

Vergaderjaar 2012–2013

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 169

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2013

1. Inleiding

Het Nederlandse pensioenstelsel is één van de beste stelsels in de wereld. De AOW zorgt voor een robuuste basis in de ouderdomsvoorziening. Daarnaast bouwt de overgrote meerderheid van de werknemers een inkomensgerelateerd aanvullend pensioen op. De combinatie van een omslaggefinancierde AOW en kapitaalgedekte pensioenen in de tweede pijler zorgt voor een goede spreiding van risico's. Het relatief hoge pensioenvermogen zorgt ervoor dat Nederland beter is voorbereid op de kosten van de vergrijzing dan veel andere landen. Dat neemt niet weg dat de afgelopen periode heeft aangetoond dat het stelsel op een aantal punten kwetsbaar is. De tweede pijler is gevoeliger gebleken voor financiële schokken dan tot een aantal jaren geleden werd gedacht. De financiële markten zijn bovendien sterk volatiel gebleken. Om goed inzicht in deze problematiek te verkrijgen heeft het toenmalige kabinet in 2009 besloten om diverse pensioenvraagstukken in hun onderlinge samenhang door twee commissies in beeld te laten brengen (Kamerstuk 30 413, nr. 127).

Op basis van de bevindingen van de commissie-Goudswaard en de commissie-Frijns, en de evaluatie van het financieel toetsingskader is geconstateerd dat het financieel toetsingskader zou moeten worden verbeterd en meer ruimte zou moeten bieden voor pensioencontracten met een reële pensioenambitie, die beter kunnen omgaan met financiële schokken. De sociale partners, verenigd in de Stichting van de Arbeid, hebben op 4 juni 2010 een Pensioenakkoord gesloten. Met dat akkoord heeft ook de Stichting de bevindingen van beide commissies overgenomen. In het uitwerkingsmemorandum van 9 juni 2011 hebben sociale partners een nieuw pensioencontract uitgewerkt. Vervolgens hebben het kabinet en de Stichting van de Arbeid op 10 juni 2011 afspraken gemaakt over de toekomst van de aanvullende pensioenen.

Op 30 mei 2012 heeft de toenmalige Minister van SZW, de heer Kamp, een hoofdlijnennota over de herziening financieel toetsingskader naar uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 32 043, nr. 113). In deze hoofdlijnennota zijn de contouren geschetst van een nieuw financieel toetsingskader (ftk) op basis van het pensioenakkoord van 10 juni 2011. In uw Kamer is destijds uitgebreid over deze hoofdlijnennota gesproken; de daarin uitgezette lijn werd breed ondersteund. In de afgelopen periode zijn de contouren uit de hoofdlijnennota verder uitgewerkt en neergelegd in een voorontwerp van wet voor de herziening van het ftk. Zoals ik uw Kamer heb laten weten, zal ik dit voorontwerp van wet openbaar maken voor consultatie via het internet. In de bijlage bij deze brief treft u dit voorontwerp van wet aan¹.

De consultatie van dit voorontwerp richt zich op de vraag hoe het nieuwe financieel toetsingskader moet zijn ingericht om naast het huidige nominale pensioencontract ook een nieuw, reëel pensioencontract mogelijk te maken en de wijze waarop de nieuwe toezichtsregels voor beide contracten zijn ingevuld. Het voorontwerp van wet voor de herziening van het ftk heeft voornamelijk betrekking op het financieel toetsingskader zelf. Dat wil zeggen dat hierin nog niet wordt ingegaan op de gevolgen voor andere wetgeving. Bij de herziening van het ftk zijn een verbetering van het toetsingskader en de introductie van een nieuw contract stappen om het pensioenstelsel toekomstbestendig te maken. Bij deze stappen op het gebied van zekerheid en risicodeling is de fiscale ruimte die geldt op basis van het Witteveenkader per 1 januari 2015 een gegeven. Als randvoorwaarde geldt dat sprake moet blijven van een generiek fiscaal kader waarbij op individueel niveau getoetst kan worden. Voor zover nodig zal die toets nader uitgewerkt worden. In dit voorontwerp van wet wordt nog niet ingegaan op het eventueel benodigde overgangsrecht en op de vraag hoe verzekeraars net als pensioenfondsen het reële pensioencontract zouden kunnen uitvoeren. Ten slotte moet worden opgemerkt dat de Wet verplichte beroepspensioenregeling in dit voorontwerp van wet nog niet is aangepast. Het wetsvoorstel zal de komende maanden verder worden aangevuld zodat voor het kerstreces een compleet wetsvoorstel bij uw Kamer kan worden ingediend.

2. Premie-effecten voorontwerp van wet

Het nieuwe financieel toetsingskader zoals uitgewerkt in het voorontwerp van wet heeft tot gevolg dat de pensioenpremies stijgen. Deze premiestijging vloeit voort uit een aanscherping van de regels die nodig is om de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel te verstevigen. Daar staat tegenover dat de pensioenpremies als gevolg van de inperking van het Witteveenkader dalen. DNB heeft de premie-effecten van het nieuwe financieel toetsingskader en de inperking van het Witteveenkader samen in beeld gebracht. Uit de berekeningen van DNB komt naar voren dat bij de huidige rentestand per saldo een premiedaling aan de orde is, die aansluit bij de veronderstellingen in het Regeerakkoord. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de effecten per fonds zullen verschillen, afhankelijk van bijvoorbeeld de dekkingsgraad, het deelnemersbestand en de hoogte van de pensioentoezegging. Door de consultatie kan meer inzicht worden verkregen in deze effecten: op basis van het voorontwerp kunnen pensioenfondsen de voorlopige effecten op hun pensioenpremie in kaart brengen. Het kabinet zal de consultatieperiode daarom ook benutten om de premie-effecten scherper in beeld te brengen. DNB en het CPB zullen daar bij worden betrokken. Op basis van de resultaten van de consultatie zal het kabinet bezien of aanpassing van de premiesystematiek zoals opgenomen in het voorontwerp van wet noodzakelijk is. Bij indiening van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

het wetsvoorstel zullen de verwachte premie-effecten van dit wetsvoorstel inzichtelijk worden gemaakt.

3. Mogelijke aanvulling op het nominale contract

In de hoofdlijnennota heeft het kabinet de hoofdlijnen van een financieel toetsingskader voor twee pensioencontracten uiteengezet: het nominale contract en het reële contract. Met beide contracten is het in beginsel mogelijk om een geïndexeerd pensioen te bereiken. Een belangrijk verschil tussen het nominale en het reële contract is dat in het nominale contract, net als nu, wordt gestuurd op het realiseren van een bepaalde mate van zekerheid van de opgebouwde pensioenaanspraken door middel van buffereisen. Om die reden moeten fondsen met een nominaal contract sturen naar een vereist eigen vermogen. Een ander verschil tussen beide contracten is dat financiële schokken in het reële contract beter worden gespreid. Om dat voordeel van het reële contract optimaal te kunnen benutten, is het in de opzet van de hoofdlijnennota noodzakelijk om de bestaande pensioenaanspraken om te zetten naar het reële contract. Daarvoor gelden juridische randvoorwaarden («invaren»).

In de hoofdlijnennota is aangegeven dat nog bezien zal worden of elementen van de spreidingssystematiek van het reële contract ook kunnen worden toegepast in het nominale contract². In de brief van de Stichting van de Arbeid in het kader van het recente sociaal overleg is aangegeven dat een rigide scheiding tussen een nominaal en een reëel contract moet worden voorkomen³. De afgelopen periode heeft met diverse betrokken partijen, waaronder de sociale partners en de Pensioenfederatie, overleg plaatsgevonden over de nadere uitwerking van de hoofdlijnennota. In dit overleg zijn een aantal aandachtspunten benoemd. Zo kunnen in het nominale contract financiële schokken niet goed worden gespreid en worden pensioenfondsen geconfronteerd met een beleggingsspagaat door het hanteren van een vaste herstelperiode. Het reële contract biedt pensioenfondsen slechts beperkte keuzemogelijkheid voor de indexatieambitie omdat moet worden gewerkt met een indexatieambitie die tenminste gelijk is aan de prijsontwikkeling.

Binnen het bestaande nominale contract wordt gewerkt met een herstelplansystematiek met een vaste herstelperiode van maximaal 15 jaar. Deze systematiek brengt met zich mee dat een nieuwe schok die zich in de laatste jaren van de herstelperiode voordoet in de dan nog resterende jaren van dezelfde herstelperiode moet worden opgevangen. De instrumenten die een pensioenfonds dan ter beschikking heeft zijn echter beperkt. Pensioenfondsen zouden alleen (grote) indexatiekortingen kunnen toepassen en de beleggingsmix kunnen aanpassen («derisken»). Het toepassen van indexatiekortingen en het terugnemen van beleggingsrisico staan op gespannen voet met de indexatieambitie die de meeste pensioenfondsen hebben. Deze problematiek doet zich ook voor aan het einde van het korte termijn herstelplan (met een vaste herstelperiode van maximaal 3 jaar), waardoor deelnemers en pensioengerechtigden met forse kortingen geconfronteerd kunnen worden. Dit is in de actuele situatie ook zichtbaar geworden. Het voorstel voor de herziening van het ftk op basis van de hoofdlijnennota biedt geen oplossing voor deze situatie in het nominale contract.

² Bijlage 1 bij de Hoofdlijnennota, Uitwerking van het nieuwe financieel toetsingskader, p. 8.

³ Stichting van de Arbeid: Perspectief voor een sociaal én ondernemend land: uit de crisis, met goed werk, op weg naar 2020, pag. 32.

In het nominale contract zou bij negatieve financiële schokken dezelfde spreidingsmethodiek kunnen worden gehanteerd als in het reële contract. Feitelijk zou dan het verschil tussen de actuele dekkingsgraad en het vereist eigen vermogen (gemiddeld ca. 125%) in een periode van maximaal 10 jaar moeten worden weggewerkt. Net als nu wordt eerst bezien of premieverhoging aan de orde kan zijn. Daarna zal sprake zijn van indexatiekorting. Pas als dit onvoldoende is, kan net als nu een nominale korting als laatste redmiddel worden ingezet. Negatieve schokken kunnen met deze spreidingsmethodiek beter worden gespreid dan nu het geval is. Op deze wijze kunnen pensioenfondsen een bestendig beleggingsbeleid voeren. Zo kan een belangrijk voordeel van het reële contract worden gecombineerd met het voordeel van het nominale contract dat alle vormen van indexatieambitie binnen bereik liggen.

In het voorontwerp van wet voor de herziening van het ftk zijn de contouren uitgewerkt die zijn neergelegd in de hoofdlijnennota. De toepassing van de spreidingsmethodiek van het reële contract in het nominale contract zou een aanvulling kunnen zijn op de uitwerking van het nominale contract zoals in het voorontwerp van wet is opgenomen. De komende tijd zal het kabinet de juridische aspecten van de mogelijke aanvulling op het nominale contract nader bezien; voorwaarde zal zijn dat deze aanvulling op juridisch en financieel verantwoorde wijze kan worden vormgegeven.⁴ Uit de consultatie zal moeten blijken of het wetsvoorstel op dat punt wordt aangepast. In dat geval zal het nieuw vormgegeven nominale contract een plaats kunnen krijgen naast het reële contract zoals uitgewerkt in het voorontwerp van wet.

4. Tot slot

In het licht van de uitwerking van een nieuw ftk heb ik in de afgelopen periode intensief overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de Stichting van de Arbeid, de Pensioenfederatie, pensioenuitvoerders (in het bijzonder PFZW in het kader van de invaarpilot), toezichthouders (AFM en DNB), en verschillende ouderenorganisaties en politieke jongerenorganisaties.

Ik zal het voorontwerp van wet samen met deze brief via het internet openbaar maken voor consultatie. Men kan dan zowel op het voorontwerp van wet als op de in deze brief geschetste aanvulling op het nominale contract tot 6 september 2013 reageren. Voor het kerstreces zal een wetsvoorstel bij uw Kamer worden ingediend met het oog op een inwerkingtreding per 1 januari 2015.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

⁴ Er zal onder meer worden bezien of voor deze variant overgangsrecht nodig is.