

#2

MEI 2018

P&P

pensioen &
praktijk

Alle facetten van een
duurzaam pensioen

Nettopensioen 3 jaar na dato: een casuïstisch vergelijk

Toekomst van de Wet verevening pensioenrechten bij
scheiding

Vraagtekens bij beleidsbesluit over belastingvrijstelling
pensioenlichamen

Wijze lessen uit de pensioenrechtspraak

Privacywetgeving en de impact op de
pensioen(driehoeks)verhouding



Op 8 maart 2018 stuurde minister Koolmees van Sociale Zaken & Werkgelegenheid het rapport Evaluatie Wet aanpassing Financieel Toetsingskader aan de Tweede Kamer. Het Financieel Toetsingskader (hierna: FTK) is ingevoerd in 2007. Al snel werd duidelijk dat het FTK een aantal tekortkomingen vertoonde door stijgende levensverwachting, vergrijzing, dalende rente en toenemende volatiliteit op de financiële markten. Door uitblijvende indexatie en kortingen is een kloof ontstaan tussen wat mensen verwachten van hun pensioen en wat pensioenfondsen kunnen waarmaken.

Evaluatie Financieel Toetsingskader Pensioenfondsen

Inmiddels was ook de discussie gestart over de inrichting van het tweede pijlerpensioen. Het toenmalige kabinet besloot niet op de uitkomst hiervan te wachten en alvast een aantal knelpunten in het FTK aan te pakken. Dit heeft geresulteerd in de Wet aanpassing Financieel Toetsingskader (hierna: de wet) per 1 januari 2015.

VIJF DOELEN

Met de invoering van de wet beoogde het kabinet vijf doelen te bereiken:

1. Abrupte, omvangrijke kortingen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen, zonder noodzakelijke herstelmaatregelen uit te stellen.
2. De herstelsystematiek dient niet in de weg te staan van een indexatiegericht beleggingsbeleid.
3. Bij de financiële sturing van pensioenfondsen moet worden voorkomen dat dagkoersen hierop van invloed zijn.

4. De volatiliteit van pensioenpremies mag niet groter worden.
5. Het moet deelnemers op voorhand duidelijk zijn welke risico's voor hun rekening komen.

Recent is onderzocht in welke mate knelpunten in het FTK met de invoering van de wet zijn verminderd of weggenomen. De verhoging van het vereiste eigen vermogen en de aanpassing van de UFR-methodiek worden in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel uit 2014 uitgebreid besproken. Deze zijn ook begin 2015 ingevoerd. In de evaluatie zijn ze echter buiten beschouwing gelaten, omdat ze niet door middel van deze specifieke wet zijn ingevoerd.

Deze bijdrage geeft een overzicht van de belangrijkste uitkomsten van de evaluatie. Per hiervoor genoemd doel geef ik hierna een korte toelichting op de maatregelen en de uitkomst van de evaluatie.



De mogelijkheid tot (eenmalige) vergroting van het risicoprofiel wordt door een meerderheid van de fondsen positief beoordeeld

1. VOORKOMEN SCHOKSGEWIJZE VERLAGINGEN, ZONDER UITSTEL HERSTELMAATREGELEN

Om dit doel te bereiken, kent de wet drie maatregelen:

- *Aanpassing herstelplansystematiek.* Het lange-termijnherstelplan en het kortetermijnherstelplan zijn samengevoegd tot een nieuw herstelplan. In de nieuwe systematiek mogen eventuele kortingen over maximaal tien jaar worden gespreid en de looptijd van het herstelplan mag ieder jaar op maximaal tien jaar worden vastgesteld. Hiermee wordt voorkomen dat schokken tegen het einde van de hersteltermijn tot abrupte maatregelen leiden. Als tegenwicht moet een fonds waarbij het reservetekort naar verwachting niet binnen de looptijd herstelt, direct een korting doorvoeren.
- *Dekkingstekort vijf jaar.* Een dekkingsstekort (dat wil zeggen een dekkingsgraad lager dan circa 105%) mag maximaal vijf jaar aaneengesloten duren; vóór de aanpassing was dit maximaal drie jaar. Een korting na vijf jaar aaneengesloten dekkingsstekort is echter onvoorwaardelijk, maar dit mag worden gespreid in de tijd.
- *Toekomstbestendige indexatie.* Deze maatregel beoogt een evenwichtige verdeling van financiële mee- en tegenvallers. De regels bepalen vanaf welke dekkingsgraad een fonds mag indexeren en hoe hoog deze indexatie maximaal mag zijn. In samenhang met de aangepaste herstelplansystematiek zorgen zij voor evenwicht: er behoeft in slechte tijden niet te snel te worden gekort, in goede tijden kan er niet te snel worden geïndexeerd.

Doel bereikt? Ja en nee

De doelstelling om abrupte kortingen te voorkomen blijkt goeddeels gerealiseerd, ondanks verdere daling van de rente. Vanaf 2015 hebben slechts twee fondsen een korting moeten doorvoeren. Zonder aanpassingen waren kortingen omvangrijker geweest. Verder blijkt dat de sector het over het algemeen eens is met het toekomstbestendig indexeren, zeker in relatie tot de samenhang met de nieuwe herstelplansystematiek. Duidelijk is dat het indexatiebeleid van fondsen nu wel eenduidiger, terughoudender en daarmee evenwichtiger is geworden.

De doelstelling om herstelmaatregelen niet uit te stellen, is daarentegen veel minder gerealiseerd. De meeste pensioenfondsen passen voor het herstelplan namelijk de maximaal toegestane rendementsgrondslagen en looptijd toe. Zo worden er nauwelijks echte herstelmaatregelen genomen en deze worden, als de grondslagen niet worden gerealiseerd, dus uitgesteld. Het is echter onzeker of de gehanteerde rendementen worden gerealiseerd. Uitstel op deze wijze knelt met evenwichtige belangenafweging (dit kan nadelig zijn voor jongeren). Gezien de status van enkele pensioenfondsen bestaat er namelijk een reëel risico dat eind 2020 de dekkingsgraad van circa 105% niet wordt gehaald, wat kan leiden tot aanzienlijke verlagingen ineens.

2. VOORKOMEN SPAGAAT TUSSEN KOOPKRACHT-BEHOUD EN NOMINALE ZEKERHEID

Deze doelstelling streeft naar het tegengaan van de beleggingsspagaat tussen reële ambitie (nastreven van koopkrachtbehoud uit beleggingsopbrengsten vraagt om meer risicogerelateerde beleggingen) en nominale zekerheid (wat wordt beloofd wordt zoveel mogelijk nagekomen, wat noodzaakt tot beleggingen met een laag risicoprofiel). De ervaring was dat het FTK te beperkt was om beide doelstellingen in één beleid te realiseren. De wet heeft daarom twee maatregelen gefaciliteerd:

- *Geen reductie risicoprofiel.* In de oude herstelplansystematiek hadden fondsen, bij het naderen van het einde van de looptijd van het herstelplan, over moeten gaan op reductie van het risicoprofiel. Daardoor zou de spagaat verder toenemen. Een doorrollende einddatum in het herstelplan voorkomt dit (zie hiervoor).
- *Eenmalige aanpassing risicoprofiel.* Fondsen met een reservetekort werd eenmalig de mogelijkheid

geboden hun beleggingsrisico te verhogen. Dit stelt deze fondsen in staat om hun risicoprofiel aan te passen aan het aangepaste toetsingskader. Deze verhoging kan pas worden doorgevoerd zodra het fonds geen dekkingstekort (meer) heeft.

Doel bereikt? Ja, maar...

De evaluatie is positief over deze maatregelen. De doorrollende hersteltermijn zorgt ervoor dat de spagaat is beperkt. De mogelijkheid tot (eenmalige) vergroting van het risicoprofiel wordt door een meerderheid van de fondsen positief beoordeeld.

Het beperken van de spagaat blijft echter bijzonder bij een pensioencontract dat zich met name richt op het nakomen van nominale verplichtingen. Bij zo'n contract hoort eerder terughoudendheid ten aanzien van het vergroten van het risicoprofiel in een tekortsituatie.

3. MEER STABILITEIT BIJ DE FINANCIËLE STURING

Om de invloed van dagkoersen op de financiële sturing tegen te gaan, zijn in de wet de volgende maatregelen opgenomen:

- *Beleidsdekkingsgraad als maatstaf.* Vóór de invoering van de wet was sprake van een driemaandsmiddeling van de rente ter bepaling van de dekkingsgraad. Met de beleidsdekkingsgraad is een dekkingsgraad ingevoerd op basis van een voort-

schrijdend 12-maandsgemiddelde. Dit maakt de dekkingsgraad minder gevoelig voor de rente.

- *Spreiding financiële mee- en tegenvallers.* Het is mogelijk om kortingen en indexaties meer in de tijd te spreiden.
- *Reële dekkingsgraad.* Fondsen zijn verplicht om jaarlijks een reële dekkingsgraad te rapporteren. Hiermee is beoogd aan deelnemers inzicht te bieden in de indexatiecapaciteit van pensioenfondsen.

Doel bereikt? Ja en nee

De 12-maandsmiddeling heeft duidelijk bijgedragen aan een stabielere dekkingsgraad; de aanpassing van de herstelsystematiek en de regels voor toekomstbestendige indexatie hebben de financiële sturing van pensioenfondsen stabiel gemaakt. Een pensioenfonds met een beleidsdekkingsgraad tussen circa 90% en 110% hoeft de pensioenen en aanspraken in het algemeen niet te korten, maar kan deze ook niet indexeren.

Enkele respondenten in het onderzoek geven wel aan dat de afhankelijkheid van dagkoersen minder is beperkt dan bij aanpassing van de wet werd verwacht. Zo blijft bij het opstellen van een herstelplan de actuele dekkingsgraad het startpunt (dus dagkoersen), en niet de beleidsdekkingsgraad. Voor stabiliteit op dit belangrijke punt helpt de invoering van de beleidsdekkingsgraad dus niet.

Het meer kunnen spreiden van mee- en tegenvallers wordt over het algemeen als positief ervaren. Tekorten en meevallers hoeven niet direct te worden weggevoerd, wat bijdraagt aan een stabiel beleid.

Maar er is ook kritiek:

- Alle maatregelen bij elkaar maken de mogelijkheden voor uitstel van herstelmaatregelen wel erg groot, waardoor er een stapeling kan ontstaan van dempingsmogelijkheden. Met het gevolg dat kortingen ver vooruit kunnen worden geschoven, wat raakt aan de grenzen van evenwichtige belangenafweging en kans geeft op omvangrijkere kortingen later.
- Bij de communicatie over de financiële positie legt een deel van de fondsen de nadruk op de beleidsdekkingsgraad, andere benadrukken de actuele dekkingsgraad. Daarbij worden door verschillende fondsen meerdere definities

.....

Alle maatregelen bij elkaar maken de mogelijkheden voor uitstel van herstelmaatregelen wel erg groot, waardoor een stapeling van dempingsmogelijkheden kan ontstaan

.....



gehanteerd. De toename van het aantal maatstaven heeft volgens een deel van de fondsen bij deelnemers tot verwarring geleid. Tevens zijn nagenoeg alle fondsen van mening dat de reële dekkingsgraad weinig inzicht biedt in de indexatiecapaciteit van een fonds en voor extra verwarring zorgt. Ook de communicatie over de verschillende spreidingsperioden (op hetzelfde moment kunnen kortingen én indexaties van toepassing zijn) kan zorgen voor moeilijk uitlegbare situaties.

4. STABIELE PENSIOENPREMIES

Met het oog op premiestabiliteit zijn via de wet de volgende wijzigingen in het premiebeleid aangebracht:

- *Vervallen 'bijdrage-aan-hersteleis'.* De 'bijdrage-aan-hersteleis' (ook wel de premiedekkingsgraadeis genoemd) bij het vaststellen van de premie is komen te vervallen. Deze eis schreef voor dat bij een dekkingstekort de premie moest bijdragen aan het herstel (dus een dekkingsgraad had van circa 105%).
- *Aanscherping demping.* De regels voor demping van de kostendeekkende premie op basis van verwacht rendement zijn aangescherpt. Zo moeten te verwachten rendementen op vastrentende waarden voor vijf jaar worden vastgesteld, moet de voorwaardelijke indexatie worden ingeprijsd (de te hanteren rekenrente moet extra worden gedempt met de te verwachten prijsinflatie, ook als de ambitie van het pensioenfonds lager ligt) en komt de solvabiliteitsopslag (onder voorwaarden) te vervallen.

Doel bereikt? Ja en nee

De pensioenpremies (als percentage van het loon) zijn sinds 2015 stabiel. Dit ondanks de sterk gedaalde marktrente. Daarentegen is sinds 2015 ook de pensioenambitie sterk versoberd. Minder volatiel, maar wel een relatieve stijging van de premies dus.

Een grote meerderheid van de fondsen blijkt positief over het vervallen van de 'bijdrage-aan-hersteleis'. Hierdoor is het ook voor fondsen met een dekkingstekort mogelijk om over te stappen op een gedempte premie. Hun premies bewegen hierdoor niet (of minder) mee met de marktrente. Het aantal fondsen dat is overgestapt naar een gedempte premie is dan ook behoorlijk gestegen.

Consequentie hiervan is echter dat de premiedekkingsgraden (de feitelijke premie gedeeld door de kostendeekkende premie op basis van de rentetermijnstructuur) vanaf 2015 aanzienlijk zijn gedaald. In 2017 werd de premie in 85% van de gevallen gedempt met verwachte rendementen, de gemiddelde premiedekkingsgraad van die premies was 75%.

Voor een groot deel gaat het hier om premies van fondsen in dekkingstekort. Bij een te lage premiedekkingsgraad moet nieuwe pensioenopbouw deels gefinancierd worden uit het (reeds gevormd) fondsvermogen of uit (reeds ingeprijsd) overrendement. Dit kan tot gevolg hebben dat de pensioenopbouw ontoereikend wordt gefinancierd. Een premiedekkingsgraad die langdurig sterk verschilt van de dekkingsgraad zorgt voor vertraging van het herstel en past niet bij het streven naar nominale garanties en een evenwichtige belangenafweging. Ook hier geldt na aanpassing van de wet nog steeds een ongewenste spagaat tussen kortetermijnresultaat (stabiele premies) en evenwichtige uitkomsten op lange termijn.

5. FONDSBESTUREN STELLEN HUN FINANCIËLE BELEID OP VOORHAND VAST

Als volledig helder is bij wie wanneer welke risico's neerdalen, is er sprake van een zogenaamd 'compleet (pensioen)contract'. Om dit te bereiken zijn de volgende maatregelen in de wet opgenomen:

- *Opstellen crisisplan.* Met de invoering van de wet zijn fondsen nu verplicht om onderdelen van hun financiële beleid op voorhand in een financieel crisisplan vast te stellen. Hiermee is beoogd om deelnemers vooraf inzicht te geven in de gevolgen van financiële mee- en tegenvallers voor hun pensioen.
- *Bepalen risicohouding.* Fondsbesturen moeten de risicohouding van de deelnemers vaststellen en deze periodiek toetsen. Op basis hiervan stelt het pensioenfonds vast met welke mate van zekerheid het beoogde pensioenresultaat moet worden gerealiseerd. Hierbij wordt een verband gelegd tussen haalbaarheid en maximaal toelaatbaar risico. Jaarlijks zal getest moeten worden of het verwachte pensioenresultaat nog in lijn is met de oorspronkelijk gewekte verwachtingen. Daarnaast moet bekeken worden of het fonds in een slechtweerscenario nog aan de eigen risiconormen voldoet. Indien aan een van deze testen niet meer voldaan wordt, zal men in overleg met sociale partners

Met de druk vanuit de polder heeft het kabinet de regels (te?) ver opgerekt

moeten besluiten of het nodig is om maatregelen te nemen.

- *Verwachtingen managen met de haalbaarheids-toets.* De haalbaarheidstoets (hierna: HBT) is de kwantitatieve toetsing van de risicohouding. Om uitkomsten beter te matchen met verwachtingen is de continuïteitsanalyse uit het FTK vervangen door de HBT; deze laatste kijkt namelijk ook naar de uitkomsten in de scenario's optimistisch (goed weer) en pessimistisch (slecht weer). Bij aanvang van de uitvoering van de pensioenregeling en bij (significante) wijzigingen moet het pensioenfonds met de HBT kunnen aantonen dat het verwachte pensioenresultaat (nog) in lijn is met de gewekte verwachtingen. Met de HBT zal het fonds daarnaast moeten aantonen, dat het te voeren premiebeleid realistisch en haalbaar is.

Doel bereikt? Ja

Sinds 2015 verschaffen pensioenfondsen hun deelnemers vooraf meer duidelijkheid over de verdeling van financiële mee- en tegenvallers. Dit compleet-maken wordt door pensioenfondsen positief gewaardeerd. Met name waar het gaat om 'de weg ernaartoe' (nadenken en discussie over scenario's). Een deel van de fondsbestuurders vindt echter dat hun discretionaire ruimte te zeer is ingeperkt. Zij willen meer beleidsvrijheid, bijvoorbeeld om pensioenen eerder te indexeren of om een korting ongedaan te maken. Gezien het streven naar complete(re) contracten is deze maatregel in dat opzicht blijkbaar effectief.

Bijna alle respondenten zijn wel positief over het verplichte overleg met sociale partners en fondsorganen over de risicohouding, mede in het kader van opdrachtaanvaarding. Daarentegen zijn de meeste fondsbesturen negatief over de vormgeving

van de HBT en de daarbij te hanteren scenarioset gebaseerd op het advies van de Commissie Parameters (d.d. 21 maart 2014). De meest genoemde bezwaren over de vormgeving zijn dat het HBT volledig koopkrachtbehoud (prijsinflatie) als maatstaf hanteert die veelal afwijkt van de ambitie van het fonds. Daarnaast is het pensioenresultaat een moeilijk uitlegbare en complexe maatstaf voor discussies met sociale partners, die ook nog eens opmerkelijk is gedefinieerd (kortingen en indexaties en inhaalindexaties) en daarmee leidt tot soms onrealistische uitkomsten.

Bezwaren tegen de scenarioset zijn dat deze als te beperkend wordt beschouwd (namelijk slechts twee beleggingscategorieën), onrealistische rentescenario's met zeer lange (negatieve) rentes bevat, dat deze afwijkt van de parameters zoals gebruikt in herstelplannen en zorgt voor communicatieve problemen. In dit opzicht kan worden gesteld dat het doel 'inzicht geven over haalbaarheid van doelstellingen' minder is gerealiseerd. Overigens zijn de wetenschap en het toezicht veel minder negatief over de HBT; zij zien dit als een effectief sturingsinstrument.

CONCLUSIE

De evaluatie geeft volgens het kabinet geen aanleiding tot grote verbeteringen. Dat verbaast niet. Het kabinet verplaatst veel fundamentele vraagstukken, waaronder de rekenrente, naar de discussie over het nieuwe pensioencontract. Voor enkele gesignaleerde verbeterpunten wil Koolmees met de sector in beraad over aanpassingen.

Maar er is meer nodig. Natuurlijk, de evaluatie laat zien dat pensioenaanspraken en -rechten, ondanks zwaar weer, vrijwel onaangetast zijn gebleven (indexaties daargelaten), terwijl (soms forse) kortingen aanstaande waren. Maar met de druk vanuit de polder heeft het kabinet de regels (te?) ver opgerekt. De indruk bestaat dat dit toch vooral een kwestie is geweest van tijd winnen; het aanpassen van de spelregels tijdens het spel en hopen op betere tijden. De regels lijken nu zover opgerekt dat het FTK nu te ver af komt te staan van de essentie van het contract: het nominale garantiestreven. Dit raakt de evenwichtige belangenafweging tussen jong en oud. In plaats van het steeds maar verruimen van, en op basis van deze evaluatie wederom knutselen aan, de regels van het aangepaste FTK, wordt het nu toch echt tijd voor een herziening van de basis: een ander pensioencontract. <