

Vergaderjaar 2000–2001

25 694

Pensioenregelingen

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2001

1. Inleiding

De inrichting van de stelsels van pensioenen heeft op dit moment in verschillende gremia in Europees verband de volle aandacht. Een belangrijke reden daarvoor vormt de vergrijzing van de Europese bevolking, die naar verwachting in 2030 haar piek zal bereiken. Die vergrijzing en de daardoor veroorzaakte sterke stijging van de afhankelijkheidsratio's leidt bij ongewijzigd beleid tot sterke oplopende kosten voor de oudedagsvoorziening.

Voorts is er toenemende aandacht voor het wegnemen van de restricties op het terrein van de internationale arbeidsmobiliteit. In dit verband kan onder meer worden gewezen op het SER-advies inzake arbeidsmobiliteit dat op 16 februari 2001 is uitgebracht. Vooral bij pensioenstelsels die grotendeels op omslagbasis zijn gefinancierd zal de toenemende vergrijzing in de komende decennia kunnen leiden tot financieringsproblemen.

Een belangrijk deel van die restricties op het terrein van de arbeidsmobiliteit wordt veroorzaakt door de verschillen tussen de lidstaten in het arbeids- en sociaal recht en de verschillen in de fiscale behandeling van pensioenen. Ten aanzien van die verschillen in de fiscale behandeling van pensioen kan worden opgemerkt dat de Europese Commissie heeft aangekondigd dit voorjaar te komen met een mededeling over dit thema.

De discussie in Europees Verband

De discussie over de vergrijzing en de houdbaarheid van de pensioenstelsel en de discussie over de internationale arbeidsmobiliteit, vinden thans plaats in verschillende fora. Het Comité Sociale Bescherming (SPC) onderzoekt met name hoe de Europese systemen van sociale bescherming moeten worden aangepast, om hun houdbaarheid op de lange termijn te bevorderen, rekening houdend met de vergrijzing en om sociale

insluiting en gender-gelijkwaardigheid te waarborgen. Dit Comité zal een eerste resultaat van deze studie voorleggen aan de Europese Raad van Stockholm op 23–24 maart van dit jaar. Het Comité voor het Economisch Beleid (EPC) onderzoekt de financiële en macro-economische gevolgen van de vergrijzing en zal het komende jaar de gevolgen hiervan voor de individuele lidstaten op een vergelijkbare wijze in kaart brengen, waaronder de economische merites van verschillende pensioenstelsels.

Tenslotte kan worden gewezen op het Pensioenforum, dat is ingesteld door de Commissie en dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, de sociale partners en van de pensioeninstellingen. Dit Pensioenforum is met name gericht op het doen van voorstellen aan de Commissie teneinde de restricties die de aanvullende pensioenen op het terrein van arbeidsmobiliteit teweeg brengen, weg te nemen.

Beide elementen, het hoofd bieden aan de gevolgen van de vergrijzing alsmede het wegnemen van de restricties op het terrein van de internationale arbeidsmobiliteit, houden rechtstreeks verband met het strategisch doel dat de Europese Raad van Lissabon voor de Europese Unie heeft geformuleerd. Dit doel is om van Europa in het komende decennium de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken, met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Daarbij is ook overeengekomen dat de Europese systemen van sociale bescherming moeten worden aangepast om ervoor te zorgen dat arbeid lonend is.

Mede gezien de toenemende aandacht in Europees verband voor pensioenen zal deze brief thematisch aangeven welk uitgangspunt en welke doelen in deze discussie over de aanpassing van de stelsels van de aanvullende pensioenen voor Nederland voorop staan. Voor de discussie over de consequenties van de financiering van de bij wet geregelde pensioenen (in Nederland de AOW) en de gevolgen daarvan voor de houdbaarheid van de openbare financiën in de EMU verwijs ik naar de criteria uit het Verdrag van Maastricht en de bindende afspraken hierover in het Groei- en Stabiliteitspact.

Het spreekt daarbij voor zich dat het kabinet met u over deze zaken nader van gedachten zal wisselen, indien de behandeling van het betreffende dossier daartoe aanleiding geeft.

2. Uitgangspunt

Voorop staat, en dat wordt ook internationaal erkend, dat het Nederlandse pensioenstelsel relatief goed is toegerust om de problematiek van de vergrijzing aan te pakken. Daarnaast staat voorop, en in de Raad van Nice in december 2000 is dat bevestigd, dat het aan de lidstaten is om te beslissen welk stelsel van pensioen zij wensen en welke beleidsmaatregelen nodig zijn. Dit betekent dat nationale beslissingen en prioriteiten betreffende strategieën en de bijzonderheden van het hervormingsproces ook in de toekomst blijven behoren tot de verantwoordelijkheden van de lidstaten. Dat uitgangspunt, dat spoort met het subsidiariteitsbeginsel, wordt ook door de Europese Commissie onderschreven.

Waar de vormgeving van pensioenstelsels in de lidstaten leidt tot grensoverschrijdende effecten is er aanleiding voor Europese samenwerking. Zo kunnen de oplopende publieke uitgaven voor pensioenen in de komende decennia de overheidsfinanciën van de lidstaten onder druk zetten. Ook kunnen de stelsels van sociale zekerheid, waaronder pensioenstelsels, de internationale arbeidsmobiliteit belemmeren.

Gezien de grensoverschrijdende aspecten is het wenselijk de Europese samenwerking op pensioenterrein te versterken door onder meer de open coördinatiemethode toe te passen (uitwisselen van ervaringen en «beste praktijken» over hun huidige aanpak en lopende en geplande hervormingen). Op die wijze wordt ruimte gegeven voor de benodigde hervormingen van de huidige pensioenregelingen binnen de EU teneinde een toereikend hoogte van de pensioenen en een financieel evenwicht te garanderen en die tegelijkertijd ertoe leiden dat deze stelsels «werkgelegenheidsvriendelijker» worden.

Ten behoeve van die discussie heeft de Commissie enkele gemeenschappelijke uitgangspunten en beginselen voor de lidstaten geformuleerd¹, te weten:

1. handhaving van toereikende pensioenen;
2. een rechtvaardige verdeling tussen de generaties;
3. versterking van de solidariteit binnen de pensioenstelsels;
4. uitkeringen dienen in verhouding te staan tot betaalde premies;
5. erop toezien dat pensioenstelsels de gelijkheid van mannen en vrouwen bevorderen;
6. transparantie en voorspelbaarheid garanderen;
7. grotere flexibiliteit van de pensioenstelsels met het oog op maatschappelijke veranderingen;
8. verbetering van het aanpassingsvermogen aan de arbeidsmarkt;
9. de samenhang van de pensioenregelingen binnen het totale pensioenstelsel waarborgen;
10. gezonde en in de toekomst te handhaven overheidsfinanciën garanderen.

Het is de uitdaging in de komende discussie om aan de hand van deze uitgangspunten, die in essentie ook door Nederland volledig worden onderschreven, evenwichtige oplossingen te vinden, en uiteraard een oplossing die voor elke lid-staat andere accenten kan hebben. Bij die discussie zijn daarnaast voor Nederland nog vier doelen van specifiek belang. Op die doelen zal hieronder nader worden ingegaan.

3. Doelen

a. Houdbaarheid

Bij de discussie over de komende vergrijzing is essentieel dat de pensioenstelsels van de EU-landen *houdbaar* blijven. Bij die houdbaarheid staat niet alleen het voorkomen van armoede en van sociale uitsluiting voorop, maar ook het belang dat de lidstaten uiteindelijk zelf verantwoordelijk zijn voor de eigen financieringsproblemen. Ten aanzien van die houdbaarheid van de pensioenstelsels is het met name van belang dat er een beter evenwicht komt tussen het aantal betalende deelnemers en het aantal ontvangende deelnemers, al dan niet in combinatie met het aanbrengen van een meer reële verhouding in de hoogte van het uitkeren pensioen en het moment dat die uitkering plaatsvindt.

De pensioenkosten zullen moeten worden opgevangen binnen de budgettaire regels die in het kader van de Europese Monetaire Unie (EMU) zijn afgesproken. Het Stabiliteits- en groeipact sluit uit dat de pensioenkosten worden gefinancierd door het laten oplopen van begrotingstekorten. Financiering uit hogere belastinginkomsten vormt, met het oog op de versturende werking voor de arbeidsmarkt van de lidstaten, evenmin een wenselijke optie. De oplossing voor het opvangen van de toekomstige pensioenkosten zal gezocht moeten worden in het creëren van begrotingsruimte door andere uitgaven te verminderen (vermindering van

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité: De ontwikkeling van de sociale bescherming op de lange termijn: veilige en houdbare pensioenen d.d.: 11/10/2000.

rentelasten door de reductie van staatsschuld), verhoging van de arbeidsparticipatie en hervormingen van pensioenstelsels.

Daarnaast is in het algemeen ook de wijze van financiering van de pensioenaanspraken van belang. De mate waarin de overheid en de pensioeninstellingen in de Europese Unie hun verplichtingen momenteel hebben afgedekt (kapitaaldekking), geeft een belangrijke indicatie voor de houdbaarheid van pensioenstelsels in de toekomst. De Nederlandse pensioenbesparingen zijn de omvangrijkste in Europa (zie tabel 1 hieronder). Naast het feit dat kapitaaldekking minder gevoelig is voor demografische ontwikkelingen, vormen de beleggingsopbrengsten over het opgebouwde pensioenkapitaal een belangrijke aanvulling op de premieinkomsten om de aangegeven verplichtingen na te kunnen komen. Door de eerste pijler te financieren op omslagbasis wordt aan de andere kant voorkomen dat het Nederlandse pensioenstelsel volledig afhankelijk is van de ontwikkelingen op de kapitaalmarkten en van de ontwikkeling van de inflatie.

Tabel 1. Gedekte en ongedekte pensioenverplichtingen in een aantal landen van de EU als percentage van het BBP

	(1) Gespaard kapitaal*	(2) opgebouwde agrechten**	(3) percentage kapitaal- dekking kolom (1) / (1)+(2)***
Nederland	141	103	58
Ver.Koninkrijk	86	68	56
Denemarken	89	87	51
Ierland	43	55	44
België	10	75	12
Italië	19	157	11
Portugal	10	93	10
Duitsland	12	138	8
Frankrijk	6	83	7
Spanje	4	93	4

bron: Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, Rapporten aan de Regering, nr. 55, Generatiebewust beleid, Den Haag, 1999, pag. 160.

* Kolom 1 geeft de omvang van het gespaarde pensioenkapitaal weer als percentage van het BBP.

** Kolom 2 geeft de contante waarde van de pensioenrechten in het publieke deel van de pensioenvoorziening weer die reeds op dit moment bestaan als percentage van het BBP, maar waarvoor niet is gespaard.

*** Kolom 3 geeft welk deel van de opgebouwde pensioenrechten door middel van kapitaaldekking is gefinancierd als percentage van het BBP.

In de discussie in Duitsland over de aanpassing van het pensioenstelsel komt duidelijk naar voren welke grote financiële consequenties zijn gemoeid indien een financieringssysteem op basis van kapitaaldekking wordt geïntroduceerd in landen die van oudsher een financiering kennen op basis van het omslagstelsel. Bij die discussie dient ervoor te worden gewaakt dat bij de keuze van het financieringsstelsel uiteindelijk toch voorop staat dat gestreefd moet worden naar een goed evenwicht komt tussen het aantal betalende deelnemers en het aantal ontvangende deelnemers, en dat een goede reële verhouding tot stand wordt gebracht in de hoogte van het uit te keren pensioen en het moment dat die uitkering plaatsvindt. Kortom; de houdbaarheid van elk stelsel wordt bepaald door de mate waarin de regelingen eraan bijdragen dat de arbeidsmarktparticipatie in het algemeen en die van ouderen (55 – 65 jarigen) in het bijzonder wordt gestimuleerd.

b. Gelijke behandeling

Op het terrein van de *gelijke behandeling* van mannen en vrouwen geldt dat tijdens de Top van Lissabon is afgesproken dat bij die noodzakelijke aanpassing in die Europese systemen van sociale bescherming ook rekening wordt gehouden met het waarborgen van gendergelijkwaardigheid.

Nederland heeft met de totstandkoming van de wet 2b PSW/gelijke uitkeringen (Kamerstukken II 1999/2000, 26 711) op dit terrein reeds een belangrijke stap gezet. Naast het feit dat de keuze voor gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij alle soorten van beloning voor en na pensioen en bij alle soorten van pensioen beantwoordt aan overwegingen van rechtvaardigheid, stimuleert deze keuze de toetreding van vrouwen op de arbeidsmarkt met alle indirecte gevolgen voor het draagvlak van het pensioenstelsel van dien.

Nederland zal ook in internationaal verband pleiten voor gelijke uitkeringen voor mannen en vrouwen op het terrein van de aanvullende pensioenen.

c. Goed toezicht

Een belangrijk kenmerk van de Nederlandse pensioenwetgeving wordt gevormd door het *toezicht* op de wettelijke waarborgen die erop zijn gericht dat de pensioentoezegging van werknemers beschermd wordt. Dit financiële toezicht in NL op de pensioenfondsen – hetgeen uiteraard moet worden onderscheiden van het toezicht op de materiële beschermende bepalingen in de PSW, zoals: recht op waardeoverdracht/gelijke indexatie slapers en gepensioneerden/2b, etc. – en in de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding, stemt in belangrijke mate overeen met de uitgangspunten die in Europees verband zijn aanvaard in het kader van het toezicht op andere financiële instellingen, zoals: banken, verzekeringsmaatschappijen, en beleggingsmaatschappijen. Voorts is het Nederlands toezicht op de beleggingen van pensioenfondsen, evenals in het Verenigd Koninkrijk en in Ierland, gebaseerd op kwalitatieve beginselen (prudent person principle), zoals: veiligheid, rendement, en betrouwbaarheid. Dit biedt de ruimte om de beleggingen zodanig te diversificeren dat sprake is van een goede afstemming met de aard en de looptijd van de verplichtingen.

Deze benadering is ook gevolgd in het voorstel dat de Commissie op 11 oktober 2000 heeft uitgebracht voor een Richtlijn betreffende de werkzaamheden van instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening¹. Deze richtlijn is met name gericht op meer veilig en efficiënt beleggen door pensioenfondsen en op het wegnemen van de belemmeringen van grensoverschrijdende activiteiten van pensioenfondsen. Daartoe bevat deze richtlijn diverse algemene prudentiële regels ten behoeve van de bescherming van de deelnemers (deskundigheid en goede reputatie van beheerders, voorwaarden voor de toegang tot de werkzaamheid, informatie die moet worden vertrekt aan de deelnemers en de pensioengerechtigden, beleggingsvoorschriften) naast voorschriften inzake de passiva van pensioenfondsen met inbegrip van de technische voorzieningen.

Deze benadering van de Commissie is te verkiezen boven de voorkeur die in veel lidstaten nog bestaat voor kwantitatieve beleggingsrestricties (inclusief eisen voor valutacongruentie). Vaak houden die opvattingen verband met de wens binnenlandse besparingen ook binnenslands aan te wenden. Kwantitatieve restricties leiden aantoonbaar tot suboptimale resultaten, een lager rendement, en daardoor uiteindelijk hogere premielasten (en dus hogere arbeidslasten en minder werkgelegenheid). Het is dus van belang dat in de internationale discussie aan de benadering volgens de genoemde kwalitatieve uitgangspunten wordt vastgehouden.

¹ Commissiedocument: COM(2000) 507 definitief.

Nederland staat positief tegenover deze richtlijn maar heeft aarzelingen en bedenkingen in hoeverre de bepalingen inzake grensoverschrijdende activiteiten (art 20) zich verhouden tot de verplichtstelling in het kader van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds en hoe de mogelijkheid dat een deelnemer een andere pensioenuitvoerder kan kiezen, zich verhoudt tot het gesloten karakter van Nederlandse pensioenfonds. Daarnaast houdt de ontwerp-richtlijn in dat bij de uitvoering van een Nederlandse pensioenregeling door een buitenlandse instelling op de naleving van de sociaal-arbeidsrechtelijke bepalingen die op die pensioenregeling van toepassing is, toezicht plaatsvindt door de bevoegde autoriteiten van het land waar die instelling is gevestigd. Het zal niet eenvoudig zijn om een buitenlandse autoriteit toezicht te laten uitoefenen op de eerder reeds genoemde specifiek Nederlandse materieel beschermende bepalingen. Dat geldt in nog sterkere mate in de situatie als die lid-staat vergelijkbare voorzieningen in de eigen nationale sociaal- en arbeidsrecht niet kent. Immers op dit terrein ontbreekt nog elke vorm van harmonisatie in de regelgeving.

d. Mobiliteit

Pensioenstelsels mogen geen onnodige belemmeringen vormen voor de *mobilititeit* op de arbeidsmarkt, vanwege de ongewenste effecten die dit zowel op economisch als op sociaal terrein heeft. Dit geldt uiteraard in de eerste plaats op de arbeidsmarkt binnen een EU lidstaat. In Nederland is die arbeidsmobiliteit in belangrijke mate gerealiseerd door het recht op de gelijke behandeling van slapers en gepensioneerden (sinds 1991) en het recht op waardeoverdracht (sinds 1994). Voorts kan worden gewezen op de advies-aanvraag aan de SER inzake de nieuwe pensioenwet. Daarbij is erop gewezen dat thans alleen internationale waardeoverdracht kan plaatsvinden naar een verzekeraar met een zetel binnen de Europese Unie. In die adviesaanvraag wordt voorgesteld onder voorwaarden de mogelijkheid voor waardeoverdracht ook naar een in het buitenland gevestigd pensioenfonds, teneinde de mogelijkheden tot internationale waardeoverdracht te vergroten.

In het verlengde hiervan is het ook gewenst dat pensioenstelsels zo worden vormgegeven dat ze niet belemmerend werken voor de arbeidsmobiliteit binnen de EU. Daarbij zou de meest ideale situatie zijn dat de in de ene lidstaat opgebouwde rechten ook in de andere lidstaten erkend worden (tenzij bv. in het kader van waardeoverdracht de deelnemer met de aanpassing van die rechten instemt), mits bij een dergelijke waardeoverdracht adequaat rekening wordt gehouden met de belangen van de «achterblijvende» deelnemers. Op dit moment heeft dit onderwerp de volle aandacht van het Pensioenforum.

Op basis van dit uitgangspunt en de 4 pijlers zal de inbreng van Nederland in de diverse internationale gremia plaatsvinden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst