

Vergaderjaar 2013–2014

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 172

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2013

Inleiding

We hebben in Nederland een pensioenstelsel waar we trots op kunnen zijn. Door een sterk ontwikkeld stelsel van aanvullende pensioenen, in combinatie met een robuuste AOW, is Nederland klaar om de vergrijzing van de bevolking het hoofd te kunnen bieden. Dat neemt niet weg dat er onderhoud nodig is om het beheer van aanvullende pensioenen verder te versterken. Een belangrijke eerste stap is genomen met de Wet versterking bestuur pensioenfondsen, die inmiddels in het Staatsblad is gepubliceerd. De volgende belangrijke stap is de herziening van het financieel toetsingskader (ftk) met als doel het verstevigen van de financiële basis onder de huidige pensioenen conform de aanbevelingen van de commissie Goudswaard, de commissie Frijns en de evaluatie van het ftk.

Om die reden heb ik u in juni het voorontwerp van wet over de herziening van het ftk gestuurd, inclusief een oplegbrief met een tussenvariant (Kamerstuk 32 043, nr. 169). Hierover heeft in de zomer een internetconsultatie plaatsgevonden. In totaal zijn er 131 reacties ingestuurd. Ook na sluitingsdatum is nog een beperkt aantal reacties ontvangen. In deze brief wil ik u informeren over de vervolgstappen die ik van plan ben te maken ten behoeve van de herziening van het ftk.

Bij de discussie over het ftk komen ook meer fundamentele vragen op over de inrichting van het pensioenstelsel en de effecten daarvan voor de verschillende groepen deelnemers. Dat is ook gebleken uit de consultatieronde. Deze vragen overstijgen de problematiek van de financiële houdbaarheid, die bij de aanpassing van het ftk centraal staat. Die vragen gaan veel meer over de inrichting van het pensioenstelsel als geheel. Het adresseren van deze vragen is van groot belang en vraagt om een breder maatschappelijk debat met een ander tijdsverloop. Over het debat over deze lange termijn vragen zal ik u in november verder informeren als ik de

eerder aangekondigde beleidsdoorlichting aanvullende pensioenen naar uw Kamer stuur.

Voorkomen moet worden dat de fundamentele discussie het noodzakelijk onderhoud van het ftk vertraagt. De voorgestelde aanpassing van het ftk is nodig om te zorgen dat de circa € 1.000 mld aan pensioenaanspraken goed worden beheerd en mensen vertrouwen houden in ons collectieve aanvullende pensioenstelsel. Deze herziening staat los van de vraag hoe er op lange termijn zal worden geacteerd rond het pensioenstelsel.

Tussenvariant komt tegemoet aan gedeelde uitgangspunten

Het voorontwerp van wet zoals voorgelegd in de consultatie, met daarin twee contracten, komt in belangrijke mate tegemoet aan de problemen die door de genoemde commissies zijn gesignaleerd. In de oplegbrief bij het voorontwerp van wet heb ik aangegeven dat beide contracten beperkingen kennen. Zo kunnen in het nominale contract financiële schokken niet goed worden gespreid en is er mede daarom nog steeds onvoldoende ruimte voor het lange termijn beleggingsbeleid dat nodig is om te indexeren. Het reële contract biedt pensioenfondsen slechts beperkte keuzemogelijkheden om de ambitie (koopkrachtbehoud) waar te kunnen maken. Een ander belangrijk nadeel van een keuze tussen twee contracten is dat het geen eenduidig kader oplevert, heldere communicatie moeilijker maakt en de uitvoeringskosten verhoogt.

Eenduidigheid en helderheid vind ik van wezenlijk belang bij het nieuwe ftk, met name richting de pensioendeelnemers. Dit is nodig voor het vertrouwen in het pensioenstelsel. Ik vind het tevens een groot voordeel als bij de herziening van het ftk niet hoeft te worden «ingevaren» (invaren houdt in dat nieuwe contractvoorwaarden ten aanzien van de toekomstige opbouw ook van toepassing worden op de reeds opgebouwde aanspraken) en dat er niet meerdere systemen naast elkaar hoeven te bestaan. Tevens is het voor het vertrouwen wenselijk dat niet de indruk wordt gewekt dat bestaande aanspraken anders worden gewaardeerd om de financiële positie van fondsen mooier voor te stellen, waardoor onnodige en onwenselijke generatie-effecten zullen optreden. In deze gedachten ben ik versterkt door de reacties vanuit de internetconsultatie. Hoewel de reacties divers van aard zijn, bespeur ik op een groot aantal onderdelen overeenstemming. Zo blijkt onder meer uit een gezamenlijke oproep van de STAR, pensioenfederatie en organisaties van jongeren en ouderen, dat er een breed draagvlak is voor een eenduidig ftk. Sociale partners (die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van de pensioenregeling) en de pensioenfondsen (die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van die regelingen) geven aan onvoldoende uit de voeten te kunnen met de gepresenteerde uitwerking van een ftk in twee varianten. Uit de reacties bij de internetconsultatie blijkt ook overeenstemming te zijn op andere punten, zoals ruimte voor lange termijn beleggingsbeleid en meerdere indexatie-ambities, en het vermijden van risico's van invaren.

De positieve reacties bij consultatie op de tussenvariant in combinatie met de overeenstemming tussen de verschillende partijen op een groot aantal onderdelen steunen mij in mijn voornemen bij de herziening van het ftk te kiezen voor een tussenvariant. Belangrijke elementen waar ik aan denk zijn:

- Toepassing van de spreidingsmethodiek voor financiële schokken. Hierdoor wordt voorkomen dat gepensioneerden met abrupte kortingen worden geconfronteerd door financiële schokken of stijging van de levensverwachting.

- Het helder maken van de wijze waarop risico's worden opgevangen door vooraf aan te geven hoe op bestaande aanspraken wordt gekort.
- Het introduceren van duidelijke en eerlijke verdeelregels rond de indexatie, zodat de buffer eerlijk over jong en oud wordt verdeeld.
- Een stabiele kostendekkende premie. Dit is van belang voor stabiele koopkracht en loonkosten.
- Robuuste sturingselementen. De afhankelijkheid van dagkoersen op financiële markten zal verdwijnen en worden vervangen door een sturingsinstrumentarium dat beter past bij een stelsel dat gericht is op de lange termijn.

Op deze wijze kunnen schokken als gevolg van een stijgende levensverwachting of als gevolg van ontwikkelingen op de financiële markten beter worden gespreid en zijn fondsen beter in staat om een beleggingsbeleid te voeren dat nodig is om geïndexeerde pensioenen te financieren. Belangrijk daarbij is dat het lange termijn beleggingsbeleid consistent kan zijn en blijven met de indexatieambitie van het fonds. Bij het opstellen van het wetsvoorstel zal ik hieraan expliciet aandacht besteden.

Het kader dat zo ontstaat is niet eenzijdig aan te merken als «nominaal» of «reëel», maar verbindt de voordelen van beide modellen. Het kader is gericht op het realiseren van een geïndexeerde pensioentoezegging. Er gelden geen beperkingen voor de hoogte van de indexatie-ambitie, met dien verstande dat net als nu de fiscale regels grenzen stellen. De opgebouwde aanspraken worden op dezelfde manier beschermd als in de huidige systematiek het geval is, maar er wordt veel explicieter gemaakt hoe moet worden omgegaan met risico's.

De bescherming van aanspraken sluit aan bij het huidige systeem: het korten van aanspraken blijft het uiterste middel. Dat heeft als voordeel dat wordt voorkomen dat de perceptie van risico's rond het invaren en de generatie-effecten van een andere waarderingsmethode het vertrouwen bij jongere en oudere generaties in het pensioenstelsel schaden.

Een meer stabiele systematiek voor de vaststelling van de premie

De combinatie van een premie die in belangrijke mate is gebaseerd op de actuele rente (in combinatie met een premievaste periode), zoals aangekondigd in het voorontwerp, leidt tot te hoge schommelingen in de premieontwikkeling. Dat blijkt uit veel reacties uit de consultatieronde. Om deze reden wordt voorgesteld om de premiesystematiek aan te passen en te kiezen voor de geleidelijkheid van een tienjaarsrentemiddeling (cf. hoofdlijnennota). Net zoals in het huidige toetsingskader blijft het dan mogelijk om de rente waarop de premie wordt gebaseerd te middelen over de afgelopen 10 jaar. De precieze premiesystematiek bevat meer aspecten die bij het wetsvoorstel aan de orde zullen komen. Aandachtspunt daarbij is evenwicht tussen kostendekkendheid en stabiliteit.

De door het CPB geraamde premie-ontwikkeling bevat voldoende ruimte om bij handhaving van de tienjaarsrentemiddeling de partiële premieverhoging als gevolg van de aanpassing van het financieel toetsingskader op te vangen. Na de aanpassingen van het Witteveenkader en de herziening van het ftk wordt per saldo een premieverlaging van circa € 6 mld verwacht.

In het licht van de premieontwikkeling is ook het advies van de Commissie UFR van belang. De Commissie UFR heeft recentelijk advies uitgebracht. Ik ben voornemens dat advies over te nemen. De effecten daarvan op de premie zijn zeer beperkt en hebben naar huidige inzichten een neerwaarts

karakter. Hiervoor verwijs ik u naar de kabinetsreactie bij het advies van de Commissie UFR, die ik separaat naar uw Kamer toestuur.

Tot slot

Het wetsvoorstel over de herziening van het ftk zal volgens de in deze brief beschreven lijn zo snel mogelijk verder worden uitgewerkt. In dit proces zal ik wederom alle relevante partijen betrekken. Zoals ik u heb beloofd zal ik alles in het werk stellen om indiening van dit wetsvoorstel voor het kerstreces bij uw Kamer mogelijk te maken, om te zorgen dat de wetswijziging per 1 januari 2015 kan worden ingevoerd en het veld de benodigde voorbereidingstijd krijgt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma