

Vergaderjaar 2009–2010

28 294

Hoofdpijnen voor een nieuwe Pensioenwet

Nr. 42

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2010

Bij brief van 5 maart 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 28 294, nr. 38) heb ik een onderzoek naar de meerwaarde van herverzekerde pensioenfondsen aangekondigd. Dit onderzoek bied ik u hierbij aan.¹

In het nu volgende wordt eerst ingegaan op de aanleiding en aanpak van het onderzoek en de belangrijkste resultaten. Daarna komen de beleidsconclusies aan bod.

Aanleiding voor het onderzoek

Een groot aantal pensioenfondsen heeft zijn risico's geheel of gedeeltelijk herverzekerd bij een verzekeraar. Door de financiële crisis is de kredietkwaliteit van de verzekeraars gedaald. Dit heeft ertoe geleid dat de kapitaalisen voor herverzekerde pensioenfondsen zijn toegenomen. Daardoor is er bij veel van deze herverzekerde pensioenfondsen een tekort ontstaan.

Indien De Nederlandsche Bank (DNB) tot handhaving zou overgaan, zou dit voor een deel van de herverzekerde pensioenfondsen nu al leiden tot de beslissing tot het op termijn moeten korten van de pensioenaanspraken en -rechten, hoewel de verzekeraar volledig aan zijn betalingsverplichtingen voldoet. Dat acht ik onwenselijk.

Aan herverzekerde pensioenfondsen is daarom via een algemene maatregel van bestuur² tijdelijk vrijstelling verleend van het indienen van herstelplannen. Tijdens de periode van vrijstelling is een kortdurend onderzoek verricht door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om als basis te dienen voor het formuleren van een structurele oplossing voor de betrokken fondsen. Dit heeft geresulteerd in het onderhavige onderzoeksrapport.

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

² Besluit van 7 juli 2010 tot wijziging van het besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen in verband met het tijdelijk buiten beschouwing kunnen laten van een tekort door herverzekerde fondsen (Staatsblad 2010, nr. 287).

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen.

Het eerste onderdeel concentreert zich op de meerwaarde van herverzekerde pensioenfondsen. De hoofdvraag daarbij is of de constructie van herverzekering voor pensioenfondsen meerwaarde heeft en zo ja, waar die meerwaarde uit bestaat. Daarbij vindt een vergelijking plaats met twee andere uitvoeringsmodellen, namelijk het eigen beheer fonds en de direct verzekerde regeling. Voor de uitvoering van dit deel is gebruik gemaakt van vragenlijstonderzoek onder fondsen en werkgevers, een rondetafelgesprek en interviews met deskundigen.

In het tweede onderdeel staat de pensioencommissie bij een direct verzekerde regeling centraal. Dit onderdeel beziet of de nadelen van een eventuele opheffing van de mogelijkheid van herverzekering – in de vorm van het verliezen van governance – kunnen worden gecompenseerd bij een direct verzekerde regeling door de instelling van een pensioencommissie of een vergelijkbaar gremium. Voor de uitvoering van dit deel hebben interviews plaatsgevonden met deskundigen.

Het derde onderdeel concentreert zich op het financieel toezicht op herverzekerde fondsen. Dit onderzoeksdeel is verricht door Ortec Finance.¹

Onderzoeksresultaten

Meerwaarde van de constructie van herverzekering

Heeft de constructie van herverzekering voor pensioenfondsen meerwaarde en zo ja, waar bestaat die uit? Deze vraag wordt door de meerderheid van de herverzekerde fondsen uit het vragenlijstonderzoek en van de deelnemers aan het rondetafelgesprek positief beantwoord. De meerwaarde van de constructie bestaat uit een handige combinatie van elementen, die door de betrokkenen als een goede oplossing voor een aantal problemen wordt ervaren en met name geschikt is voor middelgrote ondernemingen. De deelnemers aan het rondetafelgesprek noemen met name het feit dat herverzekeren reductie van risico's biedt met behoud van voldoende mate van (mede)zeggenschap en meer gerichte communicatie met deelnemersgroepen. Verder wordt als meerwaarde in vergelijking met een direct verzekerde regeling genoemd: evenwichtige governancestructuur, meer directe aanspreekpunten voor werknemers en pensioengerechtigden, deskundigheidseisen voor bestuursleden, betere uitvoering door meer grip op de verzekeraar en meer flexibiliteit.

De vergelijking met direct verzekerde regelingen is relevant, omdat uit de resultaten van het vragenlijstonderzoek blijkt dat een behoorlijk aantal van de volledig herverzekerde fondsen vanwege de huidige FTK-eisen nadenkt over een andere vorm van onderbrenging. De gedachten daarbij gaan vooral uit naar een direct verzekerde regeling.

De meerwaarde van herverzekering in vergelijking met eigen beheer is beperkt. Deze bestaat uit het feit dat er een extra uitvoeringsmodel aan sociale partners wordt geboden waaruit gekozen kan worden. Daardoor wordt het voor meer ondernemingen mogelijk te kiezen voor de structuur van een fonds.

Pensioencommissie als alternatief voor herverzekering?

Op basis van de onderzoeksresultaten kan men concluderen dat een pensioencommissie vanwege zijn huidige informele karakter geen volwaardig alternatief kan vormen voor het verlies aan governance bij de overgang naar een direct verzekerde regeling. Pensioencommissies blijken in de praktijk nog zeer weinig voor te komen bij direct verzekerde

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

regelingen. Het betreft op dit moment enkele initiatieven bij grote ondernemingen, die nog niet structureel functioneren. De bereidheid van werkgevers om een dergelijke commissie in te stellen is laag. De meerderheid van de werkgevers uit het vragenlijstonderzoek acht een dergelijke commissie inefficiënt, onpraktisch en dubbelop gezien het overleg met OR en vakbond.

Financieel toezicht op herverzekerde fondsen

De onderzoekers van Ortec Finance constateren dat het huidige toezicht onderscheid maakt tussen volledig herverzekerde pensioenfondsen enerzijds en pensioenfondsen in eigen beheer en direct verzekerde regelingen anderzijds. Aan herverzekerde fondsen worden zwaardere eisen gesteld. Hier lijken geen goede argumenten voor te zijn. In verband met het faillissementsrisico gelden voor verzekeraars hogere zekerheidseisen dan voor pensioenfondsen. Ondanks het feit dat de vordering van een herverzekerd pensioenfonds in de rangregeling gelijkgesteld is aan de vorderingen van de andere polishouders, wordt er hogere zekerheid gevraagd voor herverzekerde regelingen, door zowel de solvabiliteitseisen aan de verzekeraar als de solvabiliteitseisen aan het pensioenfonds.

Beleidsconclusies

Bij de totstandkoming van de Pensioenwet beschouwde de wetgever herverzekering als een goede manier om de zekerheid van de pensioen-toezegging te waarborgen en de verplichte herverzekering als een bruikbaar instrument voor de toezichthouder in noodsituaties. Van eenzelfde uitgangspunt was sprake bij de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Daarbij heeft de wetgever de bijzondere positie van herverzekerde fondsen en de mogelijke problemen die voor deze fondsen zouden kunnen optreden als gevolg van het kredietrisico op de verzekeraar, niet voorzien. Als we de huidige problematiek van herverzekerde pensioenfondsen – in de vorm van tekorten als gevolg van het kredietrisico – bezien, dan kan men stellen dat op dit moment binnen het bestaande wettelijke kader de oorspronkelijke doelstellingen van de wetgever niet gehaald (kunnen) worden.

De onderzoeksresultaten geven echter voldoende aanleiding om de constructie van herverzekering te handhaven. De onderzoeksresultaten laten zien dat: a) de constructie van herverzekering voor de betrokken fondsen een meerwaarde heeft (o.a. in de vorm van afdekking van risico's, behoud van governance en betere uitvoering door meer grip op verzekeraar), b) een pensioencommissie bij een direct verzekerde regeling geen alternatief kan vormen voor het verlies aan governance bij afschaffing van de constructie van herverzekering, c) het wenselijk is de regels met betrekking tot het kredietrisico voor zover het herverzekerde pensioenfondsen aan te passen.

Bovendien is het afschaffen van de constructie van herverzekering niet in het belang van de deelnemers en pensioengerechtigden. De overgang naar een direct verzekerde regeling, die in veel gevallen het gevolg zal zijn van de afschaffing, zal voor de deelnemers en pensioengerechtigden nadelen opleveren zoals verlies aan governance. Om een reële mogelijkheid tot herverzekering te behouden zullen – in lijn met de conclusies van onderzoeksbureau Ortec Finance – de regels van het financieel toetsingskader met betrekking tot herverzekerde fondsen worden aangepast. Daartoe zal de pensioenregelgeving worden gewijzigd.

De aanpassing houdt in dat herverzekerde fondsen geen rekening hoeven te houden met het kredietrisico op de verzekeraar. Hierover moeten zij wel de deelnemers en pensioengerechtigden informeren. Voor zover het gedeeltelijk herverzekerde fondsen betreft, geldt het voorgaande alleen voor dat deel waarvoor herverzekering heeft plaatsgevonden. Door deze aanpassing worden aan deelnemers van herverzekerde fondsen dezelfde zekerheidswaarborgen geboden als aan deelnemers van direct verzekerde regelingen, waarbij de werkgever de regeling rechtstreeks heeft ondergebracht bij de verzekeraar.

Daarnaast zal voor herverzekerde fondsen de eis van het minimaal vereist eigen vermogen altijd gelden, omdat deze eis los staat van het kredietrisico en voortvloeit uit artikel 17 van de Europese pensioenrichtlijn (richtlijn 2003/41/EG). Dit betekent dat zij in alle gevallen een buffer van beperkte omvang moeten aanhouden van circa 1% van de technische voorzieningen, hetgeen neerkomt op een minimale dekkinggraad van 101%.

De aanpassing leidt er ertoe dat DNB ten aanzien van het kredietrisico van herverzekerde pensioenfondsen niet langer prudentieel toezicht hoeft uit te oefenen.

De voorgestelde aanpassing is voorgelegd aan de De Nederlandsche Bank (DNB). DNB heeft haar zorgen geuit over het feit dat herverzekerde fondsen als gevolg daarvan geen rekening hoeven te houden met het kredietrisico dat zij lopen op de verzekeraar. Ik begrijp deze zorg van DNB en heb deze dan ook in mijn afwegingen betrokken. Ik acht de voorgestelde aanpassing echter verantwoord en passend gezien de onderzoeksresultaten, het feit dat aan deelnemers van herverzekerde fondsen dezelfde zekerheid zal worden geboden als aan deelnemers van direct verzekerde regelingen en het feit dat handhaving van het huidige financieel toetsingskader op de betrokken fondsen tot (grote) kortingen zal leiden, terwijl de verzekeraars wel aan hun betalingsverplichtingen voldoen.

Ik ben bewust van het feit dat thans binnen EU wordt nagedacht over de herziening van de pensioenrichtlijn (richtlijn 2003/41/EG). Daarnaast zullen vanaf 2013 voor verzekeraars nieuwe verplichtingen gelden die voortvloeien uit richtlijn Solvabiliteit II (richtlijn 2009/138/EG). Mocht de pensioenrichtlijn in de toekomst worden herzien, dan kan dit mogelijk ook consequenties hebben voor het financieel toetsingskader van pensioenfondsen, waaronder de herverzekerde fondsen. Op dat moment zullen die consequenties nader worden gezien en zal worden bepaald of aanvullende regelgeving noodzakelijk is.

Tot slot wil ik benadrukken dat – afgezien van de hiervoor genoemde aanpassingen van het financieel toetsingskader – voor herverzekerde fondsen dezelfde eisen blijven gelden als voor fondsen in eigen beheer. Zo zullen aanpassingen op het vlak van governance en deskundigheid op gelijke wijze van toepassing zijn op herverzekerde pensioenfondsen.

Kosten onderzoek

Op grond van de aangenomen motie van het voormalig Tweede Kamerlid Bakker (Kamerstukken II, 2004/05, 30 105, nr.16) meld ik u dat de kosten van het door externen verrichte onderzoeksdeel € 17 375,- bedragen.

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