

Vergaderjaar 2008–2009

30 413

Regels betreffende pensioenen (Pensioenwet)

Nr. 127

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2009

Inleiding

Het Nederlandse pensioenstelsel is een gelaagd systeem bestaande uit drie pijlers. Een eerste pijler bestaat uit de algemene ouderdomsvoorziening, die ertoe strekt te voorzien in een adequaat inkomen. Deze voorziening wordt gefinancierd door omslag van premies en belastingen. Een tweede pijler bestaat uit in het kader van de arbeidsovereenkomst verplichte aanvullende pensioenen, die berusten op door sociale partners overeengekomen collectieve en solidaire aanvullende pensioenregelingen en die door middel van kapitaaldekking worden gefinancierd. Ten slotte een derde pijler, die bestaat uit deels fiscaal gefacilieerde vrijwillige individuele pensioenbesparingen.

Binnen de tweede pijler is door kapitaaldekking een omvangrijk vermogen opgebouwd, waardoor het Nederlandse pensioenstelsel beter dan veel andere landen is voorbereid op de aankomende vergrijzing. Er is dan ook alle reden om de fundamenteën van het Nederlandse pensioenstelsel te koesteren. Ondanks de bovengenoemde sterke punten van het Nederlandse pensioenstelsel heeft de turbulentie op de financiële markten ook de kwetsbaarheid van het Nederlandse pensioenstelsel blootgelegd. De hoge mate van kapitaaldekking maakt het pensioenstelsel, en daarmee de inkomensvoorziening van de huidige en toekomstige gepensioneerden, gevoelig voor schokken op de financiële markten.

De huidige crisis is de tweede in nog geen tien jaar tijd die het pensioenstelsel zwaar onder druk zet. Na de vorige crisis zijn de pensioenpremies verhoogd tot kostendekkend niveau of hoger. Daarnaast werden eindloonregelingen op grote schaal in voorwaardelijk geïndexeerde middenloonregelingen omgezet, waardoor de schokbestendigheid van het pensioenstelsel werd vergroot, maar de pensioenopbouw en indexatiezekerheid werd verminderd. De huidige crisis toont aan dat pensioenfondsen, die steeds meer in aandelen en andere zakelijke waarden zijn

gaan beleggen, in toenemende mate gevoelig zijn voor een combinatie van lage rente en lage aandelenwaarden. Sturingsinstrumenten, zoals indexatiekorting voor actieven en gepensioneerden, moeten naar verwachting zeer langdurig worden ingezet om de dekkingsgraden weer op peil te brengen. Dat laat onverlet dat het herstel van pensioenfondsen in belangrijke mate afhankelijk zal zijn van de ontwikkelingen op de financiële markten in de komende jaren.

Daarnaast worden nieuwe uitdagingen gesteld door de aankomende vergrijzing van de bevolking. De pensioenvermogens zullen in de komende decennia nog sterk stijgen in verhouding tot de loonsom. Daarmee zal het opvangen van financiële schokken door de actieve deelnemers steeds moeilijker worden. Bovendien zullen de kosten van pensioenregelingen ook autonoom verder oplopen door de vergrijzing en de stijging van de levensverwachting. Tegen deze achtergrond heb ik tijdens het Algemeen Overleg over pensioenonderwerpen op 19 maart jongstleden uw Kamer toegezegd een brief te zullen sturen, waarin ik aangeef op welke wijze lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken uit de gevolgen van de huidige crisis voor het pensioenstelsel.

De bovengenoemde brede financiële problematiek op het terrein van de aanvullende pensioenen kan worden opgeknipt in een aantal vragen, waarop in de komende tijd een antwoord gevonden moet worden.

I.a. Welke parameters ten aanzien van de rente, aandelenrendementen, loon- en prijsinflatie mogen pensioenfondsen de komende jaren hanteren in hun financiële opzet?

I.b. Hebben pensioenfondsen de afgelopen jaren een verantwoord beleggingsbeleid gevoerd? Hoe is omgegaan met de afweging tussen rendement en risico?

I.c. Komt het financieel toetsingskader pensioenfondsen (verder: ftk), mede in het licht van de recente ervaringen als gevolg van de financiële crisis, in alle opzichten tegemoet aan de huidige en toekomstige uitdagingen die op het terrein van de aanvullende pensioenen worden gesteld of is bijstelling noodzakelijk? De vraag naar het functioneren van het huidige ftk heeft een directe relatie met de vraag of het huidige stelsel van aanvullende pensioenregelingen optimaal functioneert en kan blijven functioneren onder druk van verdere vergrijzing.

II. Naast de drie bovengenoemde vraagstukken met betrekking tot de financiële problematiek van pensioenfondsen, die onder invloed van de crisis aan urgentie hebben gewonnen, zijn er enkele institutionele aspecten die aandacht behoeven in het licht van de eerder genoemde uitdagingen. Zo is vraag relevant of de huidige bestuurs- en medezeggenschapsstructuur van pensioenfondsen voldoende is toegesneden op de huidige en toekomstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de positie van gepensioneerden. Daarnaast is de vraag hoe de huidige bestuursstructuren zich verhouden tot toenemende tendens om de kerntaken van pensioenfondsen – het beleggen van pensioengelden en het administreren van pensioenregelingen – aan uitvoeringsorganisaties uit te besteden.

Ad I.a. Parameters ftk (Commissie Don)

In artikel 144 van de Pensioenwet en artikel 139 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling is vastgelegd dat de parameters ftk iedere drie jaren moeten worden getoetst in relatie tot de financieel-economische ontwikkelingen in het verleden en in de toekomst. Deze parameters

hebben betrekking op de minimale verwachtingswaarden voor de groei-voeten van het loon- of prijsindexcijfer, het maximaal te hanteren verwachte rendement op vastrentende waarden, de maximaal te hanteren risicopremies op onder andere aandelen en onroerend goed en de toekomstige rentetermijnstructuur voor de disconteringsvoet binnen de continuïteitsanalyse. De actuele rentetermijnstructuur, die wordt gebruikt voor de vaststelling van de huidige pensioenverplichtingen, maakt geen onderdeel uit van de regeling parameters pensioenfondsen. Dit geldt eveneens voor de risicoparameters die gebruikt worden in het standaardmodel voor de bepaling van het vereist eigen vermogen. De parameters zijn van belang bij het vaststellen van de kostendeckende premie van pensioenfondsen en bij de financieel-economische uitgangspunten die in herstelplannen en de continuïteitsanalyse mogen worden gehanteerd.

In genoemde wetsartikelen is tevens vastgelegd dat ik het advies van een commissie zal inwinnen, bestaande uit een vertegenwoordiger van DNB, van het Centraal Planbureau (CPB) en twee leden op voordracht van een Stichting van de Arbeid. Daarnaast dien ik een onafhankelijk lid aan te wijzen, die tevens de rol van onafhankelijk voorzitter kan vervullen.

De commissie is als volgt samengesteld: de heer prof. dr. F.J.H. Don (voorzitter), de heer prof. dr. C. van Ewijk (CPB), de heer prof. dr. K.H.W. Knot (DNB), de heren drs. K.B. van Popta en drs. C.C.H.J. Driessen (Stichting van de Arbeid). De commissie parameters ftk heeft haar werkzaamheden op 15 april jl. aangevat en zal binnen de kaders van haar wettelijke taakopdracht vóór 1 september 2009 advies aan mij uitbrengen. Dat advies zal ik zwaar laten meewegen bij de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur, waarin de al dan niet herziene parameters zullen worden vastgelegd.

Ad I.b. Beleggingsbeleid van pensioenfondsen

De financiële crisis werkt door in alle geledingen van de economie. Er is dan ook sprake van een brede financieel-economische problematiek, waar ook pensioenfondsen fors door zijn getroffen. Hoewel deels sprake is van onvermijdbare externe financieel-economische ontwikkelingen, is het effect van deze ontwikkelingen op de financiële positie van pensioenfondsen mede afhankelijk van beslissingen die pensioenfondsbesturen in het verleden hebben genomen omtrent risico en verwacht rendement.

Pensioenfondsen zijn de afgelopen jaren over het algemeen steeds risicovoller gaan beleggen. Gegeven het feit dat verplichtingen van pensioenfondsen een lange tijdshorizon beslaan, is het niet onlogisch om een hoger lange termijn rendement na te streven dan haalbaar is met risicovrije staatsleningen. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat veel pensioenfondsen vanwege de met deze strategie gepaard gaande risico's hard zijn geraakt door de gevolgen van de financiële crisis. Werknemers en gepensioneerden ondervinden daarvan (in)direct de negatieve gevolgen, omdat bijvoorbeeld pensioenen langdurig niet geïndexeerd zullen worden. Ondanks de moeilijke omstandigheden op de financiële markten zijn er echter ook nog steeds pensioenfondsen die een zodanig goede dekkingsgraad hebben, dat zij wel kunnen blijven indexeren. Dit roept de vraag op welke risico's de in problemen verkerende pensioenfondsen de afgelopen jaren rond hun beleggingsbeleid hebben genomen, en op welke manier enkele beter gepositioneerde pensioenfondsen zich gewapend hebben tegen een combinatie van lage rente en dalende aandelenkoersen.

Tegen die achtergrond heb ik aangekondigd een onderzoek in te stellen naar het beleggingsbeleid en het risicobeheer van pensioenfondsen in de

afgelopen jaren. De Nederlandsche Bank (verder: DNB) had zich in haar jaarplan voorgenomen een gedetailleerde inventarisatie te maken van de wijze waarop de feitelijke beleggingen tot stand komen bij een tiental fondsen (zie www.dnb.nl, Thema's DNB toezicht 2009). Daarnaast zal ik een onafhankelijke commissie van deskundigen instellen, die mede op basis van de uitkomsten van het feitenonderzoek van DNB aanbevelingen voor de toekomst zal doen, uiteraard met inachtneming van de wettelijke geheimhoudingsplicht van DNB wat betreft onder toezicht staande instellingen en ondernemingen. Zodra de bevindingen van DNB beschikbaar komen – naar verwachting op korte termijn – zal de commissie haar werkzaamheden medio 2009 kunnen starten en vóór het einde van dit jaar haar conclusies en aanbevelingen aan mij kenbaar maken. Ik zal uw Kamer binnenkort nader informeren over opdracht en de samenstelling van de commissie.

Ad l.c. Evaluatie van het financieel toetsingskader pensioenfondsen in relatie tot het functioneren van aanvullende pensioenregelingen

Pensioenfondsen zijn hard geraakt door de financiële crisis. Als gevolg van dalende beurskoersen en rentestanden zijn hun dekkingsgraden op dit moment tot ruim onder het wettelijke vereiste minimale niveau van circa 105 procent dekkingsgraad gezakt. In de pensioenwetgeving is opgenomen dat pensioenfondsen binnen drie jaar weer het minimaal gewenste dekkingsniveau zouden moeten bereiken; ik heb in het licht van de ernst van de crisis fondsen de mogelijkheid gegeven om er maximaal vijf jaar voor uit te trekken. Daarmee is voorkomen dat pensioenfondsen reeds op korte termijn ingrijpende herstelmaatregelen moesten nemen. Het is duidelijk dat de problemen van pensioenfondsen daarmee nog niet zijn opgelost. Uit de herstelplannen blijkt dat er grote onzekerheid is over de vraag wanneer pensioenfondsen weer in staat zullen zijn om de opgebouwde pensioenaanspraken van werknemers en de pensioenuitkeringen van gepensioneerden weer te indexeren. Wanneer indexatie langdurig achterwege zou blijven, betekent dit een geleidelijke, maar niet minder ingrijpende versobering van aanvullende pensioenregelingen, die niet alleen een verslechtering van de koopkracht van gepensioneerden tot gevolg heeft, maar ook tot een fundamenteel lagere pensioenopbouw voor actieven en slapers leidt.

Als gevolg van de financiële crisis is ook de vraag scherper op tafel komen te liggen of de inrichting van het huidige ftk voldoende is toegesneden op situaties, waarin zich een omvangrijke negatieve financiële schok heeft voorgedaan. Daarnaast dienen een aantal technische aspecten in ogenschouw genomen te worden. Wat dat laatste betreft kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de toegenomen volatiliteit van de dekkingsgraden als gevolg van marktwaardering, waarbij overigens een analytisch onderscheid moet worden gemaakt tussen de registratie van de financiële positie van pensioenfondsen en de reactie die pensioenfondsen daarop in het kader van het financiële toezicht moeten geven. Daarnaast doet zich de vraag voor of de rente die pensioenfondsen momenteel voor de waardering van hun pensioenverplichtingen moeten hanteren, de reële marktwaarde van deze verplichtingen weerspiegelt. Tevens kan gedacht worden aan de niet altijd gelijke waarderingsgrondslagen in het ftk van activa en passiva en de vraag of de nominale zekerheidseisen op de korte termijn het streven naar reële zekerheid op de lange termijn, dus naar waarde- of welvaartsvaste pensioenen, elkaar niet in de weg staan. Een andere vraag is of demping van premies wel toegestaan moet worden, wanneer demping er de facto toe leidt dat de premie onvoldoende is voor de inkoop van de nieuwe pensioenaanspraken, qua technische voorzieningen en de vereiste buffers. Ik zal de bovengenoemde problematiek in samenspraak met DNB nader uitwerken in een notitie.

Naast de onzekere ontwikkeling van de economie en de financiële markten in de eerstkomende jaren, doet zich de vraag voor in hoeverre de vergrijzing op de lange termijn extra druk op het huidige pensioenstelsel zal leggen. In welke mate zal de vergrijzing de schokbestendigheid van het stelsel ondergraven? In hoeverre blijven werkgevers in het licht van de omvang van de pensioenvermogens en de internationale boekhoudregels bereid om een structureel deel van de pensioenrisico's op zich te nemen? Hoe zal de vergrijzing de solidariteit tussen jongere en oudere generaties beïnvloeden?

Bovengenoemde vraagstukken vallen voor een groot deel onder de verantwoordelijkheid van sociale partners, die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming en vormgeving van aanvullende pensioenregelingen. Deze vraagstukken kunnen evenwel niet los worden gezien van de waarborgfunctie van de overheid voor de tweede pijler van het Nederlandse pensioenstelsel. De Pensioenwet, en in het bijzonder het ftk, heeft als kernfunctie om te garanderen dat gedane pensioentoezeggingen ook worden nagekomen. Ik zal daarom een drietal onafhankelijke deskundigen vragen mij te adviseren over het functioneren van het ftk in relatie tot het functioneren van het stelsel van aanvullende pensioenen. Daarbij zullen niet alleen de gevolgen van de huidige financiële crisis voor de tot nu toe nagestreefde pensioenambities en de communicatie daarover aan de orde moeten komen, maar zal ook een structurele visie op het ftk en pensioenstelsel in relatie tot het vergrijzingsvraagstuk moeten worden gegeven.

Zowel ten aanzien van de evaluatie van het ftk, alsmede ten aanzien de vraagstukken rondom het functioneren van het stelsel van aanvullende pensioenen zal ik overleg voeren met de Stichting van de Arbeid. Ik streef ernaar om beide trajecten in het eerste kwartaal 2010 af te ronden en zal uw Kamer informeren over de uitkomsten. Voorafgaand daaraan zal ik uw Kamer aan het einde van dit jaar informeren over de stand van zaken.

De uitkomsten zullen een rol spelen bij het overleg dat ik, voorafgegaan door een advies van DNB, samen met DNB medio 2010 zal hebben met de Stichting van de Arbeid en de pensioenkoepels over de vraag of het uitstel van het eerste kortingsmoment, zoals afgesproken in het kader van het Sociaal Overleg op 24 maart jongstleden, in de dan geldende omstandigheden nog verantwoord is.

Ad II. Beheersing van bestuurs-, medezeggenschapsen bedrijfsprocessen bij pensioenfondsen

Zoals gezegd zijn de uitdagingen op het terrein van de aanvullende pensioenen niet alleen financieel-economisch van aard, maar is ook sprake van een institutionele component. In de afgelopen jaren heeft de pensioensector enkele forse stappen vooruit gezet op het terrein van medezeggenschap en waarborging van goed bestuur (vooral betreffende verantwoording en intern toezicht). Een belangrijke rol was weggelegd voor zelfregulering, maar mede op verzoek van de convenantpartijen zijn (delen van) de gesloten convenanten in de wet verankerd. In opdracht van de betrokken partijen heeft de Sociaal-Economische Raad (verder: SER) de medezeggenschaps- en pension fund governance convenanten geëvalueerd. Beide onderzoeksrapporten «*Eindevaluatie Medezeggenschap Gepensioneerden*» en «*Inventarisatie Principes voor goed pensioenfondsbestuur*» zijn 30 maart jl. gepubliceerd.

Hoewel er nog geen echte evaluatie van de principes voor goed pensioenfonds-bestuur mogelijk was in verband met de korte termijn waarin deze principes gelden (sinds de invoering van de Pensioenwet per 1 januari 2007) geeft het rapport «*Inventarisatie Principes voor goed*

pensioenfondsbestuur» toch een aantal duidelijke conclusies. Zo is het voor fondsen moeilijk om geschikte (gekwaliceerde) kandidaten te vinden voor alle organen, zijn er hoge kosten van intern toezicht, is er sprake van een toenemende bureaucratie, heeft men moeite met de samenloop van het verantwoordingsorgaan en de deelnemersraad, en wordt er geen onderscheid gemaakt naar omvang fondsen waardoor met name kleine(re) fondsen veel druk ervaren. Los van de evaluatie is gebleken dat met name kleine en middelgrote ondernemingspensioenfondsen grote moeite hebben met de invulling van de afspraken met betrekking tot de bestuursstructuur. Tevens heeft DNB, die sinds de inwerkingtreding van de Pensioenwet toezicht houdt op de naleving van de bepalingen over goed bestuur, onder meer de nodige twijfels over de effectiviteit van het interne toezicht. Door de spanningen als gevolg van de huidige crisis en de verwachte toename van de risico's zal de druk op de besturen van pensioenfondsen de komende jaren verder toenemen. Een goede structuur van medezeggenschap en intern toezicht zijn daarom van cruciaal belang.

Tegen deze achtergrond ben ik voornemens te komen tot een stroomlijning van de huidige structuur ten aanzien van het bestuur en de medezeggenschap in pensioenfondsen. Het is wenselijk dat de administratieve last en de overlap van taken en bevoegdheden en de daarbij horende dubbeling van organen wordt verminderd en dat een effectief intern toezicht gegarandeerd is. Tevens kunnen vanuit deze optiek kanttekeningen geplaatst worden bij wijze waarop de verschillende belangen van te onderscheiden groepen binnen pensioenfondsen thans worden betrokken bij het pensioenfondsbestuur. Deze vraag zal ook aan de orde komen bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Koşer Kaya en Blok (Kamerstukken II 2007/08, 31 537, nr. 2). In de kabinetsreactie op de genoemde rapporten van de SER, die momenteel in voorbereiding is en die ik na de zomer naar uw Kamer zal zenden, zal ik de stroomlijning van de huidige structuur ten aanzien van het bestuur en de medezeggenschap in pensioenfondsen nader uitwerken en aangeven hoe ik het pensioenveld hierbij wil betrekken.

De hierboven geschetste problematiek hangt nauw samen met het gegeven dat pensioenfondsen de afgelopen jaren hun werkzaamheden in toenemende mate hebben uitbesteed. Ook de grootste pensioenfondsen hebben hun uitvoeringsorganisatie op afstand gezet. Daarmee is de praktijk ontstaan waarbij het pensioenfonds doorgaans beperkt van omvang is en de uitvoeringsorganisaties omvangrijk.

Dat betekent dus ook dat het pensioenfonds weliswaar beslist over de inzet van sturingsinstrumenten, zoals indexatie, premievaststelling en eventueel korten van aanspraken, maar dat de informatie en berekeningen waarop deze besluiten genomen worden in toenemende mate vrijwel geheel door de uitvoeringsorganisatie wordt verzorgd. Dat geldt ook voor de uitvoering van het beleggingsbeleid en de administratieve uitvoering. Deze ontwikkelingen roepen de vraag op of fondsbesturen altijd voldoende inzicht hebben in de risico's die zij lopen en of zij in staat zijn hun verantwoordelijkheid voor het beleid waar te maken. Een tweede vraag is of de toezichthouder in staat is om effectief toezicht te houden, bijvoorbeeld indien eventuele problemen bij een uitvoeringsorganisatie meerdere pensioenfondsen raken.

In het verslag van een schriftelijk overleg naar aanleiding van de fusie tussen ABP en Cordares van 11 december 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 30 413, nr. 105) heb ik u al toegezegd in overleg met de toezichthouder te bezien of de regelgeving ten aanzien van het toezicht in geval van uitbesteding door pensioenfondsen aan derden voldoende effectief is. Dat overleg heeft ertoe geleid dat ik de betreffende regelgeving (artikel 13, tweede lid, van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte

beroepspensioenregeling) heb aangepast in die zin dat de toezichthouder ook informatie kan opvragen of een onderzoek kan instellen bij de uitvoeringsorganisatie zonder voorafgaande toestemming van het pensioenfonds. Mocht een dergelijk snel ingrijpen nodig zijn dan zal de toezichthouder het pensioenfonds wel (achteraf) inlichten. In geval de uitvoering van een bepaalde pensioenregeling de toezichthouder ertoe noopt om maatregelen te treffen, zullen deze maatregelen zich richten op het pensioenfondsbestuur. Het pensioenfonds blijft immers verantwoordelijk.

Tegen de achtergrond van de huidige financiële crisis wil ik de komende periode bekijken of verdere aanpassingen met betrekking tot het toezicht op door pensioenfondsen uitbestede taken noodzakelijk zijn. Daarbij zal met name gekeken worden of er wettelijke eisen gesteld moeten worden aan het uitvoeringscontract met de uitvoeringsorganisaties dan wel aan de uitvoeringsorganisatie zelf.

Concluderend

Met de in deze brief geschetste brede aanpak geef ik invulling aan mijn verantwoordelijkheid voor de waarborgfunctie van de overheid voor de tweede pijler van het Nederlandse pensioenstelsel. Een stelsel dat bewezen heeft in staat te zijn om te zorgen voor een goede inkomensvoorziening voor de oudedag. Tegelijkertijd heeft de financiële crisis een aantal kwetsbare punten in ons stelsel van aanvullende pensioenen blootgelegd. Vanwege de snelle vergrijzing van de bevolking in de komende jaren is het zaak deze kwetsbare punten snel en grondig te analyseren en daar waar nodig te versterken. Als zaken nu op hun beloop worden gelaten, is het risico niet denkbeeldig dat het vertrouwen van de Nederlandse bevolking in het huidige pensioenstelsel wordt ondergraven. Het is van groot belang om een dergelijk scenario te voorkomen, omdat de voordelen van het op collectiviteit en solidariteit gebaseerde Nederlandse pensioenstelsel daarvoor te waardevol zijn.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner