

Wetsvoorstel FTK door Tweede Kamer:

Het tiende tussenstation in zicht

Op 16 oktober 2014 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Wet Aanpassing Financieel Toetsingskader aangenomen. In dit artikel wordt ingegaan op de belangrijkste opmerkingen die zijn gemaakt tijdens de mondelinge behandeling op 13 en 15 oktober 2014 en de aanpassingen die naar aanleiding van de mondelinge behandeling en de aangenomen amendementen in het wetsvoorstel zijn aangebracht. Voor een overzicht van de hoofdlijnen van het oorspronkelijke wetsvoorstel wordt verwezen naar de eerdere bijdragen in Pensioen Advies nummer 9, 2014.

DOOR JOS GIELINK

Het is de bedoeling van het kabinet dat het wetsvoorstel met voortvarendheid door de Eerste Kamer wordt geloodst en dat het aangepaste toetsingskader voor pensioenfondsen per 1 januari 2015 in werking kan treden. In de Tweede Kamer werd het wetsvoorstel aangenomen door de PvdA, VVD, alsmede de oppositiepartijen D66, ChristenUnie, SGP en GroenLinks. Hiermee kan het wetsvoorstel op voldoende steun rekenen in de Eerste Kamer. Pensioenfondsen krijgen tot 1 juli 2015 de tijd om met de stakeholders afspraken te maken over de aanpassingen die het nieuwe toetsingskader met zich meebrengt en om deze te implementeren.

Nadat een overzicht is gegeven van de laatste aanpassingen, wordt ingegaan op de houdbaarheid van het pensioenfondsencontract op de lange termijn. Vervolgens wordt aangegeven wat pensioenfondsen in concreto te doen staat tot 1 januari 2015 en daarna in het implementatietijdvak tot 1 juli 2015.

De nieuwe herstelsystematiek

De opzet van het nieuwe toetsingskader is dat de voorgestelde aanpassingen leiden tot een eerlijker, evenwichtiger en stabiel wettelijk kader voor pensioenfondsen die een uitkeringsovereenkomst uitvoeren.

Een van de belangrijkste nieuwe elementen is de introductie van een spreidingsmethodiek voor financiële schokken. Om te voorkomen dat gepensioneerden worden geconfronteerd met abrupte kortingen, wordt het toegestaan dat herstelmaatregelen voor het wegwerken van een tekort gespreid

worden over een periode van maximaal tien jaar. Bij een tekort wordt het derhalve mogelijk om de herstelmaatregel over maximaal tien jaar te spreiden, bijvoorbeeld in de vorm van onvoorwaardelijke kortingen van 10% per jaar, gedurende tien jaar. Hierdoor worden gepensioneerden minder hard geraakt door financiële schokken.

Na het optreden van een tekort krijgt het fonds elk jaar opnieuw de mogelijkheid om aan te tonen dat herstel mogelijk is binnen een termijn van maximaal tien jaar.

Goed kijken naar gevolgen nieuwe spelregels voor bestaande pensioencontract

Er wordt derhalve aan de fondsen gevraagd om elk jaar 10% van het vermogenstekort weg te werken. De vaste einddatum voor het herstelplan vervalft in het nieuwe systeem. In theorie kan hierdoor de herstelperiode oneindig voortduren. Een van de belangrijkste argumenten voor dit nieuwe systeem is dat in de bestaande regeling met een vaste einddatum voor de herstelperiode nieuwe financiële schokken vlak voor de einddatum van het herstelplan dwingend moeten worden opgevangen binnen de oorspronkelijke looptijd van het herstelplan ("kruierend ijs-methodiek"). Dit leidt tot crisismaatregelen die op gespannen voet staan met de reële ambitie die het fonds voor de lange termijn heeft. In de nieuwe



Mr. J.A. Gielink CPL
Pensioenjurist/belastingadviseur bij Gielink Pensioenrecht B.V.

regeling zal het fonds in deze situatie, indien niet-indexeren niet voldoende soelaas biedt, niet langer hoeven over te gaan tot forse nominale kortingen of het terugnemen van risico's in de beleggingsportefeuille.

Tijdens de mondelinge behandeling is aan de orde gekomen of een tussenvariant niet de voorkeur verdient. In de zogenaamde "dakpannen"-variant wordt voor iedere nieuwe schok een nieuwe hersteltermijn van tien jaar vastgesteld. Hiermee wordt bereikt dat de hersteltermijn eindig is. DNB heeft echter aangegeven dat deze methode niet uitvoerbaar is, zodat het wetsvoorstel op dit onderdeel ongewijzigd blijft.

Spreiden van de financiële meevallers: indexatieregels

Financiële meevallers mogen in het nieuwe systeem evenmin abrupt worden uitgedeeld door het fonds. Er worden strengere eisen gesteld aan indexatie, inhaalindexatie en compensatie van nominale kortingen.

Een pensioenfonds mag pas overgaan tot indexatie als de beleidsdekkingsgraad 110% of meer bedraagt. Een verhoging van 5% derhalve.

Nieuw is ook de eis van toekomstbestendigheid bij indexatie. Boven 110% mag het fonds alleen indexeren als een zodanig vermogen aanwezig is, dat hieruit naar verwachting naar de toekomst toe een permanente toeslagverlening van dezelfde hoogte zou kunnen worden gefinancierd. In de praktijk komt het erop neer dat 1% indexatie kan worden verleend voor elke tien dekkingsgraadpunten boven een beleidsdekkingsgraad van 110%. Bij 120% dekkingsgraad kan derhalve 1% indexatie worden toegekend.

Er is veel gesproken over een verlaging van de 110%-grens naar 105%. De grens van 110% blijft ongewijzigd. Alle moties die zijn ingediend om de indexatiegrens te verlagen naar 105%, zijn verworpen.

Een fonds kan pas overgaan tot indexatie of het ongedaan maken van kortingen, als het over voldoende buffers beschikt om de reguliere indexatie volledig toe te kennen. Ook voor de aanwending van financiële meevallers was een spreidingsmechanisme van tien jaar voorgesteld: het fonds kon in enig jaar maximaal 1/10 van het vermogen dat beschikbaar was voor dergelijke reparatiemaatregelen hiervoor aanwenden. Dit is voor jongeren natuurlijk goed nieuws, omdat overschotten dan niet te snel worden uitgekeerd in goede tijden. Voor gepensioneerden betekent het dat het mogelijk erg lang duurt voordat een herstelmaatregel weer ongedaan wordt gemaakt. Op grond van een amendement van kamerlid Schouten c.s. is het wetsvoorstel aangepast: de maximale spreidingsperiode voor meevallers is teruggebracht van tien jaar naar vijf jaar. Het fonds mag derhalve het overschotvermogen in vijf jaar aanwenden voor inhaalindexatie en/of compensatie van nominale korting. Er is geen voorrangsregel opgenomen voor de volgorde tussen reparatiemaatregelen. Het fonds mag, met inachtneming van de zware buffereisen, zelf kiezen wanneer en in hoeverre er wordt overgegaan tot inhaalindexatie of tot het ongedaan maken van een nominale korting van aanspraken en rechten.

Kamerlid Omtzigt merkte op dat er mogelijk ten onrechte niet voorzien is in overgangsrecht voor abrupte kortingen die zijn toegepast onder het oude regime. Er is wat voor te zeggen dat het compenseren van deze kortingen niet verplicht onder het spreidingsmechanisme van het nieuwe regime komen te vallen. Klijnsma heeft echter geen reparatie toegepast voor dit onderdeel van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van Kamervragen is door middel van een Nota van Wijziging een uitzondering toegestaan op de toepassing van de indexatieregels in twee bijzondere situaties:

- voor volledig herverzekerde fondsen zijn de nieuwe buffereisen voor indexatie niet van toepassing. De indexatie wordt jaarlijks ingekocht bij de verzekeraar of geput uit de overrente in het verzekeringscontract. De strikte indexatievoorwaarden op fonds niveau kunnen in dit geval achterwege blijven;
- voor fondsen met een onvoorwaardelijke bijstortingsverplichting voor de werkgever wordt een uitzondering toegestaan, indien het fonds een onvoorwaardelijke toeslagverlening voor actieven kent tot maximaal de prijsindex.

Er is tevens een delegatiebepaling in de wet opgenomen op grond waarvan in andere bijzondere omstandigheden de toeslagregels niet van toepassing zijn. Er is niet aangegeven aan welke bijzondere omstandigheden hierbij gedacht is.

Kostendekkende premie

De contouren van de nieuwe spelregels voor pensioenfondsen zijn onder andere gebaseerd op afspraken die het kabinet heeft gemaakt met sociale partners. Het streven naar premiestabiliteit is een belangrijk onderdeel van deze afspraken. In het wetsvoorstel zijn bepaalde vormen van premiedemping gehandhaafd. De eis van DNB dat de premie in een situatie van onderdekking moet bijdragen aan herstel van de dekkingsgraad, vervalt onder het nieuwe regime. De eis dat er een bufferopslag wordt toegepast voor het vaststellen van de kostendekkende premie blijft van toepassing. Omdat de buffers onder het nieuwe regime gemiddeld met 5% zullen toenemen, zal het niveau van de kostendekkende premie eveneens met 5% stijgen.

Voor de toepassing van premiedemping op grond van het verwachte rendement worden nieuwe eisen gesteld:

- bij het vaststellen van de dempingsgrondslagen moet een indexatie-opslag voor de financiering van de indexatie worden meegerekend ter grootte van minimaal de prijsindex;
- financiële tegenvallers die ontstaan door de stijging van de levensverwachting mogen niet leiden tot premieverhoging. Hoewel het levensverwachtingsaanpassingsmechanisme (LAM) niet wordt ingevoerd, wordt het LAM voor dit onderdeel wettelijk voorgeschreven.

De bedoeling van de nieuwe regels is dat wordt tegengegaan dat betrokken partijen te veel beleidsruimte krijgen om de premie vast te stellen op basis van hoge rendementsverwachtingen. Indien deze verwachtingen aan het eind van de periode niet gerealiseerd blijken te zijn, is er namelijk geen wettelijke verplichting om het premietekort over de afgelopen jaren in te lopen.



Op grond van het overgangsrecht is op premiebesluiten die worden genomen vóór 1 januari 2015 ter vaststelling van de premie over 2015, het bestaande regime nog van toepassing. Het overgangsregime is op aandrang van de Tweede Kamer versoepeld. De bijdrage aan hersteleis zal voor dit premiebesluit niet van toepassing zijn, maar er hoeft ook geen rekening te worden gehouden met de indexatie-opslag op grond van het nieuwe regime. Deze specifieke regeling is alleen van toepassing voor de premie over het jaar 2015 en niet voor latere jaren. De regeling is gebaseerd op de veronderstelling dat het aangepaste financieel toetsingskader inderdaad per 1 januari 2015 in werking treedt.

Herziening beleggingsbeleid

Het aanpassen van de beleggingsportefeuille is een van de herstelmaatregelen om een buffertekort te herstellen. Onder het huidige regime is het niet toegestaan dat een fonds met een reservetekort, dat wil zeggen een tekort ten aanzien van het vereiste eigen vermogen, het risicoprofiel vergroot ten opzichte van het profiel dat het fonds had vóór zich de situatie van het reservetekort voordoet. Bij een daling van de waarde van de beleggingen is het fonds wel toegestaan om terug te keren naar de strategische beleggingsmix die daarvoor werd gehanteerd. De achtergrond voor dit vereiste is dat voorkomen dient te worden dat fondsen hun herstel proberen te versnellen door meer risico's in hun beleggingsportefeuille op te nemen ("*gambling for resurrection*"). De keerzijde is echter dat fondsen in specifieke situaties beperkt worden in hun beleggingsvrijheid op basis van keuzes die jaren geleden zijn gemaakt onder volstrekt niet vergelijkbare omstandigheden.

Na lang aandringen door de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris toegezegd dat pensioenfondsen in het kader van de overgang naar het nieuwe regime in 2015, eenmalig de ruimte krijgen om het risicoprofiel eventueel opwaarts bij het stellen. Dit geldt alleen voor fondsen die geen dekkingstekort hebben. Fondsen die in 2015 in dekkingstekort zijn, dat wil zeggen een dekkinggraad lager dan 105%, krijgen eenmalig de herzieningsmogelijkheid als zij op een later moment uit het dekkingstekort komen.

Er is uitgebreid gesproken over de vraag of de keuze bijvoorbeeld jaarlijks of om de vijf jaar kan worden herzien, maar de staatssecretaris heeft vooralsnog vastgehouden aan een eenmalige herzieningsmogelijkheid. Bij de herziening van het strategisch beleggingsbeleid kunnen fondsen volgens de staatssecretaris kiezen voor een zogenaamd dynamisch risicoprofiel, waarin de mate van rente-afdekking afhangt van de hoogte van de rente of de dekkinggraad van het fonds. Er moet dan wel direct in detail worden vastgelegd hoe de uiteindelijke portefeuillevreiding en de mate van risico-afdekking tot stand komt.

In de motie-Verweij werd de regering verzocht om te onderzoeken of en in welke mate rente-afdekkingen in het nieuwe stelsel tot problemen kunnen leiden. Staatssecretaris Klijnsma vond dat een dergelijk onderzoek meerwaarde heeft. Als de rente stijgt en de inflatie oploopt, zouden de nieuwe spelregels mogelijk tot problemen kunnen leiden bij de dekkinggraden van pensioenfondsen.

Risico-opslagen bij staatsobligaties

De Commissie Parameters heeft op 31 maart 2014 de parameters voor pensioenfondsen herzien. In deze parameters zijn onder an-

dere de maximumwaarden opgenomen voor het verwacht rendement van beleggingen. De risico-opslag op Europese AAA-obligaties die door de commissie was voorgesteld, zal vervallen. Ook voor Nederlandse staatsobligaties zullen pensioenfondsen geen opslag hoeven te rekenen. Met deze toezegging komt de staatssecretaris tegemoet aan de bezwaren die in de Tweede Kamer tegen deze opslag waren geuit. Gevreesd werd dat fondsen min of meer genoodzaakt waren om over te gaan naar beleggingen in rentederivaten in plaats van staatsobligaties met een zeer hoge kredietstatus bij kredietbeoordelaars.

Nationale Pensioendialoog: de (on)houdbaarheid van het huidige pensioenstelsel

De aanpassing van het financieel toetsingskader is van het begin af aan aangeduid als noodzakelijk onderhoud om de houdbaarheid van de bestaande pensioencontracten te kunnen waarborgen. Sinds de invoering van de Pensioenwet zijn er inmiddels negen beleidswijzigingen geweest om de gevolgen van de financiële crisis voor de pensioenfondsen enigszins het hoofd te kunnen bieden. De aanpassing van het financieel toetsingskader is derhalve de tiende herziening van de spelregels. Het is echter niet meer dan een nieuwe tijdelijke maatregel in afwachting van een fundamentele discussie over de grondslagen van ons pensioenstelsel. Hiertoe is onlangs de Nationale Pensioendialoog opgestart. Er is een motie aangenomen bij de behandeling van het wetsvoorstel Aanpassing FTK, waarin nadrukkelijk wordt uitgesproken dat het nieuwe FTK een tussenstap is op de weg naar een toekomstbestendig pensioenstelsel. In dezelfde motie wordt de regering verzocht om in de voor het voorjaar 2015 toegezegde *Hoofdlijnnotitie over de toekomst van het pensioenstelsel*, voorstellen te doen voor een nieuw pensioenstelsel. Het huidige wetsvoorstel is derhalve niet meer en niet minder dan een tussenstation waar het gaat om de inrichting van het huidige pensioencontract. Naar aanleiding van deze motie heeft staatssecretaris Klijnsma toegezegd dat deze *Hoofdlijnnotitie* uiterlijk in mei 2015 aan de Tweede Kamer zal worden toegezonden.

Als in aanmerking wordt genomen dat minister Donner al in 2009 de aanzet gaf voor de aanpassing van de spelregels zoals die nu aanstaande is, dan is het nog moeilijker te begrijpen dat de fundamentele discussie over het pensioenstelsel wordt gevoerd nádat het pensioenfondsenkader tien keer met kunst- en vliegwerk is opgelapt. In het huidige wetsvoorstel worden alleen de spelregels voor het bestaande pensioencontract van pensioenfondsen aangepast. Het is echter in de afgelopen vijf jaar ook de bedoeling geweest om een nieuw reëel pensioencontract te introduceren, naast het bestaande nominale contract. Deze ambitie heeft het kabinet laten varen, omdat de pensioensector tot op het bot verdeeld was over de wenselijkheid van de introductie van een nieuw contract. De huidige voorstellen beogen om de voordelen van het nominale en het reële pensioencontract te combineren in één toetsingskader.

Age Bakker, die 30 jaar werkte bij DNB, en die momenteel bestuurder is van het pensioenfonds Zorg en Welzijn en tevens hoogleraar Monetaire en bancaire vraagstukken, heeft recent aangegeven dat een goed vormgegeven premie-overeenkomst wellicht beter aansluit bij de ambities van deelnemers. Premie en rendement worden dan niet langer opgebruikt voor de aankoop van dure en hoge buffers. De heer Bakker gaf tevens aan dat in het aangepaste FTK de weeffout van het huidige FTK niet wordt weggenomen. Er blijft sprake van een nominaal toetsingskader

voor reële pensioencontracten. Het aangepaste FTK is naar zijn mening nog steeds niet bestand tegen extreem lage rente.

Zelfs bij een van de allergrootste pensioenfondsen van dit land bestaan kennelijk grote twijfels over de toekomstbestendigheid van het bestaande pensioencontract, ook na de aanpassing van het FTK.

Bij de fundamentele discussie zal eindelijk een uitspraak worden gedaan over de grondslagen van het Nederlandse pensioenstelsel, te weten collectiviteit, solidariteit en verplichtstelling. Hoewel het Nederlandse pensioenstelsel altijd is ingeschat als het beste of één van de beste stelsels ter wereld, bestaat er inmiddels gerede twijfel over de voordelen van het stelsel in de nieuwe realiteit. In een zojuist verschenen rapport constateren het Centraal Planbureau en het onderzoeksnetwerk Netspar dat het collectieve pensioen niet veel beter is dan individuele beschikbare premieregelingen. Het CPB heeft onlangs gepleit voor een afschaffing van de doorsneepremie, het onmisbare fundament om de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen in het kader van Europese mededingingswetgeving overeind te kunnen houden.

Er is een werkgroep opgestart, het *Technisch Overleg Collectieve Premie-overeenkomst*, het zogenaamde *toco*, die de mogelijkheden onderzoekt om premie-overeenkomsten te verbeteren. Staatssecretaris Klijnsma heeft toegezegd tijdens de parlementaire behandeling dat zij de Kamer in november 2014 schriftelijk zal informeren over het onderzoek naar de mogelijkheden van collectieve risicodeling binnen premie-overeenkomsten. In dit verband is tevens van belang dat er door het Ministerie van SZW wordt onderzocht of er een betere overgang van opbouwphase naar uitkeringsfase kan worden gerealiseerd voor premie-overeenkomsten.

Dat de fundamenten van het pensioenstelsel momenteel in erbarmelijke staat verkeren, blijkt uit een motie van de kamerleden Van Weyenberg en Dijkgraaf, die in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Aanpassing FTK is aangenomen. Vanwege de nogal onthutsende inhoud, wordt de motie hierna letterlijk weergegeven:

"(...) Concluderende dat uit CPB-berekeningen blijkt dat de doorsneesystematiek ertoe leidt dat Nederlandse pensioenuitkeringen lager zijn dan ze zouden zijn geweest in een zuiver actueel neutrale regeling;

Voorts concluderende dat doordat premie en opbouw van rechten niet op elkaar aansluiten, er een rem zit op arbeidsmobiliteit, er sprake is van onbedoelde herverdeling en de mogelijkheden voor meer keuzevrijheid worden beperkt;

Verzoekt de regering, in de voor het voorjaar van 2015 aangekondigde Hoofdlijnemotie over de toekomst van het pensioenstelsel, oplossingen te bieden voor de zwaktes van de huidige doorsneesystematiek (...)."

Dit is ferme taal, maar uit de CPB-onderzoeken blijkt eveneens dat de transitiekosten voor de overgang naar een nieuw stelsel dermate groot zijn dat de deskundigen hiervoor geen oplossing hebben.

Actiepunten voor pensioenfondsen en sociale partners

In het aangepaste FTK is sprake van veel "completere" pensioencontracten. Het fondsbestuur zal vóór 1 juli 2015 gedetailleerd moeten vastleggen wat de contouren en inhoud zijn van het beleggingsbeleid, het indexatiebeleid en hoe naar verwachting omgegaan zal worden met financiële schokken. Dit zal moeten worden vastgelegd in de ABTN, het financiële crisisplan, het beleggingsplan, de verklaring inzake beleggingsbeginselen, eventueel een nieuw herstelplan en in de haalbaarheidstoets. Een en ander zal ook tijdig en op de juiste wijze moeten worden gecommuniceerd aan de deelnemers, waarvoor ook nieuwe spelregels zijn opgesteld.

De verhoging van de buffers, de aangepaste voorwaarden voor toelagverlening en het nieuwe spreidingsmechanisme voor de opvang van financiële mee- en tegenvallers kan door sociale partners en het fonds niet alleen worden vertaald in een snelle aanpassing van bestaande documenten en het opstellen van nieuwe documenten. Er zal ten gronde moeten worden gezien wat de toekomst is van het pensioenfonds en wat de gevolgen zijn van de nieuwe spelregels voor het bestaande pensioencontract. Sociale partners zullen opnieuw moeten kijken naar het ambitieniveau van de regeling, het premieniveau en een eventuele maximalisering van het premieniveau. Het fonds en de sociale partners zullen onderling moeten afstemmen welke beleggingsrisico's aanvaardbaar zijn, dat wil zeggen wat de risicohouding van de stakeholders is. Op grond hiervan kan het pensioenfonds een strategisch beleggingsbeleid opstellen. In de meeste gevallen zal er een nieuwe pensioenovereenkomst, nieuwe uitvoeringsovereenkomst en een nieuw pensioenreglement moeten worden opgesteld.

Er wordt geen nieuw pensioencontract ingevoerd door het kabinet, maar dit betekent niet dat het zogenaamde invaarrisico zonder meer verdwenen is. Het fonds zal goed moeten onderzoeken wat de consequenties zijn van het nieuwe regime en welke alternatieven zijn onderzocht voor de bestaande populatie van jonge en oude deelnemers, voordat besloten is om onder de vlag van het aangepaste financieel toetsingskader door te gaan met het bestaande pensioencontract en de bestaande wijze van uitvoering.

Op grond van het overgangsregime hebben sociale partners en pensioenfondsen tot 1 juli 2015 de tijd om hiermee aan de slag te gaan. Vóór 1 januari 2015 kan eventueel nog met toepassing van het bijzondere overgangsrecht een premiebesluit worden genomen voor de premie over het jaar 2015. ■

