Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2008–2009

30 413 Regels betreffende pensioenen (Pensioenwet)

Nr. 129

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2009

In het Algemeen Overleg over pensioenonderwerpen van 3 december 2008 (Kamerstuk 30 413, nr. 119) heb ik uw Kamer een brief over pensioen in natura toegezegd. Deze brief geeft invulling aan de toezegging.

Achtergrond

Pensioen in natura houdt in dat mensen hun pensioen niet meer in geld hoeven te ontvangen, maar in bijvoorbeeld zorg of woondiensten kunnen verkrijgen. Dat kan als voordeel hebben dat ze bij dezelfde instantie kunnen zijn voor hun pensioen en hun zorg. Ook combinaties van pensioen met huisvesting (een hypotheek die tevens dient als pensioenvoorziening) zijn goed voorstelbaar.
Pensioen in natura kan daarnaast naar voren worden gebracht als interessant concept voor het omgaan met de vergrijzing in Nederland. Nederland heeft, net als veel andere landen, te maken met een vergrijzende samenleving. Ouderen worden rijker en vitaler maar lopen meer oudedagsrisico's. De toenemende vergrijzing zal ertoe bijdragen dat meer mensen in hun laatste levensjaren een groter beroep zullen doen op de gezondheidszorg, met name in de vorm van verzorging en verpleging, en specifieke huisvesting.
Gerelateerd aan het idee van pensioen in natura als manier om om te gaan met de vergrijzing is er door sommige partijen geopperd om spaarvormen te ontwikkelen met het oog op mogelijke kostenstijgingen in de sfeer van de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten).
Bovenstaande ontwikkelingen zijn voor een aantal partijen aanleiding zich te oriënteren op de mogelijkheden van het aanbieden van pensioen in natura en daarbij ook te bezien of pensioen in natura een rol zou kunnen spelen binnen het stelsel van aanvullende pensioenen (de tweede pijler). De mate waarin behoefte bestaat aan pensioen in natura en de wijze van invulling zijn op dit moment niet bekend. Het is evenwel heel wel mogelijk dat in de toekomst een concreet concept voor pensioen in natura ontwikkeld wordt.

KST133662
0809tkkst30413-129
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2009

Deze brief bevat een verkenning van de mogelijkheden om thans en in de toekomst pensioen in natura aan te bieden binnen het kader van de collectieve aanvullende pensioenen. De vraag of pensioen in natura in een behoefte voorziet is aan marktpartijen en zal in deze brief niet aan de orde komen.

Juridische afbakening

Allereerst schets ik enkele relevante onderdelen van de Pensioenwet, die van belang zijn voor de mogelijkheid om al dan niet pensioen in natura aan te bieden.

- Een pensioenfonds is een organisatie die zich tot doel stelt deelnemers (en hun nabestaanden) te beschermen tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom, invaliditeit en overlijden. Aan de basis van een pensioenfonds ligt een door sociale partners overeengekomen collectieve pensioenregeling.

- De Pensioenwet beschrijft het bestaan van verschillende soorten pensioen: ouderdomspensioen, arbeidsongeschiktheidspensioen of nabestaandenpensioen. De Pensioenwet is ten aanzien van het begrip «pensioen» duidelijk over de bron, het verzekerde risico en de vorm van de uitkeringen:
  – het verzekerde risico is dat van ouderdom, overlijden of arbeidsongeschiktheid; en
  – de vorm van de uitkeringen moet van geldelijke aard zijn. Dit zijn constitutieve eisen om van pensioen in natura te kunnen spreken. Op grond van de laatste eis is pensioen in natura per definitie verboden.

- In de Pensioenwet zijn kaders gesteld aan de manier waarop pensioenfondsen mogen functioneren. In dit verband is van belang dat een pensioenfonds alleen pensioen in de zin van de Pensioenwet mag uitvoeren(productafbakening), en dat een pensioenfonds een werkingssfeer kent, die door de betreffende sociale partners wordt bepaald. De taakafbakening is vastgelegd om oneigenlijke concurrentie met verzekeraars te voorkomen.

Gezien de bestaande wettelijke inkadering is pensioen in natura binnen de kaders van de pensioenwet op dit moment niet mogelijk. In het licht van de geschetste aanleiding is het de vraag of hierin verandering moet worden gebracht.

Andere overwegingen

De volgende overwegingen zijn van belang. Zonder limitatief te willen zijn, noem ik:
1. het borgen van de zekerheid van pensioen voor iedere deelnemer;
2. de veranderende wensen van mensen;
3. mogelijk oneerlijke concurrentie; en
4. nieuwe vorm van solidariteit.

Borgen van de zekerheid van pensioen voor iedere deelnemer

Het Nederlands pensioenstelsel is zo ingericht dat zij via de wezenskenmerken solidariteit en collectiviteit waarborgt dat mensen in Nederland nadat zij stoppen met werken met een grote mate van zekerheid kunnen beschikken over een behoorlijk inkomen. De overheid heeft in dit verband een waarborgfunctie, die zij onder meer tot uiting laat komen door wettelijk voor te schrijven dat pensioenfondsen buffers aan moeten

houden voor risico's die inherent zijn aan het pensioencontract. Deze uiting van de waarborgfunctie kan mogelijk onder druk komen te staan door de extra risico's die pensioenfondsen nemen wanneer zij pensioen ook in natura zouden mogen aanbieden. Een voorbeeld hiervan is dat de kans om ziek te worden over (bijvoorbeeld) 30 jaar bij de pensioen-(opbouw) betrokken zou moeten worden om te kunnen beoordelen of na die periode er een grotere zorgbehoefte ontstaat. Deze kans is, mijns inziens, moeilijk in te schatten. Dit roept de vraag op in hoeverre het mogelijk is dat bij de berekening van de benodigde buffers en het prudentieel toezicht hier op adequate wijze rekening mee kan worden gehouden.

Veranderende en persoonlijke wensen van mensen

Een volgend aandachtspunt is de vraag of sociale partners en pensioenfondsen in staat zijn voldoende rekening te houden met veranderende wensen van mensen op het terrein van zorg en wonen. Mensen sparen bij pensioen in natura namelijk voor (bijvoorbeeld) een periode van 30 jaar voor nu vastgelegde afspraken over bijvoorbeeld zorgverlening of huisvesting. De consumptie van de zorgverlening vindt echter eerst plaats over een periode van 30 jaar. Het geringe pensioenbewustzijn bij de meeste mensen roept allereerst de vraag op of mensen bereid zijn om een goed beeld te vormen van hun wensen na pensionering. Bovendien kunnen in de tussentijd allerlei (technologische en maatschappelijke) ontwikkelingen plaatsgevonden hebben, die aanleiding kunnen geven tot andere gewenste vormen van bijvoorbeeld zorgverlening. Het is voor mij de vraag of afspraken die door sociale partners in het verleden zijn gemaakt over pensioenen in natura zullen aansluiten bij de toekomstige behoeften van de deelnemers. Het ligt daarom wellicht meer voor de hand om eventuele mogelijkheden van pensioen in natura in de individuele sfeer te verankeren.

Mogelijk oneerlijke concurrentie

Voorts is van belang dat, wanneer pensioenfondsen pensioen in natura zouden verstrekken zij daarmee marktpartij worden in de uitkering van andere producten dan pensioen, zoals zorg, woondiensten en andere spaarproducten. Dat verdraagt zich niet met de gedachte achter de huidige product- en domeinafbakening, zoals vastgelegd in de pensioenwetgeving. Pensioenfondsen zouden zich namelijk gaan bewegen op markten waarop zij een concurrentievoordeel zouden kunnen behalen ten opzichte van andere commerciële aanbieders van bijvoorbeeld zorgverlening. Een gunstige uitgangspositie zou door de pensioenfondsen kunnen worden verkregen door bijvoorbeeld gebruik van al aanwezige databestanden. Aldus zou strijdigheid kunnen ontstaan met een «level playing field», wat uiteindelijk ook tot Europeesrechtelijke vraagstukken kan leiden.

Nieuwe vorm van solidariteit

Een ander aandachtspunt is dat pensioen in natura waarbij ook zorgaspecten worden betrokken leidt tot de introductie van een nieuwe vorm van solidariteit binnen het pensioenstelsel, namelijk een onderscheid naar gezondheid van deelnemers. Op dit moment wordt in pensioenregelingen geen onderscheid gemaakt naar de gezondheid van deelnemers. Concreet zullen er bij pensioen in natura binnen het pensioenstelsel inkomensoverdrachten plaats gaan vinden van mensen met lage zorgbehoeften naar mensen met hoge zorgbehoeften. Door deze nieuwe vorm van solidariteit is het bovendien voorstelbaar dat hierdoor eveneens een onderscheid gaat ontstaan naar pensioenfondsen met veel deelnemers met potentieel hoge zorgbehoeften en pensioenfondsen met deelnemers met

potentieel lage zorgbehoeften. Los van de vraag of sociale partners bereid zullen zijn om dergelijke nieuwe vormen van solidariteit in het pensioencontract op te nemen, heeft het systeem van verplichtstelling als vergaande implicatie dat deze nieuwe vormen van solidariteit een verplicht karakter kunnen krijgen.
Als laatste wil ik noemen dat een pensioenfonds in de tweede pijler is gebonden aan een bedrijfstak of onderneming. Ik signaleer dat het aanbieden van pensioenvormen en het naleven hiervan per definitie betekent dat alleen werknemers met een pensioenregeling hiertoe toegang hebben. De basisverzekering in de zorg en de AWBZ dekken daarentegen de gehele bevolking. Het is in dit verband de vraag of het wenselijk dat in het geval dat pensioencontracten op grote schaal een voorziening voor pensioen in natura zou gaan bevatten er een maatschappelijke tweedeling zou kunnen ontstaan in bijvoorbeeld de beschikbaarheid van verpleeghuizen voor mensen met een pensioencontract en mensen zonder een pensioencontract.

Tot slot

Pensioen in natura is een interessante ontwikkeling. De potentie van pensioen in natura moet nog blijken, maar het is zeker niet uitgesloten dat er vormen worden ontwikkeld die aansluiten bij de behoefte van mensen. Duidelijk is dat pensioen in natura op dit moment niet binnen de tweede pijler kan worden uitgevoerd. Dat hoeft echter geenszins een belemmering te zijn voor verdere ontwikkeling. Op de de markt voor verzekeringen, spaar- en pensioenproducten (in de derde pijler) zijn tal van mogelijkheden aanwezig. Mochten de ontwikkelingen er in de toekomst aanleiding toe geven dat pensioen in natura concreet gestalte krijgt, én sociale partners serieus overwegen dergelijke vormen in een pensioenregeling op te nemen, dan ben ik graag bereid om te bezien of de hierboven geschetste afweging aan de hand van een dergelijke casus anders uitpakt dan thans.

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