

Vergaderjaar 2004–2005

28 294

Hoofdlijnen voor een nieuwe Pensioenwet

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2005

Op 3 februari 2005 (28 294, nr. 15) heb ik met Uw Kamer overleg gevoerd over de nota van 29 oktober 2004: «Nadere uitwerking van de nota met de hoofdlijnen voor de regeling van het financiële toezicht op pensioenfondsen in de Pensioenwet» (Kamerstukken II 2003/04, 28 294, nr. 11). Naar aanleiding van de discussie heb ik u toegezegd bij brief nader in te zullen gaan op het CPB-rapport «Naar een schokbestendig pensioenstelsel» (CPB Document No 67). Dat doe ik in de bijgevoegde notitie¹ en dan met name in het licht van vragen uit uw Kamer over het al dan niet procyclische karakter van het financiële toezichtskader (FTK). In de notitie besteed ik achtereenvolgens aandacht aan de belangrijkste kenmerken van het FTK, aan de mogelijke procyclische effecten ervan en tot slot aan enkele onderdelen van de CPB-studie. Hier beperk ik mij tot de belangrijkste conclusies.

Het FTK waarborgt dat afspraken omtrent pensioenen ook daadwerkelijk kunnen worden nagekomen. Met het FTK is op een op de sector toegepaste wijze invulling gegeven aan het prudentieel toezicht op pensioenfondsen. Het is belangrijk te constateren dat prudentieel toezicht in zijn algemeenheid tot effect heeft dat het handelen van een sector minder procyclisch is, dan zonder dat toezicht wellicht het geval zou kunnen zijn.

In de situatie waarin een pensioenfonds tijdens een neergaande conjuncturele fase over onvoldoende eigen vermogen beschikt, kan het vereiste herstel van dat eigen vermogen onder bepaalde omstandigheden leiden tot procyclische effecten. Naar mijn overtuiging is het echter ook in het belang van het fonds zelf om te voorkomen dat het procyclisch moet gaan handelen. Immers, ook de deelnemers en de werkgever zullen niet geporreed zijn van extra beslag op de financiële ruimte ten behoeve van de pensioenregeling in tijden waarin ten gevolge van de conjuncturele ontwikkelingen de productie, de concurrentiepositie en de bestedingen toch al onder druk staan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De beleidsmatige keuzes blijven evenwel aan het fonds. Uitgaande van een «gezond» fonds met voldoende dekkingsgraad, bevat prudentieel toezicht echter in het algemeen – en zeker het FTK – een zekere impuls om niet procyclisch te opereren én juist in goede tijden extra buffers aan eigen vermogen op te bouwen. Deze extra buffers kunnen vervolgens in slechte tijden worden aangesproken om zo te blijven voldoen aan de voorwaarden die het FTK stelt. Een fonds dat zijn beleid richt op een hoger eigen vermogen dan het vereiste zal immers meer armslag hebben om tegenvallende ontwikkelingen op te vangen. In die zin bevat het FTK een impliciete prikkel om extra reserves op te bouwen. Verder kunnen eventuele procyclische effecten binnen de kaders van het FTK worden gemitigeerd doordat herstelplannen om te komen tot herstel van het vereiste eigen vermogen, 15 jaar mogen beslaan en door het toepassen van premiedemping.

Binnen het vereiste eigen vermogen wordt een minimaal vereist eigen vermogen van 5% onderscheiden. Indien een fonds beneden een dekkingsgraad van 105% terechtkomt, dient het fonds direct een herstelplan aan de toezichthouder voor te leggen, waaruit blijkt dat het minimaal vereiste eigen vermogen zo snel mogelijk – en binnen één jaar – wordt hersteld. Hiermee is invulling gegeven aan enkele voorschriften uit de Richtlijn Pensioeninstellingen (Richtlijn 2003/41/EG). In beginsel zou dit aanleiding kunnen geven tot procyclische effecten.

Bij het vorenstaande zij opgemerkt dat aan de toezichthouder de ruimte wordt gelaten om maatwerk toe te passen, daar waar dat naar het oordeel van de toezichthouder gerechtvaardigd is. Verder zal er met de voorgenomen Pensioenwet in worden voorzien dat indien sprake is van een uitzonderlijke situatie waardoor een groot aantal pensioenfondsen te maken heeft met een forse daling van het eigen vermogen, een langere periode dan voorzien in het herstelplan, kan worden toegestaan.

Per saldo zorgt dit nieuwe FTK voor het waarborgen van de overeengekomen pensioentoezeggingen, terwijl het tevens mogelijkheden biedt om de economische gevolgen van het financiële beleid van pensioenfondsen in tijden waarin zij zich genoodzaakt zien tot herstel van het eigen vermogen, beperkt te houden. Daarmee kunnen ook eventuele procyclische effecten van het premiebeleid – zoals die zich in het recente verleden wel hebben voorgedaan – worden gemitigeerd.

Overigens moet worden opgemerkt dat sociale partners niet uitsluitend naar het premie-instrument hebben gegrepen. Onder invloed van de gestage rentedaling in het vorige decennium en de aandelenschok aan het begin van dit decennium hebben zij immers ook wijzigingen in hun pensioenregelingen aangebracht. In de kern komen deze wijzigingen erop neer dat van een eindloonstelsel – met de facto volledige indexatie – is overgegaan op een middelloonregeling met voorwaardelijke indexatie. Op meer dan 75% van de deelnemers in een pensioenregeling is inmiddels een middelloonstelsel van toepassing. In totaal geldt voor 97,5% van de actieve deelnemers waarop een middelloonregeling van toepassing is, een voorwaardelijke indexatie¹. Met deze stelselwijzigingen is de schokbestendigheid – ook in de ogen van het CPB – belangrijk toegenomen.

Een belangrijke meerwaarde van de financieringswijze van de huidige tweede pijlerpensioenen wordt m.i. gevormd door intergenerationele risicodeling. Juist door die risicodeling zijn pensioenfondsen in staat om ten opzichte van andere stelsels een kostenvoordeel te realiseren bij de uitvoering van tweede pijler pensioenvoorzieningen. Met het CPB deel ik de mening dat daarbij voorkomen moet worden dat er dermate veel lasten worden doorgeschoven naar toekomstige generaties dat dit het

¹ Zie de Pensioenmonitor 2004 van DNB.

draagvlak zou ondermijnen. Het stelsel moet met andere woorden voldoende aantrekkelijk blijven, ook voor toekomstige generaties en nieuwe toetreders tot de pensioenarrangementen. Ook hier speelt het FTK een rol. Een eventueel benodigd herstel van buffers mag immers (ten hoogste) 15 jaar in beslag nemen. Daarmee wordt de mogelijkheid om lasten door te schuiven in wezen beperkt.

Het CPB geeft zelf aan dat het begrip intergenerationele risicodeling nog onvoldoende in de analyse is uitgewerkt. De kwantificering van de waarde van intergenerationele risicodeling presenteert het CPB als een onderwerp voor toekomstig onderzoek. In de analyse van het CPB wordt feitelijk alleen aandacht besteed aan het delen van risico's met toekomstige generaties en niet aan het delen van risico's tussen de bestaande generaties. Ook andere onderdelen verdienen volgens het CPB nader onderzoek, zoals de relatie tussen de diverse pensioenpijlers, gedragseffecten en het beleggingsbeleid van pensioenfondsen.

Ondanks deze kanttekening levert de analyse naar mijn mening een waardevolle bijdrage. De analyses van het CPB kunnen behulpzaam zijn bij de afwegingen waar alle betrokkenen voor staan. Zo maakt het rapport inzichtelijk wat bij verschillende pensioenregelingen de economische gevolgen kunnen zijn van het verwerken van een tijdelijke schok. Daartoe analyseert het CPB de gevolgen van het inzetten van de instrumenten die pensioenfondsen ter beschikking staan (premieverhogingen, indexatiekorting, versoering van de pensioenregeling en eenmalige werkgeversbijdragen). Het CPB maakt duidelijk dat er grenzen zijn aan de inzet van het premie-instrument: nu, en in veel sterkere mate in de toekomst. Daarnaast biedt het rapport inzicht in de gevolgen van structurele schokken.

Ik kom tot de slotsom dat het FTK zeker niet dwingt tot procyclisch gedrag. Door de eerder gememoreerde overgang op het middenloonsstelsel met voorwaardelijke indexatie is het Nederlandse pensioenstelsel schokbestendiger geworden, zoals ook door de analyse van het CPB wordt ondersteund. Het FTK waarborgt daarbij dat vanuit financieel oogpunt sprake is van een stabiel stelsel. De adequate reactie van sociale partners op de recente ontwikkelingen schept ook vertrouwen voor de wijze waarop sociale partners zullen reageren op toekomstige – al dan niet tijdelijke – schokken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus