

Het financieel toetsingskader

1. *Inleidende opmerkingen*

- Het huidige stelsel van aanvullende pensioenen is kwetsbaar gebleken. Die conclusie trok het vorige kabinet mede naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie Goudswaard en de Commissie Frijns. Het kabinet roept de analyse in herinnering die destijds is weergegeven in de brief aan de Tweede Kamer van 7 april 2010¹. In deze brief werd gewezen op de gevolgen van de daling van de lange rente op de dekkingsgraden van pensioenfondsen. Verder zijn pensioenfondsen om hun indexatieambitie waar te kunnen blijven maken - door de exogene ontwikkelingen - meer afhankelijk geworden van financiële markten die uiterst volatiel zijn. Daarnaast speelt de vergrijzing de pensioenfondsen parten. Deze leidt tot een autonome stijging van de (doorsnee-) premie. Ook leidt de vergrijzing ertoe dat het aantal actieven dat een premie afdraagt relatief beperkt is ten opzichte van het aantal pensioengerechtigden. Het opvangen van schokken wordt mede daardoor steeds moeilijker.
- Gebleken is dat de beloofde zekerheid ten aanzien van de aanspraken onvoldoende waar kan worden gemaakt. De evaluatie van het financieel toetsingskader heeft dat onderstreept. Er is een kloof ontstaan tussen wat de deelnemer verwacht - namelijk een zeker pensioen - en de risico's in dat pensioen zoals die zich de laatste jaren manifesteren. Die risico's hangen samen met de (beleggings-) strategie die wordt gevolgd om een betaalbaar geïndexeerd pensioen te realiseren.
- Het kabinet is in navolging van de Commissie Goudswaard van mening dat er goede mogelijkheden zijn om het stelsel aan te passen als sociale partners en overheid de handen ineen slaan. De sterke kanten van het huidige stelsel vinden hun fundamenten in wezenskenmerken als collectiviteit en solidariteit, die geschraagd worden door de verplichtstelling. Deze elementen van het huidige stelsel verdienen het om behouden te blijven.
- De overheid moet waarborgen dat toezeggingen die aan deelnemers worden gedaan, ook worden nagekomen en dat de deelnemers goed zicht hebben op wat zij aan pensioen kunnen verwachten. Zoals het kabinet eerder heeft aangegeven, neemt het belang van goede communicatie - ook over de risico's die deelnemers lopen - alleen maar toe. De eerder genoemde verwachtingskloof zal moeten worden verkleind.
- Het vorige kabinet heeft in zijn eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer van 7 april 2010 aangegeven dat het bestaande financiële toetsingskader verbetering behoeft, teneinde ervoor te zorgen dat de wettelijke zekerheidsmaatstaf in voldoende mate wordt waargemaakt. Daarnaast heeft het toenmalige kabinet aangegeven dat het de mogelijkheid wil creëren pensioenregelingen overeen te komen, waarbij de ambitie van een waarde- of welvaartsvast pensioen voorop staat, maar dan op basis van volledig voorwaardelijke pensioenaanspraken. In deze voorwaardelijke aanspraken kunnen ontwikkelingen in de levensverwachting worden geïncorporeerd. Daarnaast worden de aanspraken aangepast als de financiële positie van een pensioenfonds dat noodzakelijk maakt.
- Teneinde invulling te geven aan de bedoelde nieuwe pensioencontracten, hebben werkgevers- en werknemersorganisaties in de Stichting van de Arbeid een uitwerkingsmemorandum bij hun Pensioenakkoord van 4 juni 2010 (hierna: het Uitwerkingsmemorandum) vastgesteld.
- Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat ook het bestaande contract mogelijk blijft. Met de aanpassingen van het bestaande financiële toetsingskader voor bestaande pensioencontracten, blijft dat kader ook voor de opbouw van nieuwe rechten een mogelijk alternatief.

2. *Uitgangspunten van het kabinet bij de verdere uitwerking van het financieel toetsingskader*

- Voor het kabinet is een belangrijk uitgangspunt bij de nadere invulling van de benodigde wet- en regelgeving dat voor de deelnemers helder moet zijn waar zij al dan niet op mogen rekenen. Voor zowel actieven, slapers als gepensioneerden betekent dit dat hun pensioen niet volledig zeker is. Ook in het huidige pensioencontract is dat het geval, maar daarover is in het verleden te weinig duidelijk gecommuniceerd.

¹ Zie hiervoor Kamerstukken II 2009/10, 30 413, nr. 142, waaraan de evaluatie van het ftk als bijlage is toegevoegd.

- Het is voor het kabinet essentieel dat recht wordt gedaan aan de waarborgfunctie van de overheid. Waar de deelnemer risico's loopt, moet dat van tevoren op begrijpelijke wijze worden gecommuniceerd. Dat geldt voor nieuwe contracten, maar ook voor de reeds bestaande contracten. En als zekerheid wordt beloofd, dan zal die ook moeten worden waargemaakt.
 - Bij de verdere uitwerking zal het kabinet ook steeds toetsen of de wezenskenmerken (collectiviteit, solidariteit en verplichtstelling) daadwerkelijk behouden blijven. Daarbij is het van belang dat de lasten evenwichtig over de verschillende generaties worden verdeeld.
 - Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat het primaat voor de aanvullende pensioenen bij sociale partners ligt. Zij kunnen hun verantwoordelijkheid blijven dragen in het pensioenfondsbestuur.
 - In het licht van het Uitwerkingsmemorandum van de Stichting van de Arbeid en de hierboven geschetste uitgangspunten en wezenskenmerken van het stelsel van aanvullende pensioenen is het kabinet voornemens het bestaande financieel toetsingskader te verbeteren (ftk1; zie § 3). Daarnaast is het kabinet voornemens een specifiek toezichtskader uit te werken ten behoeve van volledig voorwaardelijke pensioencontracten zoals beschreven in het Uitwerkingsmemorandum van de Stichting van de Arbeid (ftk2; zie § 4).
 - In onderstaande wordt nader ingegaan op de voorgenomen invulling van zowel de verbetering als de uitbreiding van het financiële toetsingskader.
3. *Verbetering van het bestaande financieel toetsingskader voor de huidige pensioencontracten (ftk1)*
- Het bestaande financieel toetsingskader behoeft naar de mening van het kabinet verbetering teneinde ervoor te zorgen dat de bestaande zekerheidsmaatstaf van 97,5% ook daadwerkelijk kan worden waargemaakt. Die conclusie heeft het kabinet reeds getrokken naar aanleiding van de evaluatie van het ftk, en sociale partners hebben in hun Pensioenakkoord van 4 juni 2010 aangegeven dat zij zich daarvan bewust zijn. Het vorige kabinet heeft in de eerder genoemde brief van 7 april 2010 reeds op hoofdlijnen aangegeven welke verbeteringen beoogd zijn. Hieronder volgen de belangrijkste aanpassingen.
 - *Buffers:* In de solvabiliteitstoets zullen de risico's waaraan pensioenfondsen worden blootgesteld beter worden meegenomen. Daarnaast zal de samenhang (correlatie) tussen de risico's opnieuw worden bezien. Dat leidt – gegeven het gekozen beleggingsbeleid – tot hogere buffereisen. Uit een impactanalyse die op verzoek van SZW door DNB is verricht blijkt dat de stijging van de buffer gemiddeld genomen (gewogen naar de omvang van de verplichtingen) uitkomt op circa 5 procentpunten. De uiteindelijke impact voor een individueel fonds is uiteraard afhankelijk van het fondsspecifieke risicoprofiel².
 - Voor zover sprake is van meer fondsspecifieke risico's zullen fondsen worden verplicht om een daarop toegesneden (gedeeltelijk) intern model toe te passen. Bij een gelijkblijvend risicoprofiel zullen hogere buffers nodig zijn om te voldoen aan de bestaande zekerheidsmaatstaf van 97,5%. Bezien zal worden in hoeverre overgangsregelingen noodzakelijk zijn.
 - *Kostendekkende premie:* Een ander uitgangspunt is dat de kostendekkende premie ook daadwerkelijk voldoende moet zijn om de inkoop van nieuwe aanspraken – met de bijbehorende hoge mate van zekerheid – te financieren. De mogelijkheid van premiedemping met een verwacht rendement wordt daarom geschrapd. In verband met het belang van premiestabiliteit blijft wel premiedemping mogelijk door toepassing van een voortschrijdend gemiddelde van de actuele rente.
 - *Waardering verplichtingen:* Uitgaande van een nominale harde toezegging blijft de risicovrije rente het logische uitgangspunt voor de waardering van de verplichtingen. Bij motie heeft de Tweede Kamer op 9 november 2010 de regering verzocht om een onderzoek naar mogelijke alternatieve risicovrije rentes³. Dit onderzoek dat door DNB en SZW is uitgevoerd, is op

² De gemiddelde stijging van het vereist eigen vermogen voor de 25 fondsen met de kleinste absolute stijging bedraagt 1,8 procentpunt. De gemiddelde stijging voor de 25 fondsen met de grootste absolute stijging bedraagt 8,1 procentpunt.

³ Zie Kamerstukken II 2010/11, 32 043, nr. 17.

- 17 mei jl. aan de Tweede Kamer aangeboden⁴. Het kabinet zal op basis hiervan zo snel mogelijk conclusies trekken.
- *Beperken volatiliteit:* Van belang is dat nadelige gevolgen van volatiliteit zo veel mogelijk worden voorkomen. Zonder af te doen aan het beginsel van marktwaardering, zal bezien worden hoe de afhankelijkheid van momentopnames kan worden verminderd, bijvoorbeeld door het introduceren van een wachttijd voor de indiening van herstelplannen bij een dekkings- of reservetekort.
 - *Risicobeheer en stresstest:* Tegelijkertijd dient het risicobewustzijn van pensioenfondsen te worden vergroot. Het eerder genoemde (gedeeltelijk) intern model, speelt daarbij een rol. Een andere maatregel die bijdraagt aan het risicobewustzijn is de uitbreiding van de continuïteitsanalyse met een stresstest. Met dit door DNB voor te schrijven "slecht weer" scenario ontstaat meer inzicht in de risico's die fondsen ten aanzien van hun financiële positie lopen in verband met hun beleggingsmix. De weging van rendement en risico kan daardoor worden verbeterd.
 - In de actuariële en bedrijfstechnische nota (abtn) wordt verder een financieel *noodscenario* opgenomen. In dat noodscenario geeft het bestuur een beschrijving van de inzetbaarheid van financiële sturingsmiddelen (instrumenten) onder het "slecht weer" scenario. Overigens hoeven de maatregelen uit het noodscenario niet één op één te worden toegepast als daadwerkelijk economische tegenwind optreedt. Er blijft voor het fonds dus ruimte voor een discretionaire aanpak die past bij de situatie op het betreffende moment.
 - *Reële oriëntatie verbeteren:* Om het spanningsveld tussen de reële ambitie van pensioenfondsen en het nominale kader van het ftk beter zichtbaar te maken moet de reële dekkingsgraad verplicht worden gepubliceerd. Premiekorting zal pas worden toegestaan bij een reële dekkingsgraad van ten minste 100%.
 - *Reëel communiceren:* Ook de deelnemers moeten zich meer bewust zijn van de risico's die worden gelopen. Voor de deelnemer is verder van belang dat deze (in reële termen) inzicht heeft in het pensioenresultaat. Ook moeten de deelnemers worden geïnformeerd over de onzekerheden bij het nakomen van de reële ambitie (slecht weer scenario).
4. *De voorgenomen invulling van een financieel toetsingskader voor het pensioencontract zoals beschreven door de Stichting van de Arbeid in haar Uitwerkingsmemorandum (ftk2)*
- Het kabinet is voornemens het financieel toezicht uit te breiden met een methodiek waarbinnen volledig voorwaardelijke pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen kunnen worden gerealiseerd. De uiteindelijke invulling hiervan zal mede afhangen van de onderzoeken die het kabinet in zijn bovenliggende brief heeft aangekondigd.
 - *Mate van zekerheid:* Omdat sprake is van volledig voorwaardelijke aanspraken en uitkeringen wordt in dit nieuwe financiële toetsingskader niet meer uitgegaan van een zekerheidsmaatstaf ten aanzien van de pensioenuitkomst. Dat neemt niet weg dat pensioenfondsen de uitkomsten kunnen beïnvloeden door het toepassen van prudente veronderstellingen en door de mate waarin zij risico's nemen in hun beleggingsbeleid. Garanties kunnen slechts gerealiseerd worden door het betreffende deel van de toezegging onder te brengen bij een verzekeraar. De helderheid onder ftk2 over de toedeling van risico's, laat niet toe dat de voorwaardelijke aanspraken ook dienen als "buffer" voor garanties.
 - *Aanpassing rechten:* In het nieuwe contract wordt het aanpassen van de hoogte van de aanspraken en de uitkeringen, zowel neerwaarts als opwaarts, een regulier sturingsinstrument.
 - *Kostendekkende premie:* Uitgaande van een beoogde jaarlijkse opbouw (als pensioenambitie), zal ook in het nieuwe contract sprake zijn van een kostendekkende premie. Die ambitie heeft in dit nieuwe contract nadrukkelijk meerdere dimensies: de hoogte van de beoogde pensioenuitkomst, maar ook het risico dat men ten aanzien van die uitkomst bereid is te lopen. In de kostendekkende premie zal rekening moeten worden gehouden met die risico's. Bezien zal moeten worden hoe dat risico in de kostendekkende premie geprijsd moet worden. Uitgaande van een reële ambitie moet ook de indexatieambitie in de kostendekkende premie worden meegenomen.
 - *Parameters:* Het belang van adequate parameters neemt alleen maar verder toe in het nieuwe reële kader. Begrenzing van parameters voorkomt dat verwachtingen worden gewekt die

⁴ Zie Kamerstukken II 2010/11, 32 043, nr. 41.

uiteindelijk moeilijk waargemaakt kunnen worden en draagt bij aan een evenwichtige afweging tussen risico en rendement. Voor de berekening van de kostendekkende premie zullen de parameters gelden, zoals die in 2010 mede op grond van het advies van de Commissie Don zijn vastgelegd in een amvb⁵. Deze parameters spelen uiteraard ook een rol bij de algehele financiële opzet, bij de haalbaarheidstoets zoals hieronder beschreven en bij de bepaling van de (reële) dekkingsgraad. Mede in verband met het kunnen overeenkomen en inregelen van de nieuwe pensioencontracten is het kabinet voornemens de eerstvolgende set parameters pas per 1 januari 2015 in werking te laten treden.

- *Ex ante toetsing van de ambitie:* Periodiek zal bepaald moeten worden of de geuite ambitie wel haalbaar is: een haalbaarheidstoets. Voor deze haalbaarheidstoets kan qua techniek aansluiting worden gevonden bij de huidige consistentietoets. Haalbaarheid zal worden getoetst op basis van de verwachte uitkomst en de daarbij horende bandbreedte.
- *Waardering verplichtingen:* Uitgangspunt blijft marktwaardering. Uit dat beginsel volgt dat een voorwaardelijke toezegging niet hoeft te worden verdisconteerd met een risicovrije rente. Verwachtingen mogen met andere woorden een rol spelen bij de verdiscontering. In geval van een aanpassingsmechanisme voor het opvangen van financiële schokken waarbij de verplichtingen jaarlijks direct worden aangepast aan schokken, mag maximaal het verwachte portefeuillerendement worden gebruikt voor de berekening van de verplichtingen. Evenals bij de kostendekkende premie zal worden vastgelegd dat het risico dat ten aanzien van de pensioenuitkomst wordt gelopen, in de berekening van de verplichtingen wordt meegenomen. Bezien zal nog moeten worden hoe kan worden voorkomen dat wordt uitgegaan van een te hoog portefeuillerendement. Daarmee zouden immers onrealistische verwachtingen kunnen worden gewekt. Overigens stellen de huidige parameters zoals die zijn bepaald voor het ftk reeds grenzen aan het te hanteren portefeuillerendement. Ook zal bij de uitwerking rekening moeten worden gehouden met mutaties in de beleggingsmix die in de loop van de tijd kunnen plaatsvinden.
- *Aanpassingsmechanisme:* Om volatiliteit van het te bereiken pensioenresultaat te dempen mag het uitvoeren van de aanpassing van de verplichtingen gespreid worden over een begrensde spreidingsperiode. Bij de beoordeling van de maximale spreidingsperiode spelen in ieder geval de macro-economische effecten een rol, de wijze waarop de lasten bij (toekomstige) actieven en pensioengerechtigden neerslaan en de wens om overmatig risicozoekend gedrag door pensioenfondsen te beperken. Daarbij dient bedacht te worden dat bij gepensioneerden het aanpassings-mechanisme voor het opvangen van financiële schokken direct leidt tot koopkrachteffecten. Het is echter van belang te voorkomen dat de rekening te ver vooruit (naar jongere of toekomstige generaties) wordt geschoven. Vanuit dat idee kan gedacht worden aan een spreidingsperiode van maximaal 10 jaar.
- *Meevallers:* Ten aanzien van meevallende rendementen moet worden bepaald hoe deze zullen worden besteed. Dat leidt in ieder geval tot de vraag of eerst kortingen op de oorspronkelijke ambitie hersteld worden, of dat die meevallers besteed worden aan de vrijwillig op te bouwen reserves. Hierover zullen expliciet afspraken moeten worden gemaakt in het pensioencontract. Bij de uitwerking zal bezien worden op welke wijze de egalisatiereserve een plaats kan krijgen binnen het ftk. In ieder geval zullen richtsnoeren over de omvang van de (egalisatie) reserves in het ftk worden vastgelegd.
- Vanuit de waarborgfunctie van de overheid, moet bij de uitwerking ook aandacht worden besteed aan de vraag in welke mate de te verwachten uitkomst af mag wijken van de oorspronkelijke ambitie, wil men die ambitie nog wel mogen communiceren. Voor het belang van communicatie zij verder verwezen naar § 5 van deze bijlage.
- *Beleggingsbeleid:* Ten aanzien van het beleggingsbeleid blijft de prudent-person regel⁶ leidend. In aansluiting daarop zal in het toezicht verankerd moeten worden dat

⁵ Zie het Besluit van 24 juli 2010 tot wijziging van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen in verband met vaststelling van de parameters voor fondsen, Staatsblad nr. 315, 3 augustus 2010.

⁶ Volgens deze regel moeten pensioenfondsbesturen prudentie betrachten in hun beleggingsbeleid. De uitgangspunten die daarbij gelden zijn geformuleerd in artikel 135 van de Pensioenwet (eisen ten aanzien van beleggingen) en nader uitgewerkt in artikel van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen (Besluit FTK). Uitgangspunt van het prudente beleggingsbeleid moet zijn dat de veiligheid, de kwaliteit, de liquiditeit en

pensioenfondsen voldoende aandacht schenken aan het beleggingsbeleid en de daarmee samenhangende risico's. Omdat meer risico's bij de deelnemers terecht komen en er niet meer wordt gewerkt met een wettelijke zekerheidsmaatstaf, zal DNB op dit punt meer instrumenten / bevoegdheden krijgen. Hierbij valt te denken aan het vastleggen van uitgangspunten in de wet- en regelgeving, die de toezichthouder kunnen helpen bij het vooraf beoordelen of de beheerste en integere bedrijfsvoering in lijn is met het risicoprofiel dat is afgesproken in het pensioencontract. Daarbij zal recht moeten worden gedaan aan de aanbevelingen van de Commissie Frijns inzake het risicomanagement, het beleggingsbeleid en de uitvoering van het risicobeheer en het beleggingsbeleid.

- *Communicatie over risico's*: Richting de deelnemers zal periodiek helder gecommuniceerd moeten worden over de (beweeglijke) uitkomsten die inherent zijn aan een (reëel) voorwaardelijk pensioen. In ieder geval zal voor de individuele deelnemer duidelijk moeten worden gemaakt in hoeverre de te verwachten uitkering afwijkt van de ambitie. Daarvoor zal gezocht worden naar nieuwe vormen en methoden van presentatie om de pensioenvooruitzichten inzichtelijk te maken voor de deelnemers. Er zal onderscheid gemaakt worden tussen de opgebouwde aanspraken tijdens de werkzame periode en het inkomen bij pensionering.

5. *Het belang van communicatie*

- Nominaal opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten worden in het spraakgebruik wel "onvoorwaardelijk" genoemd. De Pensioenwet staat echter onder bijzondere omstandigheden en in het uiterste geval toe dat deze aanspraken en rechten worden verminderd ("gekort"). Vanuit een oogpunt van communicatie is de term "onvoorwaardelijke" toezegging die vaak wordt gehanteerd dus een ongelukkige.
- De recente ervaringen hebben voor velen duidelijk gemaakt dat aan pensioen ook risico's zijn verbonden. Pensioenen bleken minder zeker dan door velen werd gedacht. Het is dan ook van belang dat over risico's ten aanzien van het pensioen goed wordt gecommuniceerd richting alle belanghebbenden. De eerdergenoemde verwachtingskloof zal zo veel mogelijk moeten worden verkleind.
- Niet alleen zal moeten worden gecommuniceerd waar de risico's zich voordoen, maar ook tot welke gevolgen het kan leiden als specifieke risico's zich daadwerkelijk manifesteren. Dat geldt uiteraard voor de nieuwe contracten, maar ook voor de reeds bestaande contracten.
- Daarbij past dat de deelnemer wordt geïnformeerd over de risico's die hij loopt in verband met tegenvallende uitkomsten. Dat geldt zowel voor ftk1 als voor ftk2. Van belang is dat de deelnemer inzicht kan krijgen in de koopkrachtontwikkeling van zijn pensioen. Daarbij dient bedacht te worden dat bij de nieuwe contracten schokken direct worden geabsorbeerd, hetgeen effecten heeft op de zogenaamde replacement rate.
- Gezocht zal worden naar nieuwe vormen en methoden van presentatie om de pensioenvooruitzichten inzichtelijk te maken voor de deelnemers.

6. *De vervolgstappen*

Op grond van het bovenstaande kan worden geconstateerd dat in het vervolgtraject in ieder geval de onderstaande onderwerpen aandacht behoeven.

- Het kabinet zal bezien welke uitvoeringstechnische gevolgen het nieuwe pensioencontract in de praktijk zal hebben voor bijvoorbeeld de waardeoverdracht of voor rechtstreeks verzekerde regelingen.
- Het kabinet zal zich inzetten om het proces ten aanzien van de vaststelling van de levensverwachting door het AG respectievelijk het CBS te stroomlijnen ten behoeve van de toepassing van het levensverwachtingsaanpassingsmechanisme.
- De wijze waarop parameters worden vastgesteld zal het kabinet na overleg met sociale partners opnieuw vaststellen. Het kabinet staat daarbij positief tegenover de voorstellen die de

het rendement zijn gewaarborgd. Voor de technische voorzieningen, die volledig door waarden moeten worden gedekt, geldt bovendien dat belegging moet plaatsvinden op een wijze die strookt met de aard en de duur van de verwachte toekomstige pensioenuitkeringen. Daarbij zal het beleggingsbeleid gericht moeten zijn op de langere termijn om te kunnen blijven voldoen aan de verplichtingen.

Stichting heeft gedaan ten aanzien van de frequentie waarmee de parameters moeten worden vastgesteld.

- Zowel voor pensioenregelingen onder ftk1 als voor pensioenregelingen onder ftk2 is communicatie van essentieel belang. Bij de invulling van de communicatiebepalingen zullen AFM, DNB, externe deskundigen en de pensioensector worden betrokken.
- Het kabinet deelt de mening van de Stichting van de Arbeid dat het verstandig is een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden, nut en noodzaak alsmede naar de mogelijke consequenties van het maken van onderscheid naar leeftijd of naar opbouwjaren, en zal het initiatief voor een dergelijk onderzoek in samenwerking met de Stichting van de Arbeid nemen.