

Vergaderjaar 2009–2010

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 augustus 2010

Inleiding

De ontwikkelingen op de financiële markten in 2008 hebben de pensioenfondsen hard geraakt. Eind 2008 voldeed het eigen vermogen van een groot aantal pensioenfondsen niet langer aan het vereiste van een dekkingsgraad van 105% van de verplichtingen. Uiteindelijk hebben 340 van de circa 600 fondsen een herstelplan moeten indienen. Na overleg met De Nederlandsche Bank (DNB) heeft het kabinet in februari 2009 vanwege de uitzonderlijke economische situatie besloten om onder voorwaarden de wettelijke maximum termijn voor kortetermijnherstelplannen tijdelijk te verlengen van drie naar vijf jaar. Dit om te voorkomen dat pensioenfondsen op grote schaal ingrijpende maatregelen zouden moeten nemen die wellicht achteraf gezien onnodig zouden zijn en voor onnodige onrust zouden zorgen. In het kader van de herstelplannen dienden de pensioenfondsen zelf te beslissen welke maatregelen genomen dienden te worden om uiterlijk na vijf jaar weer op het minimum vereiste eigen vermogen uit komen. Een beperkt aantal pensioenfondsen heeft toen een korting van pensioenaanspraken en -uitkeringen in hun herstelplan aangekondigd, omdat zij zonder deze maatregel geen mogelijkheden zagen om binnen vijf jaar hun dekkingsgraad voldoende te herstellen. Ingevolge de regeling voor de verlengde hersteltermijn zou die korting uiterlijk 1 augustus van dit jaar uitgevoerd moeten worden.

Van de zijde van de pensioenfondsen en de sociale partners is indertijd bezwaar aangetekend tegen dit laatste aspect van de regeling. Men vreesde dat dit tot grote, onnodige onrust zou leiden, mede omdat verwacht werd dat de situatie die voorjaar 2009 bestond zodanig uitzonderlijk was dat vermoedelijk reeds op of kort na het moment dat de korting zou moeten worden toegepast, deze al niet meer nodig zou blijken. In het kader van het Sociaal Overleg 2009 over de maatregelen uit het aanvullend beleidskader heeft het kabinet in het licht van deze

bezwaren sociale partners toegezegd dat kortingsmaatregelen in beginsel zouden worden opgeschort tot uiterlijk 1 april 2012, tenzij na advies van DNB en beraad met sociale partners en de organisaties van pensioen-koepels medio 2010 door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou moeten worden geconcludeerd dat dit extra uitstel niet langer verantwoord zou zijn. Ik heb uw Kamer hierover geïnformeerd in mijn brief van 25 maart 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 700-XV, nr. 56) en de daartoe strekkende wijziging van de regeling tot wijziging van de ministeriële regeling in verband met aanpassing van de Regeling Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling voor verlenging van de termijn voor het kortetermijnherstelplan, werd op 25 mei vastgesteld en gepubliceerd in de staatscourant (Stcrt. 2009, 96). In de brief aan uw kamer en in de toelichting op de ministeriële regeling werden een aantal aspecten genoemd die bij mijn beslissing zouden worden afgewogen, te weten:

- de ontwikkelingen in de economie en op de financiële markten;
- de rapportage van de dekkingsgraden van pensioenfondsen per 30 juni 2010 aan DNB;
- het advies van de Commissie parameters onder leiding van dhr. Don;
- de uitkomsten van de aangekondigde verkenning naar de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn (waaronder de evaluatie van het Financieel Toetsingskader).

Dienovereenkomstig is thans aan de orde de vraag of het extra uitstel tot 1 april 2012 nog verantwoord moet worden geacht. Op 30 juli 2010 heb ik het advies van DNB ontvangen (zie bijlage)¹. Vervolgens heeft op 12 augustus 2010 het eerder bedoelde beraad plaatsgevonden. Het advies van DNB houdt in dat er weliswaar sprake is van verandering, maar dat de economische situatie en de positie van een aantal van de betrokken pensioenfondsen niet zodanig is gewijzigd dat het verantwoord moet worden geacht om het extra uitstel te handhaven. Met betrekking tot de bedoelde aspecten gelden, mede in het licht van het beraad daarover, de volgende overwegingen.

1. Ontwikkelingen in de economie en op de financiële markten

Medio vorig jaar lieten de financiële markten herstel zien dat zich bij de meeste pensioenfondsen vertaalde in een sneller herstel van hun dekkingsgraad dan op grond van hun herstelplan benodigd was. De recente onrust op de financiële markten als gevolg van de turbulentie rond de overheidsfinanciën van diverse Europese landen en de afzwakking van de economische groei in de Verenigde Staten, laten echter zien dat dit herstel nog broos is. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de gemiddelde dekkingsgraad van pensioenfondsen weer onder de vereiste dekkingsgraad van minimaal 105% is gekomen.

2. Ontwikkeling dekkingsgraden pensioenfondsen

Ultimo 2008 lag de gemiddelde dekkingsgraad van pensioenfondsen op circa 95%. De daling van de dekkingsgraad eind 2008 werd veroorzaakt door een daling van de rente en door geïncasseerde beleggingsverliezen. Na een herstel in 2009 zijn in de afgelopen maanden de dekkingsgraden van pensioenfondsen terugggevallen tot een gemiddelde dekkingsgraad van 100% (zie bijlage figuren 1 en 2). Hoewel de bezittingen van de meeste pensioenfondsen de afgelopen anderhalf jaar zijn toegenomen, hangt de daling van de dekkingsgraad in 2010 voor een belangrijk deel samen met de daling van de lange rente naast het effect van de sterftetrend. Dit heeft per saldo niet geleid tot een gunstig verloop van de dekkingsgraden van pensioenfondsen. Weliswaar bevindt de rente zich op een historisch laag punt, maar het gaat daarbij wel om een trend van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

meer dan twintig jaar (zie bijlage figuur 3). Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat die trend op korte termijn zal omslaan. Bovendien zijn de vooruitzichten op een snel economisch herstel nog altijd onzeker. Dat maakt ook het herstel van de financiële positie van pensioenfondsen onzeker.

3. Het advies van de Commissie parameters onder leiding van dhr. Don

Op 15 april 2009 heb ik de Commissie Parameters gevraagd of de commissie op grond van financieel-economische ontwikkelingen in het verleden en realistische inzichten ten aanzien van toekomstige financieel-economische verwachtingen aanleiding ziet tot aanpassing van de huidige parameters, en zo ja, welke parameters de Commissie voor de driejaarsperiode na 31 december 2009 adviseert. De commissie en de adviesaanvraag vloeien voort uit de Pensioenwet. Op 21 september 2009 heeft de Commissie een advies uitgebracht. In zijn advies is de Commissie Parameters (*Advies betreffende parameters pensioenfondsen*, Kamerstukken II 2009/10, 30 413, nr. 133) unaniem over het belang van realistische parameters. De commissie heeft geconcludeerd dat verwachte toekomstige rendementen, zoals die in het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen zijn vastgelegd, naar beneden moeten worden bijgesteld. De Commissie Parameters was verdeeld over de mate waarin dat zou moeten gebeuren.

In het kader van het Pensioenakkoord, zoals dat in het voorjaar van 2010 tussen sociale partners is overeengekomen, zijn afspraken gemaakt om aanvullende pensioenregelingen toekomstbestendiger te maken. Om te voorkomen dat pensioencontracten kort achter elkaar aangepast moeten worden, heeft het kabinet besloten om de nieuwe parameters te laten ingaan op 1 januari 2012, behalve voor pensioenfondsen die na 1 januari 2011 een nieuw herstelplan moeten indienen. Voor deze fondsen gelden de nieuwe, lagere parameters al vanaf 1 januari 2011. Pensioenfondsen met een lopend herstelplan kunnen dus vooralsnog blijven uitgaan van hogere verwachte rendementen dan op basis van het advies van de Commissie Parameters op dit moment als de meest realistische verwachte rendementen moeten worden beschouwd. Dat betekent wel dat de situatie er mogelijk minder rooskleurig voorstaat dan op grond van de lopende herstelplannen het geval lijkt.

Bovendien heeft de commissie unaniem uitgesproken dat de financiële gezondheid van pensioenfondsen niet wordt bepaald door de verwachte maar door de gerealiseerde rendementen en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Wanneer verwachtingen niet uitkomen, zoals de afgelopen jaren het geval is geweest, is het risico aanwezig dat tekorten in toenemende mate naar de toekomst worden doorgeschoven als maatregelen uitblijven.

4. De aangekondigde verkenning naar de houdbaarheid van het pensioenstelsel op lange termijn (waaronder de evaluatie van het financieel toetsingskader)

Teneinde goed zicht te hebben op de kwetsbare punten in het aanvullende pensioenstelsel heeft het kabinet in mei 2009 besloten diverse pensioenvraagstukken in hun onderlinge samenhang in beeld te brengen. Daartoe heeft het kabinet de Commissie Beleggingsbeleid en Risicobeheer onder voorzitterschap van de heer Frijns (verder: Commissie Frijns) en de Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen onder voorzitterschap van de heer Goudswaard (verder: Commissie Goudswaard) ingesteld.

De beide commissies hebben begin 2010 hun rapport uitgebracht. De analyses van deze commissies, alsmede de evaluatie van het Financieel Toetsingskader, laten zien dat de ontwikkelingen die zich op langere termijn voordoen, het stelsel van aanvullende pensioenen ernstig kunnen aantasten. Het gaat daarbij in het bijzonder om de volgende ontwikkelingen:

- De toenemende levensverwachting leidt tot een toename van de kosten van het tweede pijler pensioen.
- De premie ligt historisch gezien op een hoog niveau. De ruimte voor premieverhoging is vanuit een economisch perspectief uiterst beperkt. Pensioen is steeds meer een risicovol financieel product geworden.
- Pensioenfondsen zijn mede door de dalende rente steeds meer aangewezen op de rendementen van risicovolle beleggingen. Daar komt bij dat de volatiliteit op de financiële markten groter is gebleken dan voordien werd gedacht.
- Tegelijkertijd is het risicodraagvlak, dat nodig is om de risico's op te vangen, afgenomen en zal dit in de toekomst nog verder afnemen. De mogelijkheden tot financiële bijsturing worden hierdoor steeds beperkter.

De sociale partners in de Stichting van de Arbeid hebben in het Pensioenakkoord voorjaar 2010 overeenstemming bereikt over aanpassingen van aanvullende pensioenregelingen, die tot doel hebben deze regelingen beter bestand te maken tegen de gevolgen van de bovengenoemde ontwikkelingen. Er moet een nieuwe balans gevonden worden tussen ambitie, zekerheid en kosten van aanvullende pensioenen. Met het Pensioenakkoord geven de sociale partners aan dat zij de rapporten van de Commissies Goudswaard en Frijs in belangrijke mate onderschrijven. Dat is een belangrijke stap vooruit om in de toekomst een collectieve en solidaire tweede pijler te waarborgen. Het is hierbij van belang op te merken dat de afspraken betrekking hebben op de toekomstige pensioenopbouw, en niet op de lopende pensioenuitkeringen en de opgebouwde pensioenaanspraken uit het verleden, waarvoor door de zich momenteel ongunstig ontwikkelende dekkingsgraden van pensioenfondsen veelal onvoldoende dekking is.

Overweging en conclusies

Zoals gezegd heeft DNB, mede op grond van bovenstaand beeld, in haar advies geconcludeerd dat uitstel van kortingsmaatregelen tot 1 april 2012 niet langer verantwoord moet worden geacht. De potentiële implicatie van dat advies is dat een aantal pensioenfondsen op relatief korte termijn zal moeten overwegen of een kortingsmaatregel nodig is. Ik ben mij er van bewust dat de mogelijkheid van korting het vertrouwen van deelnemers in het pensioenstelsel kan schaden. Tegelijkertijd betekent uitstel van de nodige correctie dat de lusten en lasten voor verschillende groepen deelnemers in pensioenfondsen, niet langdurig gelijk verdeeld zijn. Ook daardoor komt het vertrouwen van deelnemers in het pensioenstelsel in het geding en komt bovendien de wettelijke eis van evenwichtige belangenbehartiging in de knel. Dat kan potentieel tot een veel grotere schade aan het vertrouwen in het stelsel leiden, dan de schade van noodzakelijke maatregelen die getroffen moeten worden. Dit staat niet op zichzelf. De rapporten van de commissies Don, Frijs en Goudswaard laten zien dit ook op lange termijn een grote uitdaging is.

Uit het advies van DNB blijkt dat van de in totaal 340 fondsen met een herstelplan, 18 fondsen al een voorgenomen korting in hun herstelplan hadden opgenomen. Het merendeel van deze 18 fondsen heeft de afgelopen periode een te beperkt herstel laten zien. Gevolg is dat langer uitstel van toepassing van maatregelen bij die fondsen zal leiden tot een

toename van het verschil tussen de bezittingen en de verplichtingen. Zij keren momenteel pensioenen uit waarvoor onvoldoende dekking bestaat. Dit leidt tot een oplopend financieringstekort dat door actieve en toekomstige deelnemers betaald zal moeten worden in de vorm van een hogere premie, minder indexatie of toekomstige verlaging van hun pensioen. Deze ontwikkeling staat in toenemende mate op gespannen voet met de eis van evenwichtige belangenbehartiging.

Alles afwegende kom ik dan ook tot de conclusie dat het voor het behoud van de goede kenmerken van het Nederlandse pensioenstelsel en het vertrouwen in dat stelsel niet langer verantwoord is om het uitstel tot 1 april 2012 te handhaven. De aan het extra uitstel ten grondslag liggende vooronderstelling, dat de uitzonderlijke economische situatie zich op korte termijn aanzienlijk zou verbeteren waardoor korting niet nodig zou zijn, is niet uitgekomen. De Regeling Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling voor verlenging van de termijn voor het kortetermijnherstelplan wordt daarom in die zin aangepast dat het extra uitstel (lid 6) komt te vervallen. Dit wordt vastgelegd in de wijziging van de Regeling Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling in verband met wijziging van de regeling voor verlenging van de termijn voor het kortetermijnherstelplan die binnenkort in de Staatscourant wordt gepubliceerd. Deze is als bijlage bij de brief gevoegd.¹

Voor de pensioenfondsen die reeds een korting in hun herstelplan hadden opgenomen en die zich nog steeds niet op het vereiste herstelpad bevinden, zal het moment waarop de corrigerende maatregelen moeten zijn uitgevoerd worden gesteld op 1 januari 2011, tenzij alsnog ten genoegen van de toezichthouder kan worden aangetoond dat dergelijke maatregelen niet noodzakelijk zijn. Dit impliceert een extra uitstel van 5 maanden ten opzichte van 1 augustus 2010 waarop anders aanvullende maatregelen zouden moeten zijn uitgevoerd. De betreffende fondsen krijgen daardoor voldoende tijd om op een zorgvuldige manier te bezien welke aanvullende maatregelen zij kunnen treffen en hoe zij hun deelnemers daarover informeren. Welke maatregelen moeten worden genomen is uiteindelijk een beslissing van de betrokken pensioenfondsen zelf, na overleg met de toezichthouder. Ook korting van pensioenen wordt niet verplicht voorgeschreven, maar kan onvermijdelijk zijn om het uitzicht op een structurele verbetering van de financiële positie van een pensioenfonds te herstellen. Om hoeveel fondsen het daarbij precies zal nader moeten blijken na het overleg met de toezichthouder over hun werkelijke situatie van de onderscheidenlijke fondsen in het licht van de door hen zelf gerapporteerde kwartaalcijfers over hun dekkingsgraad.

Voor alle overige pensioenfondsen met een lopend herstelplan heeft het vervallen van het uitstel van het eerste moment waarop eventueel aanvullende maatregelen moeten worden getroffen in beginsel tot gevolg dat dit moment drie maanden naar voren schuift, dus van 1 april 2012 naar 1 januari 2012. Hoewel de recente ontwikkelingen op de financiële markten ook de dekkingsgraden van deze pensioenfondsen niet ongemoeid hebben gelaten, kan voor deze ruim 300 fondsen het eerste eventuele kortingsmoment echter gehandhaafd blijven op 1 april 2012. Dit heeft vooral een praktische reden, namelijk dat de definitieve cijfers over de dekkingsgraden per 31 december van enig jaar vaak pas in de loop van het eerste kwartaal van het daaropvolgende jaar bekend zijn. Dat is dan ook de reden dat de effectuering van een eventuele kortingsmaatregel gedurende de looptijd van de momenteel ingediende kortetermijnherstelplannen met een looptijd van vijf jaar uiterlijk op 1 april van enig jaar zal moeten plaatsvinden. De basis voor de uitvoering van een dergelijke maatregel ligt echter nog steeds 15 maanden daarvóór, dus de eerstvolgende keer op 31 december 2010. Vervolgens kan op basis van de

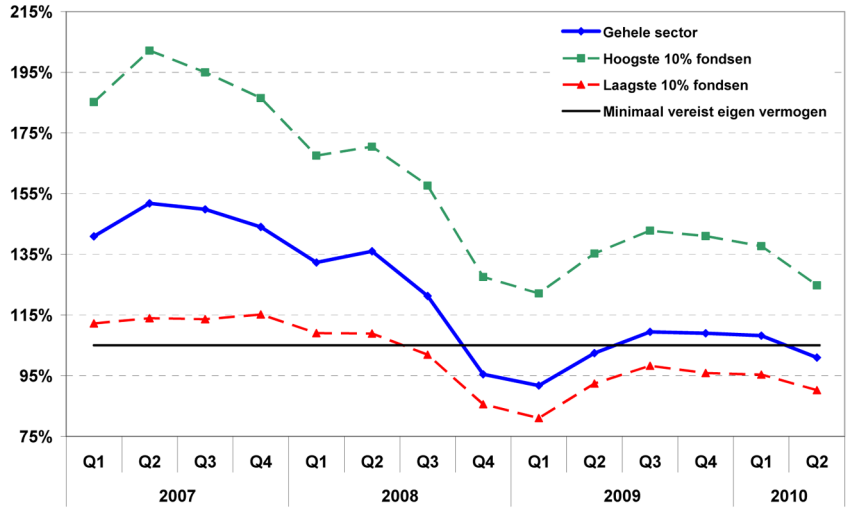
¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

ontwikkelingen gedurende het daaropvolgende jaar, maar uiterlijk op 31 december 2011, in overleg met de toezichthouder worden vastgesteld of een kortingsmaatregel nog steeds noodzakelijk is. Als dat het geval is, dan dient deze maatregel uiterlijk 1 april 2012 te worden uitgevoerd. Ook voor de fondsen met een lopend kortetermijnherstelplan, waarin reeds bij aanvang van dat plan vermindering van pensioenrechten nodig was om aan het einde van de looptijd te voldoen aan het minimaal vereist eigen vermogen, geldt dat dat zij na de eventueel getroffen maatregel voor de verdere looptijd van het herstelplan meelopen in het reguliere systeem.

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

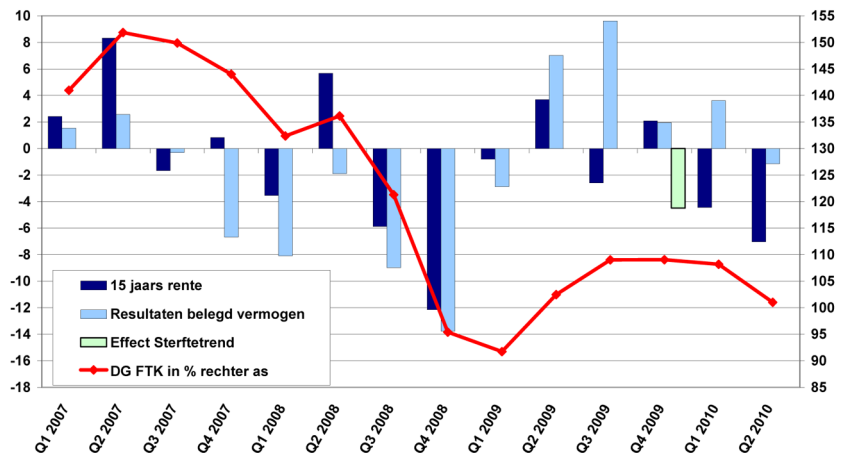
Bijlage

Figuur 1: De ontwikkeling van de dekingsgraad



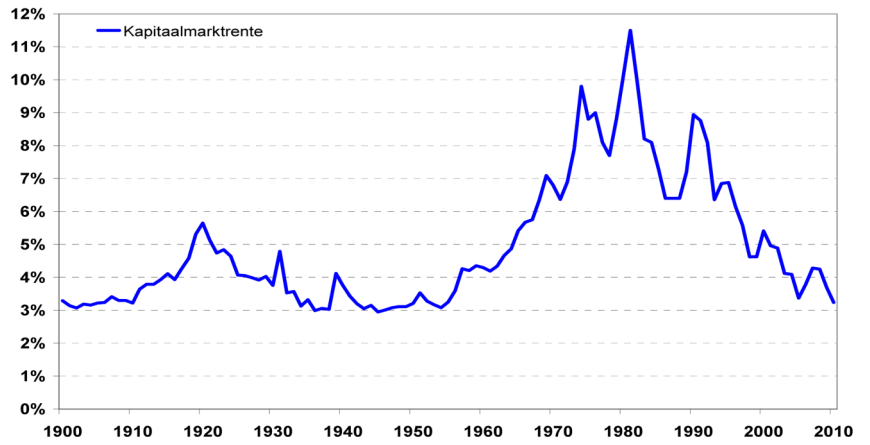
bron: DNB

Figuur 2: Invloed rente en beleggingsresultaat op dekingsgraad (Mutaties in procentpunten, dekingsgraad in %)



bron: DNB

Figuur 3: De lange rente in historisch perspectief



bron: Agenschap financiën en DNB