

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.szw.nl

Onze referentie
2014-0000088122

Datum 20 juni 2014

Betreft Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met aanpassing van het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen (Wet aanpassing financieel toetsingskader)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 7 april 2014, nr. 2014000700, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 juni 2014, nr. W12.14.0091/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State merkt het kabinet het volgende op.

1. FTK en toekomst pensioenstelsel

De Afdeling onderschrijft de keuze om te komen tot een aanpassing van het financieel toetsingskader. De Afdeling is van oordeel dat met het wetsvoorstel ook geen onomkeerbare beslissingen over de toekomst van het stelsel worden genomen. Wel wordt volgens de Afdeling soms de indruk gewekt dat wordt voorgesorteerd op de toekomst van het pensioenstelsel.

Het kabinet ziet het wetsvoorstel als noodzakelijk onderhoud aan het huidige stelsel en heeft daarbij niet de intentie om vooruit te lopen op de dialoog over de toekomst van het pensioenstelsel. De memorie van toelichting is aangepast om die suggestie weg te nemen. Ook bij het overleg dat het kabinet thans voert met de sector over een aanpassing van de wettelijke voorschriften rondom beschikbare premiereregelingen wil het kabinet niet vooruit lopen op de toekomstdiscussie. De huidige uitgangspunten van het stelsel blijven in tact. Wel onderzoekt het kabinet samen met de sector welke belemmeringen er thans bestaan bij het hanteren van premieovereenkomsten en op welke wijze die belemmeringen kunnen worden weggenomen. Het opheffen van belemmeringen, bijvoorbeeld door het collectief delen van risico's toe te staan zoals genoemd in de brief van 4 april jl. waaraan de Afdeling refereert, staat naar het oordeel van het kabinet een dialoog over de toekomst van het stelsel niet in de weg.

2. FTK op onderdelen

a. Stabiliteit

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel beoogt meer stabiliteit te bewerkstelligen in het beheer van pensioenvermogens en merkt op dat het daarbij van belang is dat in goede tijden voldoende grote buffers worden opgebouwd om financiële tegenvallers in slechte tijden op te kunnen vangen. De

Afdeling verwijst in dit verband naar de actualisatie van de parameters voor het financieel toetsingskader en de actualisatie van de UFR.

Het kabinet onderschrijft het belang van realistische parameters bij het financieel toetsingskader. Dat is ook de reden geweest dat het kabinet in tegenstelling tot de voorgaande jaren een commissie met uitsluitend onafhankelijk deskundigen heeft gevraagd om naar de actualisatie van de parameters te kijken. Deze onafhankelijke commissie zal uiterlijk elke vijf jaar maxima en minima voor realistische verwachtingswaarden voor verschillende parameters adviseren. Op deze wijze wordt een zekere mate van behoedzaamheid gerealiseerd. Fondsen kunnen zelf kiezen voor meer behoedzaamheid door parameters te hanteren die onder de vastgestelde maxima liggen of boven de vastgestelde minima. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in de memorie van toelichting aandacht besteed aan het belang van de parameters.

Datum
20 juni 2014

Onze referentie
2014-0000088122

De Afdeling merkt op dat het Centraal Planbureau (CPB) in een notitie van 12 mei 2014 de generatie- en premie-effecten van het wetsvoorstel en aanpalende ontwikkelingen zoals de versobering van het Witteveenkader en de actualisatie van de parameters in beeld heeft gebracht, maar geen onderscheid heeft gemaakt naar de effecten van de verschillende onderdelen.

Het CPB heeft in de notitie van 12 mei 2014 de premie-effecten van de versobering van het Witteveenkader, het wetsvoorstel en de nieuwe parameters in beeld gebracht. Daarbij heeft het CPB een opsplitsing gemaakt tussen het effect van de versobering van het Witteveenkader enerzijds en het effect van het wetsvoorstel en de nieuwe parameters samen anderzijds. Op verzoek van de Afdeling heeft het CPB de notitie aangevuld met een passage over de opsplitsing van het effect op de premie van het wetsvoorstel en van de nieuwe parameters. Daarnaast heeft het CPB in de genoemde notitie de generatie-effecten in beeld gebracht van het wetsvoorstel en de nieuwe parameters. Deze effecten zijn al opgesplitst in beeld gebracht doordat het CPB de generatie-effecten laat zien met én zonder de effecten van de nieuwe parameters. In de memorie van toelichting wordt naar aanleiding van de opmerking van Afdeling nader ingegaan op de premie- en generatie-effecten van de verschillende onderdelen.

b. Premiedemping op basis van verwacht rendement

De Afdeling merkt op dat als een kostendekkende premie uitgangspunt blijft, demping van de premie alleen evenwichtig zal kunnen uitwerken indien de hoogte van de premie zo wordt vastgesteld dat ook wanneer ongunstige scenario's ten opzichte van wat wordt verwacht zich realiseren, nog van kostendekkende premie sprake blijft.

Pensioenfondsen streven over het algemeen een geïndexeerd pensioen na. Om de indexatieambitie te financieren beleggen de meeste fondsen niet alleen in vastrentende waarden, maar ook in zakelijke waarden. De daadwerkelijke kostprijs van een geïndexeerd pensioen wordt dus bepaald door het behaalde rendement op een beleggingsportefeuille die bestaat uit een combinatie van vastrentende en zakelijke waarden. Het is daarom niet onlogisch om bij de berekening van de kostendekkende premie voor een geïndexeerd pensioen ook rekening te houden met het verwachte portefeuillerendement. Daarmee wordt immers aangesloten bij de wijze waarop fondsen hun reële ambitie in de werkelijkheid financieren. Bovendien leidt de mogelijkheid om de premie te dempen met verwacht rendement tot een stabielere kostendekkende pensioenpremie. De kostendekkende premie die wordt gedempt op basis van

verwacht rendement is immers minder rentegevoelig dan een kostendekkende premie die wordt gebaseerd op de actuele risicovrije rente of een 10-jaars voortschrijdend gemiddelde daarvan.

Datum
20 juni 2014

Onze referentie
2014-0000088122

Op basis van het huidige financieel toetsingskader is het mogelijk om de nominale pensioenopbouw op basis van een met verwacht rendement gedempte kostendekkende premie te financieren, waardoor er geen financieringsbron voor indexatie meer overblijft. Hierdoor bestaat het risico dat de reële ambitie van pensioenfondsen niet kan worden nagekomen. Daarom worden in dit wetsvoorstel nadere voorwaarden gesteld aan dempen met verwacht rendement, zoals is aangegeven in de memorie van toelichting. Deze voorwaarden zullen in lagere regelgeving worden opgenomen. Daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan een verplichte opslag op de kostendekkende premie zodat rekening wordt gehouden met de kosten van voorwaardelijke indexatie. Op deze wijze is in feite sprake van een buffer in de premie voor mogelijke ongunstige scenario's zoals beschreven door de Afdeling. Het verschil in premieniveau tussen een kostendekkende premie die wordt gedempt met verwacht rendement en een kostendekkende premie die wordt gebaseerd op de actuele risicovrije rente is hierdoor beperkt.

Verder kan nog worden opgemerkt dat pensioenfondsen bij het hanteren van het verwachte rendement zijn gebonden aan maxima die door de parameters voor het financieel toetsingskader worden opgelegd. Die maxima worden periodiek vastgesteld door een onafhankelijke commissie van deskundigen op basis van realistische verwachtingswaarden. Als pensioenfondsen hun kostendekkende premie dempen met verwacht rendement zijn zij dus gebonden aan het hanteren van een realistisch portefeullerendement, waardoor de kans dat hun feitelijk behaalde rendement sterk afwijkt van hun verwachte rendement wordt verkleind. Bovendien worden de parameters na iedere vijf jaar bijgesteld. Mocht het verwachte rendement en het feitelijke rendement uit elkaar gaan lopen, dan zal na vijf jaar dus een correctie plaatsvinden.

c. Herstelplansystematiek

De voorgestelde herstelplansystematiek waarbij elk jaar een tiende van het actuele tekort in de dekkingsgraad moet worden weggewerkt, kan ertoe leiden dat pensioenfondsen gedurende een langere periode een tekort hebben. Het wetsvoorstel beperkt de periode van dekkingstekort (dekkingsgraad lager dan het minimaal vereiste eigen vermogen van 105%) door de regel dat fondsen die vijf jaar achtereenvolgens in een situatie van dekkingstekort verkeren, maatregelen moeten nemen die ertoe leiden dat de dekkingsgraad direct herstelt tot het minimaal vereist eigen vermogen. De Afdeling vraagt zich af of de herstelplansystematiek voldoende waarborgen omvat aangezien pas na vijf jaar maatregelen worden genomen, waarbij de termijn opnieuw gaat lopen als de dekkingsgraad op enig evaluatiemoment in die periode voldoende is.

Het kabinet is van mening dat met de beschreven regel voldoende waarborgen zijn ingebouwd. De periode van vijf jaar om de dekkingsgraad te herstellen naar het minimaal vereiste eigen vermogen is in de periode 2009-2013 ook toegepast. De kans dat een fonds op enig evaluatiemoment een dekkingsgraad heeft die voldoende is en vervolgens weer terugzakt tot onder het niveau van het minimaal vereist eigen vermogen is beperkt, zo is ook aangegeven in de memorie van toelichting, omdat pensioenfondsen een 12-maandsgemiddelde voor de dekkingsgraad (beleidsdekkingsgraad) hanteren. Een 12-maandsgemiddelde zal minder sterk fluctueren. Bovendien zal de dekkingsgraad van fondsen naar verwachting over het algemeen sneller dan in 5 jaar herstellen tot het niveau van

het minimaal vereist eigen vermogen. Immers fondsen moeten in maximaal 10 jaar van de actuele dekkingsgraad op het vereist eigen vermogen uitkomen (dekkingsgraad van 125%).

d. Uitzonderlijke economische situatie

De Afdeling constateert dat de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om uitstel te verlenen voor de hersteltermijn in geval van een uitzonderlijke economische situatie, tot het risico leidt dat de gevolgen van een economische crisis vooruit worden geschoven en er een verdelingsvraagstuk ontstaat tussen verschillende groepen belanghebbenden. De Afdeling vraagt zich in dit licht af of deze bijzondere uitstelmogelijkheid niet strenger moet worden geclausuleerd.

De financiële crisis die in 2008 is ontstaan heeft aangetoond dat economische omstandigheden soms moeilijk te voorzien zijn. Een verdergaande clausulering brengt het risico met zich mee dat geen beroep kan worden gedaan op de uitstelmogelijkheid terwijl dit wel gewenst is, bijvoorbeeld om te voorkomen dat bepaalde generaties te zwaar belast worden of dat maatregelen procyclisch uitwerken. Om rekening te kunnen blijven houden met onvoorziene omstandigheden is discretionaire ruimte onvermijdelijk. Het kabinet hecht er daarom aan om de bijzondere uitstelmogelijkheid in haar huidige vorm in tact te laten.

3. Aanpak problematiek uit het verleden

De Afdeling wijst erop dat de uitgangspositie van pensioenfondsen bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet neutraal is omdat fondsen een last uit het verleden met zich meedragen. Pensioenfondsen gaan direct over op de nieuwe systematiek. Dit kan volgens de Afdeling in voorkomend geval leiden tot een aanzienlijke verlenging van de reeds bestaande hersteltermijnen. Daarom vraagt de Afdeling of de actuele herstelproblematiek niet afzonderlijk kan worden geregeld.

Op dit moment zitten de meeste pensioenfondsen vijf jaar in herstel en is hun dekkingsgraad hersteld tot (ten minste) het niveau van het minimaal vereist eigen vermogen. Volgens de bestaande herstelplansystematiek zouden fondsen nog tien jaar de tijd hebben om hun dekkingsgraad te herstellen tot het vereist eigen vermogen (in totaal is sprake van een hersteltermijn van vijftien jaar). Met de voorgestelde herstelplansystematiek krijgen fondsen ook tien jaar om te herstellen van de actuele dekkingsgraad tot het vereist eigen vermogen. In eerste instantie is het dus niet zo dat sprake is van een aanzienlijke verlenging van hersteltermijnen. Wel is het zo dat pensioenfondsen ieder jaar weer een nieuwe herstelperiode krijgen van tien jaar. Zo wordt elk jaar een tiende van het tekort weggewerkt. Dit kan ertoe leiden dat de herstelperiode langer is dan tien jaar. Het is een bewuste keuze geweest van het kabinet om niet meer te werken met een vaste spreidingsperiode, om abrupte kortingen op de pensioenaanspraken te voorkomen en schokken beter te kunnen spreiden.

Het CPB heeft de effecten van het wetsvoorstel in kaart gebracht, en heeft daarbij de effecten afgezet tegen de situatie waarin de bestaande herstelplansystematiek zou worden voortgezet. Daarbij rapporteert het CPB de effecten voor alle generaties: generaties die al jaren premie hebben ingelegd en die in sommige gevallen de afgelopen jaren te maken hebben gekregen met kortingen op de pensioenaanspraak, en generaties die net begonnen zijn met het inleggen van premie of die daarmee zelfs nog moeten beginnen. Uit berekeningen van het CPB blijkt dat bij de huidige uitgangspositie van pensioenfondsen (een dekkingsgraad

Datum
20 juni 2014

Onze referentie
2014-0000088122

van ca. 110%) het wetsvoorstel per saldo voor alle generaties evenwichtig uitpakt. Van belang daarbij is dat het wetsvoorstel niet alleen een aanpassing van de herstelplansystematiek omvat, maar ook een aanpassing van de indexatieregels. Waar de herstelplansystematiek gunstig is voor ouderen omdat schokken beter worden gespreid, profiteren jongeren juist van de aanpassing van de indexatieregels omdat indexatieverlening nú niet meer ten koste gaat van indexatieverlening in de toekomst.

Datum
20 juni 2014

Onze referentie
2014-0000088122

Het afzonderlijk regelen van de actuele herstelplanproblematiek is naar de mening van het kabinet niet nodig, en ook niet wenselijk. Dat zou betekenen dat gewenste aanpassingen in het financieel toetsingskader pas later effectief worden. Bovendien zou er onderscheid moeten worden gemaakt tussen huidige herstelproblematiek en nieuwe herstelproblematiek. Dit zou leiden tot extra complexiteit. In de memorie van toelichting wordt naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling in het kader van de generatie-effecten van het wetsvoorstel ingegaan op de effecten van de overgang van de huidige situatie naar de nieuwe situatie.

4. Overige opmerkingen

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het gebruik van het begrip pensioenvermogen in de definitie van het begrip dekkingsgraad is deze definitie aangepast.

De opmerkingen van de Afdeling over het begrip toeslagdrempel en over de wettekst met betrekking tot de incidentele toeslagverlening hebben geleid tot aanpassing van het voorstel.

De Afdeling adviseert verder om de woorden "in beginsel" in het voorgestelde artikel 138, vijfde lid, van de Pensioenwet te schrappen omdat uit de toelichting blijkt dat in het vijfde lid de enig voorziene uitzondering al wordt geregeld. Naar aanleiding van dit advies is in de toelichting verduidelijkt dat er meer situaties zijn waarin herstel niet volledig tijdsevenredig zal zijn. De woorden "in beginsel" zijn daarom niet geschrapt.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over de "zogeneten ultimate forward rate" (ufr) is de verwijzing naar dit begrip in artikel 144, eerste lid, van de Pensioenwet vervallen en is het daarbij horende overgangsrecht geschrapt. Vanwege het grote belang van een realistische ufr-methodiek is in het voorstel wel opgenomen dat het oordeel van de Commissie Parameters gevraagd wordt over deze methodiek, in het voorstel omschreven als de technische uitwerking van de grondslagen voor de waardering van pensioenverplichtingen met een lange termijn.

5. Europa

De Afdeling vraagt naar een toelichting op de relatie van het wetsvoorstel met de richtlijn 2003/41/EG (IORP-richtlijn) en dan met name artikel 17 van de richtlijn. De IORP-richtlijn stelt eisen ten aanzien van de periode waarin pensioenfondsen in een situatie van dekkingstekort mogen verkeren. In het licht daarvan is in het wetsvoorstel de eis opgenomen dat pensioenfondsen nooit langer dan vijf achtereenvolgende jaren in een dekkingstekort mogen verkeren.

Recent heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan tot herziening van de richtlijn. Dit voorstel beperkt zich tot nieuwe eisen op het gebied van governance en informatievoorziening en bevat geen aanpassing van de artikelen over

kwantitatieve vereisten waaronder artikel 17. Het voorstel van de Europese Commissie raakt het wetsvoorstel dan ook niet. Op dit moment doet de Europese toezichthouder EIOPA in opdracht van de Europese Commissie nader onderzoek naar de mogelijkheden voor een meer geïntegreerd Europees toezichtskader voor kwantitatieve vereisten voor pensioenfondsen. Het kabinet zet zich er blijvend voor in dat lidstaten voldoende nationale ruimte behouden om toezicht te houden op de kwantitatieve vereisten van pensioenfondsen.

Datum
20 juni 2014

Onze referentie
2014-0000088122

6. Tot slot

Het kabinet heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om de wettekst en de toelichting op enkele punten redactioneel aan te passen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J. Klijnsma