

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
de heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509LV Den Haag

De Nederlandsche Bank N.V.
mr. F. Elderson
Directie

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396

Onderwerp
wetgevingsbrief 2018

Datum
29 maart 2018

Geachte heer Koolmees,

Beste Nouto,

Ons kenmerk
T027-8-710

De afgelopen anderhalf jaar heeft het parlement verschillende wetsvoorstellen op het terrein van het tweedepijlerpensioen aanvaard. Met deze nieuwe wetgeving is de variabele pensioenuitkering geïntroduceerd, is het mogelijk geworden dat pensioenuitvoerders kleine pensioenaanspraken automatisch overdragen, en zijn tal van technische verbeteringen aangebracht in de pensioenwetgeving. Daarnaast zijn evaluaties uitgevoerd van bestaande wetgeving, waarvan de resultaten recent naar het parlement zijn gezonden. In dat kader zijn zowel het per 1 januari 2015 aangepaste Financieel Toetsingskader, de regels omtrent pensioenbestuur alsook de wetgeving op het terrein van pensioen en echtscheiding bezien op hun effectiviteit, en ontwikkelt u voor zover nodig aanpassingen in die wetgeving.

DNB acht het een goede zaak dat de wetgeving omtrent pensioenen volop de aandacht heeft van de wetgever, en ziet uit naar de wetgevingsvoorstellen die het kabinet in het regeerakkoord heeft aangekondigd teneinde het pensioenstelsel voor de toekomst houdbaar te maken.

Datum

29 maart 2018

Ons kenmerk

T027-8-710

Zoals u weet, is DNB graag bereid met u mee te denken over de verdere ontwikkeling van de pensioenwetgeving, zowel een stelselherziening als ook kleinere stappen op weg naar betere regelgeving. Met deze brief wil DNB een aantal voorstellen onder uw aandacht brengen in laatstgenoemde categorie.

(1) Nader invullen van het begrip 'risicohouding' voor premieregelingen

Pensioenuitvoerders moeten de risicohouding vastleggen. In artikel 1a lid 1 Besluit FTK is de risicohouding omschreven als "de mate waarin een pensioenfonds bereid is beleggingsrisico's te lopen om de doelstellingen te realiseren en de mate waarin het fonds beleggingsrisico's kan lopen gegeven de kenmerken van het fonds", dus een afweging van (verwachte) opbrengst en risico. In artikel 1a lid 3 Besluit FTK is als onderdeel van de Wet Verbeterde Premieregeling een nadere invulling gegeven aan de risicohouding voor premieregelingen en variabele uitkeringen en van toepassing verklaard op alle uitvoerders van dit type pensioenregelingen. De risicohouding komt voor een premieregeling of variabele uitkering tot uitdrukking in de maximaal aanvaardbare afwijking van het pensioen in een pessimistisch scenario ten opzichte van het verwachte pensioen in een verwacht scenario. Hierin komt dus alleen het risico-aspect tot uitdrukking. Om de afweging tussen opbrengst en risico beter tot uitdrukking te laten komen in de risicohouding is het wenselijk om een extra maatstaf vast te leggen in voornoemd artikellid. Dit kan gerealiseerd worden door, naast de maximaal aanvaardbare afwijking, ook een beoogd pensioendoel vast te leggen. Hierdoor worden partijen bij het aangaan van een premieovereenkomst gedwongen zich een beeld te vormen welk pensioen redelijkerwijs behaald kan worden met de financiële opzet (inclusief premie), en kan beter worden getoetst of het beleggingsbeleid passend is bij de vastgestelde doelstelling(en) en risicohouding.

Datum

29 maart 2018

Ons kenmerk

T027-8-710

Daarnaast zou DNB met betrekking tot de risicohouding ook graag twee andere aspecten in het Besluit FTK opgenomen willen zien.

Pensioenuitvoerders leggen de risicohouding in het algemeen vast als een voor alle leeftijden gelijke bandbreedte rond het verwachte pensioen. Vastlegging per leeftijdscohort is niet verplicht, maar wel wenselijk. Gezien de lange beleggingshorizon voor jonge deelnemers, knelt een uniforme bandbreedte sneller voor jongeren en is deze daarentegen al snel te ruim voor deelnemers in de laatste jaren voor pensioeningang. Hierdoor is het ook lastiger om een zogenoemd *lifecycle* beleggingsbeleid toe te spitsen op de vastgestelde risicohouding. Weliswaar kunnen pensioenuitvoerders nu al kiezen voor een specificatie van de risicohouding per leeftijdscohort, maar het heeft onze voorkeur dit te verplichten.

In het verlengde hiervan is het wenselijk in het Besluit FTK op te nemen dat, indien een pensioenfonds zowel een premieregeling als een uitkeringsregeling uitvoert, voor beide type regelingen een afzonderlijke risicohouding wordt vastgelegd. Dit is passend omdat voor beide type regelingen in beginsel een afzonderlijk beleggingsbeleid wordt gevoerd, beleggingsrisico's anders doorwerken in de hoogte van het pensioen en daarnaast de risicohouding tot uitdrukking komt in andere maatstaven. Dat de wetgever dit waarschijnlijk ook zo bedoelt, is zichtbaar in artikel 14d, lid 1, Besluit Uitvoering Pensioenwet en Wvb (hierna te noemen Besluit uitvoering), waaruit blijkt dat de risicohouding per toedelingskring wordt vastgelegd. Het verdient dus aanbeveling dit ook voor de combinatie van een premieregeling en een uitkeringsregeling in een pensioenfonds te verduidelijken.

Datum

29 maart 2018

Ons kenmerk

T027-8-710

(2) Wenselijkheid om Raad van Toezicht ook te verplichten voor beroepspensioenfondsen

In de verzamelwet pensioenen 2017 is bepaald dat een Raad van Toezicht verplicht wordt bij ondernemingspensioenfondsen met een belegd vermogen van meer dan 1 miljard euro. Fondsen met een kleiner belegd vermogen, of fondsen die volledig verzekerd zijn bij een verzekeraar, mogen het intern toezicht nog wel vormgeven via jaarlijkse visitatie. Voor zowel bedrijfstakpensioenfondsen, algemeen pensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen van een zekere omvang geldt dus, na inwerkingtreding van deze norm, dat het intern toezicht ofwel wordt vormgegeven binnen het bestuur ("one tier" bestuur), ofwel via een Raad van Toezicht. Daarmee komt de wetgever de toezegging na die toenmalig staatssecretaris Klijnsma aan de Eerste Kamer deed, om pensioenfondsen te verplichten over te stappen op een Raad van Toezicht. Naar het oordeel van DNB ligt het in de rede om deze verplichting ook van toepassing te laten zijn op beroepspensioenfondsen. Net als de andere soorten pensioenfondsen hebben ook beroepspensioenfondsen te maken met de toegenomen complexiteit van de omgeving waarin fondsen zich bewegen, en zijn ook zij dus gebaat bij een versterking van het intern toezicht. De voordelen van een Raad van Toezicht (of van een "one tier" bestuur) boven een visitatiecommissie zijn dat een Raad van Toezicht op continue basis opereert, continuïteit kent in de samenstelling, en niet door het bestuur terzijde geschoven kan worden indien het zich kritisch opstelt.

(3) Regelen naar welk tarief bij een pensioenfonds uitkeringen kunnen worden ingekocht vanuit een premie- of kapitaalovereenkomst

De wijze waarop pensioenfondsen de regelmatig terugkerende jaarlijkse opbouw van pensioen moeten financieren, is wettelijk vastgelegd in artikel 128 Pensioenwet (kostendekkende premie). De betaalde premie komt ten gunste van de resultatenrekening. In artikel 126 Pensioenwet

Datum

29 maart 2018

Ons kenmerk

T027-8-710

is wettelijk geregeld wat Pensioenfondsen ten laste van de resultatenrekening moeten toevoegen aan de technische voorzieningen bij toename van de opgebouwde pensioenen. In de artikelen 131 en 132 Pensioenwet is geregeld dat Pensioenfondsen eigen vermogen moeten aanhouden. Die eigen vermogens eis (MVEV en VEV) is direct gerelateerd aan de omvang van de technische voorzieningen, en neemt toe bij een toename van de technische voorzieningen. Om die reden bepaalt artikel 128 Pensioenwet dat in de premie een opslag moet worden opgenomen voor vereist eigen vermogen. Bij opbouw van direct ingaande of uitgestelde pensioenuitkeringen bij omzetting van een kapitaal uit een kapitaalovereenkomst of een premieovereenkomst is sprake van een vergelijkbare toevoeging aan de technische voorzieningen ten laste van de resultatenrekening en toename van de eigen vermogen eis. Als het gehanteerde inkooptarief bij een dergelijke omzetting van kapitaal in uitkering lager is dan de mutatie in de technische voorzieningen lijdt het Pensioenfonds verlies. Als in het inkooptarief geen opslag is opgenomen voor eigen vermogen, verwatert het aanwezige eigen vermogen door toename van de eigen vermogen eis. De pensioenregelgeving bevat, met uitzondering voor nettopensioenregelingen en inkoop van VPL toezeggingen, geen expliciete wettelijke eis dat het te betalen inkooptarief ten minste gelijk is aan de mutatie in de technische voorzieningen en dat een opslag in rekening moet worden gebracht om te (blijven) voldoen aan de eigen vermogen eis. In de sector bestaat daarom onduidelijkheid over welk inkooptarief pensioenfondsen bij omzetting van een kapitaal of een bestemmingsreserve mogen hanteren. In de wetgevingsbrief van 17 juli 2013 heeft DNB al om een wettelijke regeling hiervoor gevraagd. In haar reactie gaf de toenmalige staatssecretaris aan dat zij in beginsel positief stond tegenover deze wetgevingswens, en met DNB en de sector in overleg zou treden om te zien hoe hieraan in de pensioenwetgeving invulling kan worden gegeven. Er is opvolging gegeven aan deze toezegging voor nettopensioenregelingen en voor de VPL regelingen, maar nog niet voor

Datum

29 maart 2018

Ons kenmerk

T027-8-710

overige omzettingen van kapitaal uit kapitaal- of premieovereenkomsten. Inmiddels is de behoefte aan een dergelijke regeling toegenomen (omdat het aantal DC-regelingen toeneemt). En is er al een goed wettelijk aanknopingspunt: er kan worden aangesloten bij het inkooptarief dat al wel wettelijk geregeld is voor de inkoop van nettopensioen (artikel 41 lid 2 Besluit uitvoering). Om iedere discussie verder uit te sluiten, beveelt DNB derhalve nadrukkelijk aan om op dit punt alsnog een wettelijke regeling te treffen.

(4) Verhoging van de maximale boete op overtreding van het prudent person beginsel, en van de verplichting tot integere en beheerste bedrijfsvoering

Op overtreding van de artikelen in de pensioenwetgeving waarin het prudent person beginsel (artikel 135 Pensioenwet) is neergelegd en de verplichting van een integere en beheerste bedrijfsvoering is geregeld (artikel 143 Pensioenwet) is op grond van artikel 51a Besluit uitvoering een maximale boete mogelijk van 10.000 euro. Deze boete is naar het oordeel van DNB te laag in verhouding tot het belang van deze wettelijke normen. Ook staat deze maximale boete niet in verhouding tot de maximale boete die aan andere onder toezicht staande instellingen kan worden opgelegd bij overtreding van bepalingen over de integere en beheerste bedrijfsvoering (2.500.000 euro). Door de maximumboete te verhogen kan een grotere generale en speciale preventie worden bereikt, waardoor pensioenuitvoerders eerder geneigd zullen zijn om aan de regelgeving te voldoen.

Eén van de belangrijkste normen in het Financieel Toetsingskader is de verplichting voor pensioenfondsen om een beleggingsbeleid te voeren dat in overeenstemming is met de prudent-person regel. Het niet voldoen aan deze norm raakt rechtstreeks de belangen van (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden. De verplichting tot een integere en beheerste bedrijfsvoering is een ander belangrijk anker in het toezicht op pensioenfondsen. Met een beroep op deze norm kan de

Datum

29 maart 2018

Ons kenmerk

T027-8-710

toezichthouder optreden tegen gedrag of handelen dat daarmee in strijd is, en dat niet expliciet in een toegespitst wetsartikel is verboden. In de pensioenwetgeving zijn beide normen ingedeeld in de laagste boetecategorie (categorie 1: 10.000,- euro). Deze categorie is blijkens de Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving bedoeld voor minder ernstige overtredingen. De indeling van de onderhavige normen in categorie 1 is naar de mening van DNB niet passend, omdat dit suggereert dat overtreding ervan als "minder ernstig" moet worden gezien. Dat doet geen recht aan het belang van deze bepalingen voor het toezicht van DNB. De aard van deze bepalingen en hun belang voor het toezicht van DNB zouden ten minste een indeling in categorie 2 rechtvaardigen. Het basisbedrag voor categorie 2 is vastgesteld op 500.000 euro. Dit basisbedrag kan op grond van de ernst van de overtreding en de verwijtbaarheid van de overtreder met maximaal 50 procent worden verhoogd of verlaagd. DNB dient vervolgens bij het vaststellen van de boete rekening te houden met de draagkracht van het pensioenfonds en de schade voor derden, waaronder de deelnemers en pensioengerechtigden van het fonds. Op basis van voornoemde omstandigheden kan het boetebedrag met maximaal 100 procent respectievelijk 75 procent worden verlaagd.

(5) Verduidelijking van artikel 11 lid 2 Besluit uitvoering

In de pensioenregelgeving ontbreekt de expliciete norm dat fondsen ofwel de code pensioenfonds moeten naleven, ofwel moeten motiveren waarom zij dat niet doen. Deze omissie maakt het lastig om fondsen hierop aan te spreken. Artikel 11 lid 2 Besluit Uitvoering regelt slechts dat een pensioenfonds in het jaarverslag moet vermelden dat het de code naleeft, dan wel niet naleeft (met motivering). DNB kan dus slechts op een procedureel aspect handhaven, namelijk de verplichting van het fonds om iets in het jaarverslag op te nemen. Beter ware het de norm zodanig te herformuleren dat deze ziet op 'het naleven van de

Datum

29 maart 2018

Ons kenmerk

T027-8-710

principes, tenzij....', gevolgd door de verplichting van het fonds daarover te rapporteren.

(6) Verduidelijking bevoegdheidsverdeling DNB - AFM bij het toezicht op de artikelen 14a tot en met 14e van het Besluit uitvoering

Artikel 36 Besluit uitvoering bepaalt voor alle Pensioenwetbepalingen of de AFM dan wel DNB toezicht houdt op de naleving van de betreffende bepaling. Artikel 52 lid 7 en 52a lid 6 Pensioenwet zijn toebedeeld aan de AFM. Deze bepalingen bevatten evenwel geen normen maar een grondslag voor lagere regelgeving. Door het toezicht op deze artikelliden aan de AFM toe te bedelen wordt gesuggereerd dat aan de AFM het toezicht is toebedeeld op de naleving van de lagere regelgeving die op grond van deze artikelen getroffen is, te weten de artikelen 14a tot en met 14e van het Besluit uitvoering. Het strookt echter niet met de inhoud van laatstgenoemde bepalingen dat het toezicht daarop bij uitsluiting aan de AFM toebedeeld zou zijn. Evident is dat bijvoorbeeld artikel 14b lid 1 alleen onder het prudentiële toezicht van DNB kan vallen, en in artikel 14d, derde lid, is zelfs expliciet een taak aan DNB toebedeeld. Bij andere bepalingen, zoals artikel 14d lid 4 van voornoemd Besluit, is minder vanzelfsprekend aan welke toezichthouder het toezicht toekomt. Voor het adequaat kunnen uitoefenen van het toezicht is nodig dat die helderheid door de wetgever geboden wordt. Een heldere verdeling is met name van belang in het geval een formele maatregel wordt overwogen jegens een onder toezicht staande instelling: het is namelijk ofwel de AFM ofwel DNB die het besluit daartoe neemt, en de uitvoering ter hand neemt.

Datum

29 maart 2018

Ons kenmerk

T027-8-710

(7) Aanscherping van artikel 11 lid 6 Besluit FTK

Het verdient aanbeveling om in dit artikellid helder te maken dat in de berekeningen niet alleen het arbeidsongeschiktheidspensioen wordt begrepen, maar ook eventuele premievrije voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid.

Artikel 11 van het Besluit FTK bevat regels omtrent de berekening van de verschillende elementen van het minimaal vereist eigen vermogen (mvev). Het zesde lid geeft rekenregels voor fondsen die – naast ouderdomspensioen en eventueel nabestaandenpensioen – ook arbeidsongeschiktheidspensioen uitvoeren. Daarvoor moet een fonds extra mvev aanhouden. In dit artikellid wordt uitsluitend gesproken over het arbeidsongeschiktheidspensioen. In de meeste pensioenregelingen is voor arbeidsongeschikten tevens voorzien in een premievrije voortzetting van de opbouw van ouderdomspensioen en indien relevant partnerpensioen. Uiteraard zijn aan deze premievrije voortzetting risico's verbonden, net als aan de arbeidsongeschiktheidspensioenuitkering. Zowel het arbeidsongeschiktheidspensioen als de premievrije voortzetting vallen onder het begrip 'biometrische risico's' in de IORP I richtlijn, waarvoor fondsen veiligheidskapitaal moeten aanhouden.

Het ligt dan ook in de rede dat dit artikellid zodanig wordt aangepast dat beide voornoemde elementen worden betrokken in de bepaling van premies en schaden.

Datum

29 maart 2018

Ons kenmerk

T027-B-710

(8) Redactionele verbetering van artikel 150 Pensioenwet

Artikel 150 Pensioenwet bepaalt dat een pensioenfonds dat in onderdekking verkeert verplicht is tot overdracht of verzekering van de verplichtingen, "*wanneer een pensioenregeling eindigt*". De gecursiveerde zinsnede levert in de praktijk verwarring op. Het verdient aanbeveling in de wettekst te verhelderen dat bedoeld wordt op de situatie waarin er geen sprake meer is van verwerving van pensioen of er geen premiebijdragen meer worden ontvangen.

Hoogachtend,

