

Vergaderjaar 2004–2005

28 294

Hoofdlijnen voor een nieuwe Pensioenwet

Nr. 15

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 9 maart 2005

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft op 3 februari 2005 overleg gevoerd met minister De Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over:

- **de uitwerkingsnota hoofdlijnen financiële opzet en positie van pensioenfondsen (28 294, nr. 11).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Mosterd** (CDA) constateert dat de uitwerkingsnota van het Financieel Toetsingskader (FTK) duidelijkheid schept voor de toezichthouder, De Nederlandsche Bank (DNB), en de pensioenfondsen. Is de uitwerkingsnota in de praktijk echter goed toepasbaar? Hoeveel fondsen werken al met de nieuwe regelgeving en zijn daarbij problemen gesignaleerd?

Met het FTK moet een goed evenwicht gevonden worden tussen zekerheid en de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn. Is in sommige situaties geen sprake van stapeling van zekerheden die kan leiden tot te hoge premies of zelfs tot het onthouden van pensioen-toezeggingen? Moeten pensioenfondsen niet enigszins kunnen inspelen op marktontwikkelingen op macroniveau? Verkoop van aandelen direct na een koersval is op lange termijn bijvoorbeeld meestal onverstandig. Houden de minister en DNB bij het toezicht voldoende rekening met deze factoren?

De Stichting van de Arbeid (STAR) wijst op ongewenste effecten van strikte hantering van de hersteltermijn van een jaar, maar de minister wijst elke discussie daarover af. Er zijn echter situaties denkbaar waarin buiten de schuld van een fonds onderdekking ontstaat en waarin het zonder extreme gevolgen vrijwel onmogelijk is om binnen een jaar weer voor voldoende dekking te zorgen. Kan in zulke situaties net als in het verleden maatwerk geleverd worden?

In de uitwerkingsnota staat dat een herstelplan ertoe kan leiden dat indexatie vele jaren achterwege moet blijven. Gebeurt dat in de praktijk vaak en hoe vaak verheffen fondsen het tot beleid om niet te indexeren? Liggen de herstelplannen van de fondsen goed op schema? Accepteert de toezichthouder een afspraak tussen sociale partners om, gelet op de

¹ Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Bibi de Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), voorzitter, Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Bruls (CDA), Varela (LPF), Eski (CDA), Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPF), Hirsli Ali (VVD).

Plv. leden: Depla (PvdA), Koşer-Kaya (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GroenLinks), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Hessels (CDA), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Van Egerschot (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van As (LPF), Schippers (VVD).

situatie van een bepaald fonds, tijdelijk slechts gedeeltelijk te indexeren? Zo niet, hoe is dat dan te rijmen met het feit dat de overheid zich alleen bemoeit met het nakomen van afspraken?

Op het punt van de informatie aan de cliënten over de indexatie moet nog veel worden verbeterd. Daarom is het goed dat de uitwerkingsnota duidelijk aangeeft hoe er wordt omgegaan met indexatie in relatie tot een kostendekkende premie. Krijgen de fondsen, naast het toezicht door De Nederlandsche Bank op het FTK, op het punt van de communicatie te maken met toezicht door de Autoriteit Financiële Markten (AFM)? Zo ja, is dat dan wel efficiënt?

Doordat fondsen hun verplichtingen tegen marktwaarde moeten waarderen, ontstaat een beter en realistischer beeld van hun financiële positie, maar zal de toenemende volatiliteit geen problemen veroorzaken, met name bij grotere fondsen?

Als de economische situatie verbetert, bestaat dan door een te groot optimisme over verwachte rendementen niet het gevaar dat op lange termijn weer onderdekking ontstaat?

Leidt het FTK en de uitwerking daarvan tot een toename van de administratieve lasten en de toezichtkosten? Zo ja, hoe probeert de minister die toename dan te beperken? Kijkt het Actal daarnaar? Wat zijn de gevolgen van de extra lasten voor de kleinere fondsen?

Het is goed dat er door DNB opgestelde standaardmodellen zullen worden gehanteerd en dat organisaties ook een daarvan afwijkend, maar goedgekeurd eigen model mogen hanteren, maar zal een eigen model in de praktijk vaak worden gebruikt?

De minister zal de toezichtregels nader uitwerken in een AMvB en zal ook directer invulling geven aan het toezichtbeleid. Om te voorkomen dat er twee beleidslijnen naast elkaar gaan lopen, zou dit moeten betekenen dat DNB alleen kijkt naar de uitvoering van het beleid en geen extra beleidsregels stelt, ook al moet DNB wel de vrijheid hebben voor concretisering van het beleid.

De heer **Depla** (PvdA) constateert dat pensioensparen, een profijtelijke vorm van solidariteit tussen en binnen generaties, een goed financieel toezicht door de overheid vergt om te garanderen dat verwachtingen over het pensioen waargemaakt worden.

Het effect van de marktrente is in het ontworpen systeem zeer procyclisch: als de rente laag is en de economische situatie niet zo goed is, is de dekkingsgraad laag en zou de premie moeten worden verhoogd, waardoor de loonkosten stijgen en de economische situatie nog verder verslechtert. Andersom gaan de pensioenpremies omlaag in economisch gunstige perioden, waarin dat juist niet nodig is. Zijn deze ongewenste economische effecten van de fluctuaties voldoende afgedekt?

Als geen indexatie wordt geboden, is het woord «pensioen» eigenlijk niet gerechtvaardigd, want er wordt dan geen waardevast pensioen opgebouwd. Bij voorwaardelijke indexatie zijn de ambities van het pensioenfonds belangrijk: wil het fonds in bijna alle gevallen indexeren of alleen in een heel gunstige economische situatie? Is het ten behoeve van werknemers en gepensioneerden en ter bevordering van het vertrouwen in het pensioenstelsel daarom niet verstandig om, uitgaande van de indexatie-ambitie, een soort sterrenstelsel in te voeren dat de kwaliteitsverschillen zichtbaar maakt voor de cliënten, zonder dat die verschillen meteen afgestraft worden met een nog hogere zekerheidseis? Het zou logisch zijn als de AFM, de onafhankelijke toezichthouder op het punt van de kwaliteit van de voorlichting, zo'n sterrenstelsel zou ontwikkelen.

Als bij een fonds sprake is van onderdekking, worden de cliënten daarvan dan op de hoogte gesteld? Moet dit niet elk jaar worden gepubliceerd, zodat dit voor iedereen duidelijk is? Volgens het CPB wordt het gewenste niveau van de dekkingsgraden overigens pas in 2040 weer bereikt. Klopt dat en zo ja, wat zijn daarvan de gevolgen?

Vanuit het veld komen signalen die erop duiden dat er geen duidelijk onderscheid is tussen de wetgever, die de beleidsregels vaststelt, en de onafhankelijke toezichthouder, omdat DNB soms toch beleidsregels maakt die afwijken van de onder politieke verantwoordelijkheid vastgelegde beleidsregels in het FTK. Gedetailleerde regels over het toetsingskader dienen niet door DNB te worden vastgelegd, maar moeten op het politieke, beleidsmatige niveau worden geaccordeerd om te voorkomen dat verwarrende verschillen ontstaan tussen het beleid en de praktijk en dat de beleidsregels niet vallen onder de politieke verantwoordelijkheid. Er moet evenwicht zijn tussen zekerheid en de houdbaarheid van het systeem, maar het toetsingskader vermeldt diverse maatregelen in het kader van de zekerheid. Is er geen sprake van een ongewenste stapeling van zekerheden, waardoor de zekerheid juist wordt verkleind? Vormen buffers overigens wel een adequaat instrument? Moet niet meer met collectieve generatieregelingen worden gewerkt, omdat het risico steeds meer bij de werknemers wordt gelegd en omdat het premiewapen steeds botter wordt door de veranderende verhouding tussen het aantal actieven en inactieven?

Een fonds mag een eigen model gebruiken dat afwijkt van het FTK, maar moet daarnaast ook het DNB-model hanteren. Waarom moet, als het eigen model goed is, toch ook dat DNB-model worden gehanteerd? Die verplichting leidt immers tot extra administratieve lasten.

Als de dekkingsgraad door de ondergrens van 105% zakt, is het op zich logisch dat de dekkingsgraad binnen een jaar weer op peil moet worden gebracht, omdat ongerechtvaardigd optimisme in de beurskoersen de situatie alleen maar zou verergeren. Er moet echter wel nagedacht worden over de vraag of van de termijn van een jaar mag worden afgeweken als de sector transparante varianten bedenkt voor situaties waarin het onhandig zou zijn om aan die termijn vast te houden.

Tot slot vraagt de heer Depla een reactie van de minister op het CPB-rapport «Naar een schokbestendig pensioenstelsel», zodat beoordeeld kan worden of daarover verder van gedachten moet worden gewisseld. Gelet op het oordeel van het CPB dat het pensioensysteem door verschillende factoren onder druk kan komen te staan, moet de Kamer het denken over de toekomst niet aan de buitenwereld overlaten.

Mevrouw **Bibi de Vries** (VVD) vraagt welke ervaringen DNB in de praktijk heeft opgedaan met het FTK. Hoe reageren de pensioenfondsen op het FTK, zijn er grote verschillen tussen de fondsen en levert het FTK problemen op?

De pensioenfondsen kunnen kiezen voor het huidige systeem van toezicht of al voor de lijnen van het FTK. Richten alle fondsen zich in de praktijk echter niet al op het FTK, omdat zij weten dat zij daar over een paar maanden aan moeten voldoen?

In de regelgeving inzake het toezicht wordt niet precies aangegeven hoe pensioenfondsen moeten handelen. Komt er op dat punt een uitwerking of behouden de pensioenfondsen de handelingsvrijheid? De VVD-fractie is voorstander van die handelingsvrijheid, want zij heeft veel vertrouwen in de kwaliteit van de pensioenfondsbesturen en de toezichthouder. Als er openbaarheid is over zaken zoals onderdekking, is er genoeg duidelijkheid over de kwaliteit van een pensioenfonds.

Bij de komende AMvB ter uitwerking van de pensioenwetgeving zou een voorhangprocedure moeten worden gevolgd, zodat de Kamer zich daar tijdig een oordeel over kan vormen.

Zijn er ook pensioenfondsen met een grotere mate van zekerheid dan 97,5%? Zo ja, in welke mate passen die pensioenfondsen dan indexatie toe? Als de mate van zekerheid bij een fonds minder dan 97,5% is, geldt een hersteltermijn van vijftien jaar. Is die termijn niet te lang en is er niet te veel aangesloten bij de denkwijze van de pensioenfondsen dat alles op termijn goed komt?

Ook op het punt van de herstelplannen bestaat het risico dat de fondsen veel meer tijd nemen dan wellicht noodzakelijk is. Heeft de minister daar inmiddels nadere informatie over?

De marktwaardebenadering kan grote gevolgen hebben voor de hoogte van de premie. Zal dat, ondanks allerlei dempingfactoren, leiden tot grote administratieve lasten voor de fondsen en krijgt de marktwaardebenadering een zodanige vorm dat iedereen daarmee kan werken?

Er worden diverse vormen van voorwaardelijke indexatie van de pensioenen beschreven. Wat is, gelet op die uitvoerige beschrijving, in de praktijk het verschil tussen voorwaardelijke en onvoorwaardelijke indexatie? Hoe gaat DNB daar toezicht op uitoefenen? Weten de fondsen hoe DNB tot haar oordeel komt en aan welke voorwaarden zij moeten voldoen? Of wordt dit aan de fondsen zelf overgelaten?

De aandacht voor zekerheden is verstandig, zeker als nog niet wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden, maar de indruk bestaat dat er sprake is van dubbele zekerheden. Is dat zo en zo ja, waarom?

Het antwoord van de minister

De **minister** deelt mee dat weinig fondsen al voor 2005 met het FTK zijn gaan werken. Wel werken veel fondsen er hard aan om het FTK in 2006 te kunnen gaan toepassen. DNB doet nu in de contacten ervaring op met de uitwerkingsnota. Over de daaruit naar voren komende knelpunten vindt overleg plaats tussen DNB, het ministerie van SZW en de STAR. De verwachting is dat dit overleg binnen een paar weken tot een goed resultaat zal leiden, zodat alle betrokkenen goed met de uitwerkingsnota kunnen werken.

Na rijp beraad en na consultatie van veel betrokkenen is het gewenste evenwicht gevonden tussen zekerheid en houdbaarheid. Het toetsingskader stelt aan de hersteltermijn een limiet van vijftien jaar. Het is dus geen voorgeschreven termijn. Als een fonds dat wenst, mag het herstelplan sneller worden uitgevoerd.

De systematiek van de zekerheden is zeer zorgvuldig bekeken. Stapeling van premies wordt niet voorgeschreven. De rol van de minister is: beoordelen of toezeggingen daadwerkelijk kunnen worden nagekomen. Dat leidt inderdaad tot een bepaalde beperking van datgene wat uit puur economisch oogpunt profijtelijk zou zijn. Als een fonds geen premies wil stapelen, kan het minder toezeggen. Hoe die afweging uitvalt, is een kwestie van wijs bestuur. Over die afweging moet het fonds duidelijk zijn. De essentie van het toetsingskader is dat men niet van twee walletjes kan eten door lage premie te stellen en veel te beloven. De reikwijdte van de toezeggingen bepaalt de mate van het toezicht en de in het toetsingskader vastgelegde parameters houden rekening met de in de praktijk bestaande verschillende soorten toezeggingen.

Desgevraagd zegt de minister toe dat hij schriftelijk nader zal ingaan op de uitkomst van het overleg tussen het ministerie van SZW, DNB en de STAR over de resterende knelpunten in het financieel toetsingskader, waaronder de stapeling van premies en het onderscheid in de praktijk tussen voorwaardelijke en onvoorwaardelijke indexatie.

Als ervoor zou worden gekozen om procyclische effecten van wijzigingen van de marktrente te beteugelen door het hanteren van een vaste rekenrente van bijvoorbeeld 4%, wordt slechts een vorm van schijnveiligheid gecreëerd. Er is dus inderdaad een procyclisch element, maar dat kunnen fondsen neutraliseren door de dekkingsgraad in goede tijden te laten toenemen om slechte tijden op te kunnen vangen.

Een sterrenstelsel is op zich een interessante suggestie voor het aanduiden van kwalitatieve verschillen, maar zou moeten worden geïnitieerd door de pensioenfondsen en de sociale partners. Zij moeten immers de keuzes maken ten aanzien van de inhoud en koopkrachtbestendigheid van de pensioenregelingen. De minister zou absoluut niet

willen dat de AFM een sterrensysteem gaat toepassen, want dat zou de indruk wekken dat de AFM een mening heeft over de inhoud van pensioen- en indexatieregelingen, terwijl de minister juist zeer hecht aan de beleidsvrijheid van pensioenfondsen op het punt van de inhoudelijke vormgeving en het dekkingsbeleid. De AFM heeft een strakke, afgebakende taak.

De herstelperiode en de mogelijkheden om ten behoeve van het herstel te interveniëren leiden ertoe dat bij een te lage dekkingsgraad geen gedwongen aandelenverkoop hoeft plaats te vinden.

Als de dekkingsgraad van een fonds tekortschiet, zal de toezichthouder met inachtneming van de inspanningen van het fonds om onderdekking te voorkomen, in het toezicht zodanig maatwerk leveren dat de belangen van de deelnemers optimaal worden gediend. In het belang van de deelnemers is maatwerk dus geoorloofd bij het vaststellen van herstelplannen om de dekkingsgraad weer op peil te brengen. Met het oog op de scheiding tussen beleid en uitvoering is het niet verstandig om nu vanuit de theorie, dus nog voordat in de praktijk ervaring met het systeem is opgedaan, die mogelijkheden tot maatwerk te beperken door bepaalde situaties te gaan onderscheiden. Het is echter niet uitgesloten dat zich in de praktijk varianten zullen uitkristalliseren die zowel voor DNB als het veld bruikbaar zijn, waardoor de reactie van de toezichthouder ook beter voorspelbaar zal worden. De minister wil datgene wat zich in de praktijk eventueel uitkristalliseert, niet naar het beleidsmatige domein trekken. Het beleid wordt gemaakt door het ministerie van SZW en DNB is verantwoordelijk voor de uitvoering, waarbij er altijd nog een zekere ruimte is om in de professionaliteit van het toezicht concreet vorm te geven aan het beleid. Wel zegt hij toe dat, als op het punt van dat maatwerk de behoefte ontstaat om bepaalde zaken te verduidelijken, dat in het overleg met de Kamer aan de orde zal komen.

Herstelplannen dwingen tot het maken van, soms pijnlijke, keuzes. Daarbij kan er ook voor worden gekozen om af te zien van indexatie. Eind 2002 waren er 387 fondsen met een buffertekort, dus met een dekkingsgraad van minder dan 130%, maar dat aantal was eind 2003 afgenomen tot 287. Het aantal fondsen met een dekkingsgraad onder 105% is in de loop van 2003 afgenomen van 190 naar 46. Deze op zich bemoedigende cijfers over 2003 zullen deze maand, met een toelichting, naar de Kamer worden gezonden. De verwachting is dat in de loop van het voorjaar de gegevens van eind 2004 beschikbaar zullen komen.

Partiële indexatie is mogelijk. Naar de mate waarin men indexeert, moet zekerheid geboden worden. Het oordeel over de wenselijkheid van gedeeltelijke indexatie hoort bij de betrokken partijen zelf thuis.

Volatiliteit komt niet alleen voor bij grote fondsen. Met de uitwerkingsnota wordt beoogd om de aspecten van volatiliteit van voldoende kaderstelling te voorzien.

Wanneer de rendementen toenemen, is het een zaak van wijs bestuur welke consequenties de sociale partners daaraan in de totale afweging verbinden; het ministerie van SZW stelt alleen de minimumnormen. De minister heeft de indruk dat het veld flink is geschrokken van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Bij de huidige generatie bestuurders bestaat dus waarschijnlijk niet veel kans op een te groot optimisme bij toenemende rendementen, maar er kunnen belangen zijn die toch weer tot een bepaalde mate van «verjubeling» leiden.

Het FTK leidt onvermijdelijk tot extra administratieve lasten. Het Actal zal op basis van zijn generieke opdracht kijken naar de administratieve lasten die gemoeid zijn met de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW).

Als een van de FTK-rapportageregels afwijkend model is goedgekeurd, hoeft het fonds daarnaast niet ook nog eens volgens de standaardregels te rapporteren.

Het is de bedoeling om in de PSW via een voorschrift voor de jaarreke-

ningen te regelen dat, als er sprake is van onderdekking, fondsen dat bekend moeten maken.

De minister zegt toe dat hij de Kamer voor het zomerreces een reactie op het CPB-rapport zal toezenden. Die reactie kan dus worden betrokken bij de behandeling van de PSW, die na het zomerreces aan de Kamer zal worden voorgelegd.

De minister zegt toe dat de AMvB ter uitwerking van de pensioenwetgeving een voorhangprocedure zal krijgen.

Er zijn inderdaad fondsen die boven een mate van zekerheid van 97,5% zitten. Zij bepalen zelf of zij indexeren. De minister zal nagaan of op basis van de gegevens een link kan worden gelegd tussen het indexeringsbeleid en de vraag of een fonds in herstel is, zonder dat dit leidt tot een werklastverzwaring voor de toezichthouder.

Punt 13 van de FTK-Hoofdlijnennota somt limitatief op wat op het punt van voorwaardelijke toezeggingen is toegestaan.

Omdat de AFM de algemene taak heeft om toe te zien op goede communicatie over financiële diensten, is het efficiënt om ook het toezicht op de communicatie van de pensioenfondsen te laten uitvoeren door de AFM, die op dat punt immers expertise heeft. Bovendien zijn goede afspraken gemaakt over de beleidsmatige aspecten en de politieke sturing. De rollen van de AFM en DNB zijn ook voor de pensioenfondsen duidelijk.

De **voorzitter** constateert dat de minister de volgende toezeggingen heeft gedaan.

Bij de komende AMvB zal een voorhangprocedure worden gehanteerd.

De minister zal de Kamer een reactie sturen op het CPB-rapport «Naar een schokbestendig pensioenstelsel».

De minister zal de Kamer in het voorjaar de gegevens over 2004 verstrekken over onderdekking en buffertekort.

De minister zal schriftelijk ingaan op de uitkomsten van het overleg met DNB en de STAR over het financieel toetsingskader.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Smits

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Esmeijer