

Vergaderjaar 2008–2009

31 371

Kredietcrisis

Nr. 127

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 februari 2009

Bij brief van 10 november 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 371, nr. 44) heb ik uw Kamer gemeld dat De Nederlandsche Bank (DNB), na overleg met mij, de pensioenfondsen een extra termijn tot 1 april 2009 had gegeven voor het indienen van herstelplannen, welke ingevolge de Pensioenwet zijn vereist indien de dekking tekort schiet. Aanleiding daarvoor was dat tal van pensioenfondsen als gevolg van de scherpe koersval op de beurzen en de lage rentestand, niet langer voldeden aan de wettelijk vereiste dekking. Gegeven de zeer volatiele beurskoersen en onzekerheid omtrent de rente-ontwikkeling leek het geraden om de pensioenfondsen meer tijd te bieden voor het opstellen van de herstelplannen teneinde te voorkomen dat deze zouden berusten op instabiele vooronderstellingen. Op 1 april a.s. loopt deze «adempauze» evenwel af en breekt de tijd aan dat pensioenfondsen wier dekkingsgraad tekort schiet een herstelplan moeten indienen. Met het oog daarop heeft DNB onderzoek verricht naar de financiële toestand van de fondsen. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek en de door de fondsen gerapporteerde stand van hun vermogen is het thans mogelijk om nadere beslissingen te nemen.

De pensioenfondsen hebben zwaar te lijden onder de gevolgen van de financiële crisis. De economische neergang en de dalende koersen hebben gevolgen voor het belegd vermogen en de rentestand is bepalend voor de vraag of het huidig vermogen op lange termijn de verplichtingen dekt. De pensioenwetgeving eist dat de verhouding tussen vermogen en verplichtingen tenminste 105% en als regel meer dan 125% (buffer) bedraagt. Uit een inventarisatie van DNB blijkt dat eind januari enkele honderden pensioenfondsen een dekkingsgraad hadden van minder dan 105%. In dat geval is sprake van een dekkingstekort. De gemiddelde dekkingsgraad van de pensioenfondsen, die de verhouding tussen vermogen en verplichtingen weergeeft, ligt in de range van 90–95%, waarbij individuele pensioenfondsen er beter of slechter voor staan. De lage dekkingsgraden worden veroorzaakt door het slechte beursklimaat en

de lage(re) rente. Een lage(re) rente leidt tot hogere verplichtingen (1% rentedaling betekent een daling van de dekkingsgraad met circa 15%).

Deze situatie is zorgelijk, maar niet geheel vreemd gegeven de kredietcrisis en de economische ontwikkelingen van de laatste maanden. Bena drukt zij ook dat er geen sprake van is dat pensioenfondsen op dit moment niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen; het tegendeel is waar, er is geen liquiditeitsprobleem. Het dekkingstekort betreft de vraag of alle toekomstige pensioenverplichtingen zijn gedekt door het beschikbare vermogen en de inkomsten.

Op dat laatste punt schieten veel pensioenfondsen thans tekort; er is sprake van een solvabiliteitsprobleem. Bij alle zorgen is het voorts goed om er op te wijzen dat het Nederlandse pensioensysteem in vergelijking met de ons omliggende landen er relatief goed voor staat. Daar zijn in het verleden nauwelijks financiële middelen voor huidige en toekomstige pensioenverplichtingen gereserveerd en moet de als gevolg van de vergrijzing oplopende pensioenlast dus vrijwel volledig uit de overheidsbegroting van die landen worden gefinancierd. In Nederland is deze last evenwichtig over de drie pijlers van het pensioenstelsel verdeeld.

De pensioenwetgeving schrijft voor dat in geval van een dekkingstekort een korte termijn herstelplan moet worden ingediend dat beoogt om dit tekort binnen 3 jaar teniet te doen. Op grond van hun financiële positie per 31 december 2008 zouden vele pensioenfondsen pensioenaanspraken en -rechten moeten gaan korten om aan de wettelijke eisen te voldoen. Daardoor zou de overgrote meerderheid van de pensioendeelnemers geraakt worden. Dit zou een onevenredig zwaar gevolg zijn, gelet op het feit dat ook op dit moment de economische ontwikkeling zich nog niet gestabiliseerd heeft.

De huidige economische omstandigheden zijn uitzonderlijk, waardoor niet uitgesloten kan worden dat een dergelijke korting op grote schaal achteraf bezien niet nodig zou zijn geweest. Die onzekerheid mag echter geen reden zijn om ieder probleem te ontkennen. Als de noodzakelijke herstelmaatregelen op de lange baan zouden worden geschoven, zouden de noodzakelijke ingrepen uiteindelijk alleen nog maar fors moeten zijn, indien de economische situatie zou zich nog verder zou blijken te verslechteren. Dan zou het draagvlak voor het pensioenstelsel schade op kunnen lopen. Uitstel van noodzakelijke maatregelen betekent bovendien dat rekeningen naar jongere generaties worden doorgeschoven, terwijl die generaties toch al met toenemende vergrijzingslasten geconfronteerd zullen worden. Het aantal 65-plussers ten opzichte van de beroepsbevolking – de zogeheten «grijze druk» – zal naar verwachting meer dan verdubbelen tot ruim 40% in 2030.

Inzet is tegen deze achtergrond te voorkomen dat thans, in een tijd van onzekere economische vooruitzichten onder invloed van lage beurskoersen en een lage rentestand, tot korting overgegaan zou moeten worden, zonder dat daarmee de problemen en risico's naar de toekomst worden doorgeschoven. Op grond van deze afweging heb ik na overleg met DNB, besloten om op grond van artikel 142 van de Pensioenwet (Pw) en artikel 137 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wvb), bij ministeriële regeling tijdelijk vrijstelling te verlenen van de hersteltermijn van 3 jaar, genoemd in de regeling van het korte termijn herstelplan (artikel 140 van de Pw en artikel 135 van de Wvb). De hersteltermijn wordt tijdelijk verlengd naar maximaal 5 jaar. Op basis van deze hersteltermijn zullen naar verwachting veruit de meeste pensioenfondsen zonder kortingsmaatregel na 5 jaar op de wettelijk minimaal vereiste dekking van hun pensioenverplichtingen kunnen uitkomen, dat wil zeggen 105%

dekkingsgraad. Voorwaarde voor de verlenging is dat de pensioenfondsen reeds nu duidelijk maken en beslissen welke maatregelen (zoals premieverhoging, korting) zij zullen treffen, indien in de komende jaren mocht blijken dat de werkelijke ontwikkeling van hun vermogen en dekkingsgraad achterblijft bij de in het herstelplan veronderstelde. Door DNB zal jaarlijks worden getoetst of een dergelijke situatie ontstaat. Mocht dit het geval zijn dan is het betrokken pensioenfonds gehouden om een jaar later de bedoelde maatregelen te treffen, tenzij dit inmiddels door de feitelijke ontwikkeling van hun dekkingsgraad achterhaald is. Hiermee is gewaarborgd dat een eventuele kortingsmaatregel geen overhaaste en onnodige beslissing is, zodat wordt voorkomen dat pensioenfondsen direct maatregelen nemen, die achteraf gezien onnodig zijn, maar worden zaken ook niet te lang op hun beloop gelaten als de financieel-economische omstandigheden verder zouden verslechteren.

Een beperkt aantal pensioenfondsen zal ook op grond van de verlengde hersteltermijn niet aan korting van pensioenaanspraken en -rechten kunnen ontkomen. Overigens neemt dat niet weg dat als de financiële positie van deze fondsen zich in de toekomst weer gunstig zou ontwikkelen, deze korting met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt kan worden. Voor deze fondsen geldt eveneens dat zij reeds bij indiening van hun herstelplan aan moeten geven welke maatregelen getroffen zullen worden om de dekkingsgraad op een niveau te brengen dat herstel wel binnen 5 jaar mogelijk is. Die maatregelen zullen zij vervolgens volgend jaar moeten treffen, tenzij hun dekkingsgraad zich het komend jaar beter ontwikkelt dan thans verwacht, zodat korting of andere maatregelen niet of niet geheel nodig zijn.

De voor verlenging van de herstelperiode benodigde ministeriële regeling zal ik zo spoedig mogelijk in de Staatscourant publiceren. Gebruikmaking van de bevoegdheid om de hersteltermijn te verlengen laat onverlet dat de overige bepalingen met betrekking tot het korte termijn herstelplan van toepassing zijn, dus ook de bevoegdheid voor DNB om in bijzondere gevallen maatwerk te leveren. Door de generieke verlenging verwacht ik evenwel dat hier een beperkt beroep op zal worden gedaan.

Zoals opgemerkt, zullen in de komende tijd de herstelplannen moeten worden ingediend. In het korte termijn hersteltermijn moet een bestuur van een pensioenfonds uitwerken hoe het uiterlijk binnen 5 jaar zal voldoen aan de eisen met betrekking tot het minimaal vereist eigen vermogen (een dekkingsgraad > 105%), waarbij de kans op een resterend tekort aan het einde van de looptijd beperkt is en het bestuur van het pensioenfonds bovendien geen besluiten neemt die het herstel kunnen vertragen. Het bestuur dient zich daarbij te laten leiden door een evenwichtige belangenafweging. DNB beoordeelt vervolgens of aan de wettelijke eisen is voldaan. Of een pensioenfonds al dan niet binnen een termijn van 5 jaar kan herstellen, is afhankelijk van de startdekkingsgraad per ultimo 2008 en de herstelkracht. De herstelkracht is per fonds verschillend en hangt af van het premiebeleid en de gehanteerde beleggingstrategie.

Besturen van pensioenfondsen zullen op voorhand in het herstelplan duidelijkheid moeten verschaffen over de maatregelen die worden genomen als geen of onvoldoende herstel optreedt. In verband hiermee is het dan ook van groot belang dat besturen van pensioenfondsen belanghebbenden tijdig en op toegankelijke wijze informeren over het herstelplan en de daarin opgenomen maatregelen. Voor zowel werknemers als gepensioneerden zal duidelijk moeten zijn dat pensioenfondsen met een dekkingstekort over het algemeen gedurende langere tijd niet kunnen indexerende en wat hiervan de gevolgen zijn voor de hoogte van hun pensioenopbouw, respectievelijk de hoogte van hun pensioenuitkering.

Uiteraard kan weer geïndexeerd worden, indien het dekkingspercentage van 105% weer wordt bereikt en de dreiging van korting is weggenomen.

Voorts is van belang dat DNB eind 2008 in een brief aan de pensioenfondsen heeft aangegeven dat zij bij het herstelplan uit moeten gaan van de feitelijk aanwezige beleggingen en verplichtingen ultimo 2008, zoals gerapporteerd in de kwartaalrapportage over het vierde kwartaal. In januari 2009 heeft DNB aangegeven dat de vertekeningen op de interbancaire swapmarkt ten opzichte van overheidspapier, zoals die rond begin december nog zichtbaar waren, de laatste weken van 2008 duidelijk zijn afgenomen. Om die reden heeft DNB vastgehouden aan de actuele rentetermijnstructuur voor de berekening van hun pensioenverplichtingen. Pensioenfondsen moeten in hun herstelplannen dan ook uitgaan van de rentestand, zoals die per 31 december 2008 van toepassing was. Dat neemt overigens niet weg dat als in de toekomst zou blijken dat zich toch weer forse vertekeningen op de interbancaire swapmarkt voordoen, alsnog kan worden besloten af te wijken van de huidige systematiek. Omdat pensioenfondsen een wachttijd van één jaar mogen hanteren, kan worden voorkomen dat pensioenfondsen gedwongen zouden worden tot korting van pensioenaanspraken en rechten, omdat de pensioenverplichtingen zijn berekend op basis van een rente die geen reële marktwaarde weerspiegelt. Vanwege deze veiligheidsklep en het feit dat zich eind december 2008 geen vertekeningen op de interbancaire swapmarkt voordeden, is er dan ook geen aanleiding om in de uiterlijk per 1 april 2009 in te dienen herstelplannen af te wijken van de rentestand per 31 december 2008. DNB zal het toezichtbeleid nader in een brief, gericht aan de betreffende besturen van pensioenfondsen uitwerken.

Bij de invulling van het toezichtbeleid ten aanzien van de korte termijn herstelplannen is proportionaliteit een belangrijk aandachtspunt. Naarmate pensioenfondsen een groter risico lopen om de eis van het wettelijk vereiste minimum vermogen (= 105% dekkingsgraad) binnen de termijn van 5 jaar niet te gaan halen, zal een strenger toezichtbeleid gelden om te voorkomen dat na een aantal jaren alsnog onevenredig ingrijpende maatregelen genomen moeten worden. Dit betekent dat DNB strenger optreedt als de financiële startpositie van een pensioenfonds slechter is en de neerwaartse risico's gedurende het herstelplan groter zijn.

Door de financiële crisis is een aantal vragen van meer structurele aard blootgelegd. De huidige crisis laat zien dat er grotere risico's zijn dan gedacht. Dat vergt een herbezinning op de verdeling van de risico's en zekerheid en op de manier waarop over deze risico's en zekerheid wordt gecommuniceerd. Voorkomen moet worden dat door een te zwaar beroep op de financiële solidariteit van jongere generaties ten gunste van een welvarende oudere generatie het huidige systeem steeds meer ter discussie komt. Deze vragen raken de inhoud van de pensioenregelingen en liggen daarmee ook op het bord van de sociale partners. Tegelijkertijd speelt de vraag in hoeverre het huidige financieel toetsingskader voor pensioenfondsen op deze ontwikkelingen is afgestemd.

Ik zal in overleg met de pensioensector treden over de bovengenoemde fundamentele vragen rond de houdbaarheid van het pensioenstelsel op de lange termijn. Het behoud van solidariteit en collectiviteit zijn hierbij belangrijke uitgangspunten. Over de uitkomsten van dit overleg zal ik uw Kamer vervolgens zo spoedig mogelijk informeren. Daarnaast zal de commissie parameters FTK (Financieel Toetsingskader), onder voorzitter-

schap van de heer Don, eind van dit jaar een advies uitbrengen over een eventuele aanpassing van de hanteren parameters binnen het Financieel Toetsingskader.

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