daarnaast leidt de arbeidsovereenkomst tot deelname aan de pensioenregeling van de werkgever. Pensioenregelingen die worden uitgevoerd door een pensioenfonds hebben voor de deelnemer/gepensioneerde als voordeel dat het gaat om collectieve regelingen (ze leiden tot betere/duurzame beleggingsresultaten en tot het beter afdekken van verzekeringsrisico's dan op individuele wijze mogelijk is), terwijl de afwezigheid van commerciële aspecten (zoals winstdoelstelling en acquisitie) in beginsel leidt tot lagere kosten. Deze omstandigheden geven niet alleen het arbeidsvoorwaardelijk karakter van pensioen aan; zij bepalen ook de condities waaronder pensioenafspraken worden nagekomen en de uitgangspunten van het toezicht daarop.

4. Een overeenkomst tussen een pensioenregeling en andere financiële producten/diensten is dat ook bij pensioenregelingen het uitgangspunt «afpraak is afspraak» geldt. De eisen die aan pensioenfondsen worden gesteld dienen dusdanig te zijn dat enerzijds voldoende garantie wordt geboden dat een pensioen tot uitkering kan komen en anderzijds de kosten van pensioenen niet prohibitief worden om een pensioen overeen te komen.

5. Afspraken over pensioen zijn en blijven de verantwoordelijkheid van de sociale partners. De overheid als wetgever draagt geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van de afspraken omtrent pensioen. Wel acht de overheid het gewenst dat kwalitatief goede pensioenregelingen tot stand komen die houdbaar en betaalbaar zijn. Tevens dient de overheid als wetgever te waarborgen dat afspraken omtrent pensioen worden nagekomen. Via de regelgeving en via het toezicht van de Pensioen- en Verzekeringskamer (hierna: PVK) wordt dat uitgevoerd. Dit betekent dat in de arbeidsovereenkomst, de pensioenregeling en de financieringsovereenkomst c.q. het equivalent daarvan over de pensioenovereenkomst volstreekte helderheid moet worden geboden. Echter daar kan niet mee worden volstaan. Bij de beoordeling van de pensioen-

regeling wordt ook die communicatie over de pensioenregeling met de deelnemers aan de pensioenregeling betrokken. De communicatie naar de deelnemer/gepensioneerde dient zodanig te zijn dat deze ook weet wat de afspraken zijn.

6. De huidige herverzekeringplicht in de Pensioen- en spaarfondsenwet wordt vervangen door een solvabiliteitstoezicht dat rekening houdt met de specifieke kenmerken van pensioenfondsen. Dit neemt niet weg dat er situaties denkbaar blijven waarin herverzekering verplicht is.

De bevoegdheden van de PVK in dat solvabiliteitstoezicht voor pensioenfondsen zullen bij of krachtens de Pensioenwet worden aangegeven. Daarbij zal de PVK in de Pensioenwet de bevoegdheid behouden om – indien de situatie bij het fonds daartoe aanleiding geeft – bij het fonds een bewindvoerder aan te stellen en/of het fonds te verplichten zich te herverzekeren dan wel over te gaan tot verplichte overdracht aan een andere pensioenuitvoerder.

7. Voor de «gesloten» fondsen blijft een ander solvabiliteitstoezicht gelden. Dit vanwege de bijzondere positie van deze fondsen. Voor deze fondsen blijft het uitgangspunt dat zij zich moeten herverzekeren.

Wanneer naar het oordeel van de PVK de gesloten fondsen op zodanige wijze voldoen aan criteria als een gezonde financiële opzet, goed bestuur en een toereikende administratieve organisatie, dat de belangen van alle betrokkenen voldoende zijn gewaarborgd in een situatie zonder herverzekering, kan de PVK toestemming verlenen van herverzekering af te zien.

8. Tevens zal worden bezien beneden welk aantal deelnemers/pensioengerechtigden geen risicoteknisch verantwoord reserveringsbeleid meer kan worden gevoerd en waarbij het wenselijk is tot verplichte (gedeeltelijke) herverzekering over te gaan van benoemde risico's.

9. Het solvabiliteitstoezicht voor pensioenfondsen zal worden gerealiseerd door in de Pensioenwet expliciet in te gaan op de (kaders voor de) technische voorzieningen (de waardering van de verplichtingen), het minimaal vereist eigen vermogen, het vereist eigen vermogen («doel eigen vermogen») alsmede op de kostprijspremie. Daarnaast zal uiteraard worden ingegaan op de beleggingen. Daarbij zijn de bepalingen in de Richtlijn 2003/41/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 juni 2003 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (hierna: richtlijn pensioeninstellingen) dwingend.

B. Uitwerking

Hierbij zal eerst worden ingegaan op de passiva in de balans van een pensioenfonds (de technische voorzieningen en het eigen vermogen) en daarna worden ingegaan op de activa (de beleggingen).

B.1 De technische voorzieningen

10. De technische voorzieningen moeten tenminste voldoende zijn ter dekking van de opgebouwde rechten. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de eis in de richtlijn pensioeninstellingen dat de technische voorzieningen voldoende moeten zijn om te waarborgen dat de uitbetaling van de reeds verschuldigde pensioenen en uitkeringen kan worden voortgezet en dat zij toereikend moeten zijn om de toekomstige verplichtingen ten aanzien van de opgebouwde pensioenrechten van de actieve deelnemers na te komen.

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 evenwichtssituatie van het fonds – wordt voorkomen dat het fonds binnen 1 jaar terecht komt in een situatie van onderdekking. Deze mate van veiligstelling van het onvoorwaardelijke onderdeel zal plaatsvinden via wettelijke voorschriften aan de hoogte van het vereist eigen vermogen (door middel van de wettelijk vastgestelde risicomaatstaf).

12. Voor onvoorwaardelijke aanspraken geldt dus dat de overheid een hoge mate van zekerheid eist dat deze afspraken worden gerealiseerd. Door de adviezen die zijn verkregen en die als bijlage zijn bijgevoegd, is er voldoende kennis om te komen tot een verantwoord oordeel wanneer een verplichting op de balans moet worden opgenomen en over de zekerheidsmaatstaf die bij deze aanspraken hoort.

13. Naast de onvoorwaardelijke aanspraken zijn er ook voorwaardelijke aanspraken. Kenmerkend voor voorwaardelijke aanspraken is dat de daadwerkelijke realisatie ervan afhankelijk is van een in de toekomst door het pensioenfonds te nemen beslissing (veelal betreft het de indexatie). Bij een voorwaardelijke aanspraak richt het beleid van het fonds zich op het realiseren van die aanspraak, maar er is onzekerheid of de aanspraak daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Voorwaardelijke aanspraken kunnen vele vormen hebben. Niet iedere aanspraak is in dezelfde mate voorwaardelijk. Er zijn vele gradaties mogelijk.

14. Het is voor de wetgever niet mogelijk om in de wet- en regelgeving in alle mogelijke gradaties te voorzien. Het kabinet kiest er daarom voor wettelijk te regelen dat de sociale partners en hun pensioenuitvoerders ten aanzien van de indexatieafspraken een keuze moeten maken tussen voorwaardelijk of onvoorwaardelijk. Wettelijk wordt vastgelegd aan welke voorwaarden moet zijn voldaan (zoals genoemd in punt 15) om een indexatieafpraak als voorwaardelijk te kunnen bestempelen. In dat geval hoeft die indexatie aanspraak niet te worden gewaardeerd en hoeft die aanspraak niet te worden opgenomen in de technische voorzieningen. Sociale partners en pensioenuitvoerders dienen helder in het reglement vast te leggen en te communiceren welke onderdelen van de pensioenovereenkomst voorwaardelijk zijn. Dit zal moeten blijken uit:

- wat is er opgenomen in de arbeidsovereenkomst, de pensioenregeling, de financieringsovereenkomst c.q. het equivalent daarvan;
- wat is er met de deelnemers/pensioengerechtigden gecommuniceerd.

Uit deze twee elementen moet voor de deelnemer duidelijk blijken dat het om voorwaardelijke aanspraken gaat, waaraan geen rechten kunnen worden ontleend. Tevens zal in de Pensioenwet precies worden aangegeven wat tenminste in de documenten en in de communicatie naar de deelnemers/gepensioneerden moet worden opgenomen teneinde zeker te stellen dat aan een voorwaardelijke afspraak in redelijkheid geen rechten kunnen worden ontleend. (zie punt 15)

15. Bij indexatie afspraken is onderscheid te maken tussen pensioenuitvoerders die geen indexatiebeleid hebben geformuleerd en die louter op incidentele basis indexeren en hun indexatie laten afhangen van meevallers. Er zijn ook pensioenuitvoerders die wel een indexatiebeleid formuleren en een indexatiestreven of -ambitie hebben.

Wil de indexatie van de pensioenuitvoerder die geen indexatiebeleid heeft als voorwaardelijk worden aangemerkt dan dient deze aan de volgende voorwaarde te voldoen.

Er wordt vastgelegd en gecommuniceerd als er wordt geïndexeerd en daarbij wordt tevens de volgende tekst vermeld: «De indexatie van uw pensioen is voorwaardelijk; er is geen recht op indexatie en het is niet zeker of en in hoeverre in de toekomst een indexatie zal plaatsvinden. Er is geen geld gereserveerd voor uw indexatie.»

Wil de indexatie van een pensioenuitvoerder die een indexatiebeleid heeft als voorwaardelijk kunnen worden aangemerkt dan dient deze aan de volgende voorwaarden te voldoen:

- De pensioenuitvoerder legt vast en communiceert aan de deelnemers hoe invulling wordt gegeven aan het indexatiebeleid. Er moet een consistent geheel zijn tussen gewekte verwachtingen, financiering en het feitelijk toekennen van de voorwaardelijk aanspraken. Er wordt zowel inzicht gegeven in de feitelijke gang van zaken als in het lange termijn perspectief.
- Er hoeft niet te worden gereserveerd. Als er als invulling van het indexatiebeleid wel wordt gereserveerd dan wordt aangegeven hoeveel er is gereserveerd en hoe die (bestemmings)reserve tot stand komt. In de evenwichtssituatie is deze reserve aanvullend op het vereist eigen vermogen. Indien er sprake is van een herstelplan komt deze reserve in aanvulling op het in dat jaar volgens het vigerende herstelplan ex ante vereiste eigen vermogen. Is er niets gereserveerd dan wordt dat gecommuniceerd.
- In het geval het indexatiebeleid in nauwe samenhang met de dekkingsgraad van het fonds wordt vormgegeven, dan zal die relatie worden gecommuniceerd en wordt de feitelijke dekkingsgraad en de streefdekkingsgraad van het fonds aangegeven.
- De pensioenuitvoerder legt vast en communiceert aan de deelnemer hoe het indexatiebeleid wordt gefinancierd.

De pensioenuitvoerder hanteert in de communicatie tevens de volgende tekst: «De indexatie van uw pensioen is voorwaardelijk; er is geen recht op indexatie en het is ook voor de langere termijn niet zeker of en in hoeverre indexatie zal plaatsvinden.»

16. In de Pensioenwet zal als uitgangspunt worden geformuleerd dat zowel in de situatie dat aan deze voorwaarden niet is voldaan als in de situatie dat er twijfel is over de aard van onderdelen van de overeenkomst, die onderdelen als onvoorwaardelijk dienen te worden aangemerkt. Die onderdelen van de pensioenaanspraken, die op grond van de in punt 15 genoemde criteria, wegens het oordeel van fondsbestuur, accountant en actuaris door de toezichthouder als onvoorwaardelijk worden aangemerkt, zullen deel uit maken van de technische voorzieningen en van het vereist eigen vermogen.

17. Bij elk gekozen financieringsmodel dient het pensioenfonds een premie- en beleggingbeleid te voeren dat hoort bij de aangegeven ambitie. Transparantie over de afspraken zowel in de pensioenovereenkomst en in de communicatie naar de deelnemer betekent dat dergelijke afspraken transparant tot uitdrukking moeten komen in het financiële beleid van het fonds en in de voorzieningen (defined benefit) of bestemmingsreserve (defined contribution) op de balans, waarbij duidelijk is onder welke voorwaarden de daaruit voortvloeiende resultaten ten goede komen aan de verschillende partijen. Ook de hoogte van de pensioenpremie dient in lijn te zijn met de ambitie. Daarbij ziet de toezichthouder er op toe dat dit beleid ook daadwerkelijk gestalte krijgt.

18. Dit betekent ook dat indien de (gedeeltelijke) indexatie mede wordt gefinancierd uit de opbouw van het vereiste eigen vermogen, dit invloed heeft op het tempo waarin de evenwichtssituatie van het fonds wordt bereikt. Dit is alleen toelaatbaar als de toe te kennen indexaties passen binnen het herstelplan. Een dergelijk herstelplan zal dus, naast een al dan niet volledig c.q. voorwaardelijk indexatiestreven, ook een gestaag herstel moeten laten zien. Ook in de evenwichtssituatie van het fonds mag het indexatiebeleid van het fonds er niet toe leiden dat de vereiste dekkingsgraad ex ante wordt aangetast.

19. In het verlengde van het uitgangspunt «afpraak is afspraak» zal in de Pensioenwet worden voorgeschreven dat terugstortingen, «premie-holidays» en premiekortingen op een kostendekkende premie alleen dan kunnen plaatsvinden als de onvoorwaardelijke en – in voorkomende gevallen – de voorwaardelijke onderdelen van de pensioenovereenkomst in dat jaar en voor de langere termijn kunnen worden nagekomen.

20. Bij of krachtens de Pensioenwet zullen de elementen voor het bepalen van de kostendekkende premie worden aangegeven. Die elementen zijn:

- De actuariële benodigde premie voor de «inkoop» van de onvoorwaardelijke onderdelen van de pensioenovereenkomst.
- Een opslag voor het bereiken c.q. in stand houden van het vereist eigen vermogen, met inbegrip van het minimaal vereist eigen vermogen.
- Een opslag voor de uitvoeringskosten.
- De actuariële benodigde premie voor voorwaardelijke onderdelen van de pensioenovereenkomst, met inachtneming van de geformuleerde ambitie en de afgesproken wijze van financieren.

Daarnaast zal worden bepaald dat het pensioenfonds deze kostendekkende premie en de feitelijke premie voor dat jaar in zijn jaarrekening dient te vermelden en zal worden bepaald hoe die moeten worden toegevoegd.

21. Bij het overgaan naar marktwaardering van de verplichtingen worden de dekkingsgraden beweeglijker en is er meer kans op onderdekking. Nog nader zal worden bezien op welke wijze een te grote premievolatiliteit kan worden voorkomen.

22. Tegen deze achtergrond wil het kabinet voor de onvoorwaardelijke toezeggingen uitgaan van een zekerheidsmaatstaf van 97,5% met een hersteltermijn van maximaal 15 jaar. Voor een standaardpensioenfonds (waarbij o.a. uitgegaan wordt van een belegging voor 50% in zakelijke waarden, en een duration van vastrentende beleggingen en de verplichtingen van 5 respectievelijk 16 jaar) betekent dit een dekkingsgraad van niet meer dan 130. De gemiddelde opbouwperiode van een pensioen bedraagt 40 jaar. De keuze van 97,5 % betekent dat iedere deelnemer gemiddeld een keer mee moet betalen aan het herstel. Daarbij komt dat bij deze zekerheidsmaatstaf wordt voorkomen dat structureel altijd een deel van de pensioenfonds in herstel zit.

B.2 Het eigen vermogen

23. Naast de technische voorzieningen dient het pensioenfonds te beschikken over een eigen vermogen.

De richtlijn pensioeninstellingen schrijft voor dat de omvang van dit vermogen afhankelijk is van de aard en de risico's (dus het risicoprofiel) van het pensioenfonds. Die risico's zijn vooral gelegen in de beleggingen, in de afstemming van de beleggingen op de verplichtingen en in de onzekerheden in die verplichtingen. Tevens schrijft die richtlijn pensioeninstellingen voor dat het eigen vermogen onbeklemd moet zijn. Het eigen

vermogen is te onderscheiden in een «vereist eigen vermogen» waarbinnen een «minimaal vereist eigen vermogen» is te onderscheiden. Voor het geval dat het fonds geen risico draagt (zoals het geval is bij een bestemmingsreserve) is er geen eis om voor dat deel eigen vermogen aan te houden.

24. Voor de berekening van het minimaal vereist eigen vermogen zijn de voorschriften in de richtlijn pensioeninstellingen bepalend. Dit minimaal vereist eigen vermogen bedraagt ca. 5% van de technische voorzieningen.

25. Het fonds dient altijd, behalve in de hierna omschreven uitzonderings-situatie, te beschikken over het minimaal vereist eigen vermogen. Indien het fonds niet beschikt over het minimaal vereist eigen vermogen, dan dient het fonds direct een herstelplan aan de PVK ter goedkeuring voor te leggen waaruit blijkt dat zo snel mogelijk, maar binnen maximaal één jaar het minimaal vereist eigen vermogen wordt hersteld.

26. In de Pensioenwet zal erin worden voorzien dat de PVK een langere periode kan vaststellen voor de perioden die zijn genoemd in het herstelplan indien sprake is van een zodanig uitzonderlijke situatie waardoor een groot aantal pensioenfondsen te maken heeft met een forse daling van het eigen vermogen.

27. Het «vereist eigen vermogen» is het vermogen dat behoort bij de evenwichtssituatie van het fonds. In die evenwichtssituatie is het eigen vermogen zodanig vastgesteld dat met de wettelijk vastgestelde zekerheidsmaatstaf ten aanzien van de als onvoorwaardelijk aangemerkte onderdelen van de pensioenovereenkomst wordt voorkomen dat het fonds binnen 1 jaar beschikt over minder middelen dan de hoogte van de technische voorzieningen (dus terecht komt in een situatie van onderdekking). Daarbij wordt uiteraard rekening gehouden met de aard en de risico's (dus het risicoprofiel) van het pensioenfonds.

28. Indien het eigen vermogen duidelijk komt (ligt) onder het niveau dat behoort bij de evenwichtssituatie maar boven de 105%, meldt het pensioenfonds dit direct aan de PVK en dient het bij de PVK een herstelplan in. Een dergelijk herstelplan hangt mede af van de vraag in hoeverre het in de ABTN vastgelegde en door de PVK geaccordeerde beleid in die situatie reeds de gewenste effecten geeft.

29. Het fonds voert het herstelplan uit. Zij geeft jaarlijks aan de PVK en aan de deelnemers aan of de acties in het herstelplan zijn uitgevoerd, of de beoogde effecten zijn opgetreden en of de opbouw van het vereist eigen vermogen overeenkomt met het verloop zoals dat in het herstelplan is aangegeven. Meevallers worden aangewend ten gunste van de uitvoering van het herstelplan. Bij tegenvallers wordt bezien of die kunnen worden opgelost binnen de normale bedrijfsvoering van het fonds of niet. Mocht het nodig zijn, dan kan de PVK de maatregelen in het herstelplan met het haar ter beschikking staande instrumentarium afdwingen.

30. Bij wezenlijke veranderingen in de samenstelling van de verplichtingen en in de samenstelling en omvang van de beleggingen van het fonds dient opnieuw een toets plaats te vinden. Zonodig kan dat leiden tot een nieuw herstelplan. Afwijkingen van een herstelplan zijn alleen toegestaan indien sprake is van een nieuw gewijzigd, door de PVK goedgekeurd, herstelplan. In dat geval geldt een nieuwe hersteltermijn.

31. De uitgangspunten en de systematiek voor de vaststelling van het minimaal vereist eigen vermogen en het vereist eigen vermogen op de langere termijn zullen bij of krachtens de Pensioenwet worden opge-

nomen. Voorts zullen bij of krachtens de Pensioenwet de zekerheidsmaatstaf ten aanzien van de onvoorwaardelijk aan te merken onderdelen van de pensioenovereenkomst, de richtinggevende bepalingen voor de scenario's die dienen ten behoeve van die zekerheidsmaatstaf alsmede de termijn die ten aanzien van die zekerheidsmaatstaf in acht dient te worden genomen, worden bepaald.

Daarbij zal ook worden aangegeven hoe garanties, achtergestelde leningen, herverzekering of anderszins een bijdrage kunnen leveren aan de financiële positie van het fonds.

Ten slotte zal, mede ter implementatie van de richtlijn pensioeninstellingen, bij of krachtens de Pensioenwet tevens de systematiek van de te gebruiken nominale en reële disconteringsvoet (de rekenrente) worden bepaald.

B.3 De beleggingen

32. De bepalingen in de Pensioenwet inzake de beleggingen zullen worden overgenomen uit de PSW en zullen worden aangepast aan de richtlijn pensioeninstellingen. Dit betekent dat in de Pensioenwet geen kwantitatieve beleggingsrestricties zullen worden opgenomen. Uitzondering daarop vormt de bestaande restrictie ten aanzien van het beleggen in de aangesloten onderneming en de uit de richtlijn pensioeninstellingen voortvloeiende restrictie op beleggingen in ondernemingen die tot dezelfde groep behoren.

33. Het betekent ook dat de eis zal blijven gelden dat de beleggingen op een solide wijze moeten geschieden, d.w.z. de activa moeten worden belegd in het belang van de deelnemers / pensioengerechtigden op een wijze die strookt met de aard en duur van de verwachte toekomstige pensioenuitkeringen. Daarbij dient de veiligheid, kwaliteit, liquiditeit en het rendement van de portefeuille als geheel te worden gewaarborgd.

B.4 Individuele behandeling

34. Het toekomstige toezicht zal rekening houden met de verschillende soorten en groottes van pensioenfondsen en de verschillende risicoprofielen waarvoor pensioenfondsen zouden wensen te kiezen. In dat toezicht kan dus worden gevarieerd van standaardmethoden tot interne modellen (maatwerk), daar waar dat naar het oordeel van de PVK gerechtvaardigd is.

B.5 Als het niet goed gaat

35. Het toezicht moet zijn gericht op het zo tijdig mogelijk voorkomen dat een instelling niet voldoet aan bepaalde minimumgrenzen. Alleen dan zijn mogelijkheden voor herstel afdoende aanwezig, zonder forse ingrepen. De instrumenten die de PVK uit hoofde van de PSW heeft (zoals de aanwijzingsbevoegdheid, de bevoegdheid om een bewindvoerder aan te stellen, etc.) zullen dan ook in de Pensioenwet worden opgenomen. Ondanks veel inspanningen is het mogelijk dat de financiële situatie bij een pensioenfonds verslechtert, zelfs zodanig dat een pensioenfonds te maken krijgt met onderdekking. Het spreekt voor zich dat dan alle inzet er op moet zijn gericht om die onderdekking ongedaan te maken.

36. Het is gewenst helderder dan thans vast te leggen dat pensioenfondsen in diverse stadia van lagere (afnemende) vermogensposities inspanningen moeten verrichten om de dalende trend te keren en de instrumenten aan te geven die uit hoofde van het toezicht daarbij beschikbaar zijn. Het is dus gewenst om naast de instrumenten die de PVK reeds heeft krachtens de PSW en die ook in de Pensioenwet zullen worden

opgenomen, te komen tot heldere «alarmbellen» in het toezicht met behoud van de gewenste flexibiliteit die zowel voor het toezicht als ook voor een efficiënte uitvoering van pensioenregelingen vereist is.

C. De administratieve organisatie

37. De bepalingen over de administratieve organisatie zullen overzichtelijker worden gerangschikt en worden aangepast aan de hand van de bepalingen in de richtlijn pensioeninstellingen. Voorts zal uit de verzekeringswetgeving het uitgangspunt worden toegevoegd dat een pensioenfonds zorg draagt voor een goede administratieve organisatie en voor adequate interne controleprocedures en dat de PVK daarvoor aanbevelingen en algemene richtlijnen kan geven. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de inzichten in de internationale discussie op dit terrein (Basel II en Solvency II). De aanwijzingsbevoegdheid van de PVK in de PSW en de omstandigheid dat de activiteiten van de actuaris en van de accountant bij het pensioenfonds slechts kunnen plaatsvinden zolang de PVK daartegen geen bedenkingen heeft geuit, blijven bestaan.

38. De actuariële en bedrijfstechnische nota, de jaarrekening, het jaarverslag en de staten zijn de kernstukken op het terrein van de administratieve organisatie en voor het toezicht. De voorzieningen in de PSW op dit terrein blijven onveranderd. Wel is het gewenst het permanente karakter van de staten als essentieel onderdeel van het toezicht te verankeren door voor het voorschrift van de staten een basis in de wet zelf te leggen, in plaats van dit te baseren op een algemene maatregel van bestuur. Tevens zal duidelijker worden aangegeven dat het actuariële verslag onderdeel uitmaakt van de staten, teneinde te benadrukken dat het actuariële verslag de waarmede van de accountant vergt. Tot slot zal nader worden gekeken naar de indieningstermijn van de staten en naar de wenselijkheid van het openbaar maken van sommige staten.

D. Overig

39. Uiteraard zal in de Pensioenwet worden aangegeven welke zaken bij algemene maatregel van bestuur en bij ministeriele regeling nader zullen worden ingevuld en binnen welke kaders de verdere invulling door de PVK zal plaatsvinden. Daarbij bepaalt de PVK hoe zij die invulling op haar terrein uitwerkt in algemene regels dan wel aan de orde stelt in het toezicht in de individuele situatie.

40. In de bestaande regelgeving is, in de situatie van onderdekking, een eventuele «afstempeling» slechts mogelijk nadat de verplichtingen aan alle andere crediteuren volledig zijn voldaan. Bij het opstellen van de Pensioenwet zal worden bezien of de preferentie van deelnemers versus andere crediteuren aangepast moet worden ten opzichte van de huidige situatie, waarin een pensioenfondsbestuur in geval van onderdekking kan overgaan tot korting op de rechten zonder dat de positie van andere crediteuren kan worden aangetast.

41. Het bovenstaande betekent dat pensioenfondsen de komende tijd bij de PVK moeten aangeven hoe zij binnen 15 jaar aan de vereiste zekerheidsmaatstaf van 97,5 % gaan voldoen. Daarbij moeten zij ook aangeven wat op basis van alm-studie redelijkerwijs de verwachting is ten aanzien van de indexatie de komende 15 jaar.

Voorts onderkent het kabinet dat dit onderwerp dwingt tot veranderingen in de wijze waarop de sociale partners de afgelopen jaren over de indexatie hebben gecommuniceerd.

Mede tegen deze achtergronden wil het kabinet aan de PVK verzoeken om over vijf jaar (gerekend vanaf 1/1/2004) te rapporteren wat het algemene beeld is van het ambitieniveau van de pensioenregelingen, incl. de indexatie, en de financiële positie van de fondsen. Op basis daarvan kan dan een evaluatie van de hoofdlijnen van het financieel toetsingskader plaatsvinden.