

Reactie op internetconsultatie Besluit toekomst pensioenen

Utrecht, 29 april 2022

Koninklijk Actuarieel Genootschap
Groenewoudsedijk 80
3528 BK Utrecht

Reactie op internetconsultatie Besluit toekomst pensioenen

Inleiding

Op 2 april 2022 publiceerde het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de internetconsultatie over het 'Besluit toekomst pensioenen'. Dit Besluit stelt o.a. regels met betrekking tot het wettelijk kader voor pensioenovereenkomsten, de waarborgen voor een evenwichtige transitie, informatievoorschriften, geschillenbeslechting en het fiscaal kader voor pensioenovereenkomsten. Deze internetconsultatie heeft betrekking op het bredere Pensioenakkoord. Het Koninklijk Actuarieel Genootschap (AG) levert graag een bijdrage aan dit uiterst relevante maatschappelijke thema en geeft in deze notitie een reactie op de internetconsultatie.

Het AG gaat in op de volgende 5 onderwerpen:

1. onderbouwing voor solidariteit in artikel 1.c Beschermingsrendement, 1.d Opheffing leenrestrictie en 1.g Solidariteitsreserve en risicodelingsreserve
2. stapeling en samenhang reserves en verschillende voorzieningen
3. vrijstelling- en Boetebesluit Bpf 2000, bijlagen ten aanzien van Performance toets, Rekenregels verzekeringstechnisch nadeel en Actuariële en financiële gelijkwaardigheid
4. artikel 46 Implementatieplan, over datakwaliteit
5. (on)mogelijkheden invaren van bestaand DC-kapitaal

Gevraagde onderbouwing voor solidariteit is onnodig, onuitvoerbaar en moet eenvoudiger

De solidaire premiereregeling is juist ontworpen om ook in het nieuwe stelsel solidariteit te behouden binnen de pensioenregeling. De lagere regelgeving legt uitvoerders echter op meerdere manieren beperkingen op in de wijze waarop ze die solidariteit mogen vormgeven. Dit is niet in lijn met het doel van de WTP. Voorkomen moet worden dat het gebruik van de solidaire premiereregeling (of de flexibele premiereregeling met een risicodelingsreserve) tot extra verplichtingen leidt. Op verschillende plekken in de lagere regelgeving moeten fondsen nagenoeg elke vorm van solidariteit onderbouwen. De gevraagde onderbouwing is omvangrijk en op een aantal plekken onuitvoerbaar. Het AG licht enkele knelpunten hieronder toe en schetst daarnaast hoe deze opgelost kunnen worden.

1. Artikel 1.c Beschermingsrendement
Bij de solidaire premiereregeling kan de uitvoerder kiezen voor een beschermingsrendement gekoppeld aan de rentetermijnstructuur. Dit is een van de mogelijkheden voor solidariteit en voegt waarde toe voor deelnemers. Vanuit een collectieve beleggingsportefeuille ontvangen deelnemers een beschermingsrendement waardoor hun pensioen precies gelijk blijft. Volgens de huidige tekst moet een uitvoerder per leeftijdscohort onderbouwen in hoeverre het beschermingsrendement afwijkt van het daadwerkelijke rendement. Dit is onuitvoerbaar, omdat er geen beleggingen per leeftijdscohort zijn. Verantwoording over de afdekking en deling van het renterisico moet beperkt blijven tot op fondsniveau.
2. Artikel 1.d Opheffing Leenrestrictie
Van een uitvoerder die een leeftijdscohort blootstelt aan meer dan 100% beleggingsrisico wordt vereist te onderbouwen dat dit in het belang van de

deelnemer is. Het opheffen van de leenrestrictie is een van de mogelijkheden voor solidariteit en levert welvaartswinst op. Het is een element van solidariteit in het huidige stelsel dat de solidaire premiereregeling beoogt te behouden. De vereiste onderbouwing voor het gebruik van dit instrument maakt het voor fondsen echter lastiger om het te gebruiken. De specifieke onderbouwing voor het opheffen van de leenrestrictie moet komen te vervallen. Een fonds zou in onze ogen altijd moeten kunnen onderbouwen dat de blootstelling van het beleggingsrisico in het belang is van het leeftijdscohort, ongeacht of dit meer of minder dan 100% is.

3. Artikel 1.g Solidariteitsreserve en risicodelingsreserve

Volgens de huidige tekst moet per doelstelling van de solidariteitsreserve (of risicodelingsreserve) de evenwichtigheid worden onderbouwd en aangetoond. Hiermee moet worden voorkomen dat een bepaalde generatie alleen maar voordeel of nadeel ondervindt van een bepaald deelelement van deze reserve. Dit vereiste belemmert naar onze mening het efficiënt gebruik van de verschillende instrumenten van de solidariteitsreserve (en risicodelingsreserve). Toetsing op evenwichtigheid zou op de gehele regeling moeten plaatsvinden. Deelelementen moeten voordelen kunnen bieden voor bepaalde generaties zolang de totale regeling maar evenwichtig is. Hierdoor kunnen generaties effectiever risico's met elkaar delen.

Stapelings en samenhang reserves en verschillende voorzieningen

In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt verwezen naar reserves (solidariteitsreserve en risicodelingsreserve) en verschillende voorzieningen voor bepaalde doeleinden. Het is niet altijd duidelijk waar de verschillende voorzieningen voor bedoeld zijn. Ook is soms niet helder of de genoemde voorzieningen aanvullend zijn ten opzichte van voorzieningen in het huidige stelsel of dat het een bestaande voorziening betreft waaraan slechts een andere naam wordt gegeven. In het concept Besluit toekomst pensioenen zijn echter geen nadere regels voor de verschillende voorzieningen opgenomen.

Naast de solidariteits- en risicodelingsreserve worden de volgende voorzieningen genoemd:

1. minimaal vereist eigen vermogen (p. 113 MvT)
2. stroppenpot (p. 257 MvT)
3. voorziening voor operationele kosten en onvoorziene technische resultaten (p. 43 MvT)
4. voorziening voor risicogedekt nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidspensioen (inclusief premievrije voortzetting bij arbeidsongeschiktheid) (p. 43 MvT)
5. voorziening voor arbeidsongeschiktheidspensioen en (evt.) premievrije voortzetting bij arbeidsongeschiktheid (p. 49 MvT)
6. voorziening voor uitvoeringskosten, premievrijstelling en verleende garanties (voor zover van toepassing) (p. 112 MvT)

Het AG is van mening dat pensioenfondsen (en uiteindelijk de deelnemers) baat hebben bij duidelijke(re) definitie's. In de eerste plaats om dubbeltelling van voorzieningen, die in feite bedoeld zijn voor hetzelfde doel, te voorkomen. In feite kan men in die onwenselijke situatie spreken van 'oververzekering'. Daar komt bij dat voor alle voorzieningen geldt dat deze stuk voor stuk niet negatief mogen worden. Daardoor is de verwachting dat de afzonderlijke voorzieningen, bij elkaar opgeteld hoger zullen zijn dan wanneer risico's worden gedeeld in minder voorzieningen of één voorziening. Het (onnodig) stapelen van buffers in de nieuwe pensioenregelingen is niet in het belang van de deelnemers. Immers het geld dat in buffers zit/komt gaat niet naar de pensioenopbouw. Van een overstap op een pensioencontract waarin geen buffers worden opgebouwd is dan in mindere mate

sprake. Wij geven in overweging om het aantal buffers te beperken en dus te combineren.

Steeds wordt door de wetgever geduid dat deze voorzieningen niet negatief mogen worden. Wij veronderstellen daarnaast dat de voorzieningen ook een minimum omvang moeten hebben, zodat met een bepaalde mate van zekerheid de kosten en risico's ook werkelijk door de voorziening kunnen worden opgevangen. Verduidelijking over de benodigde omvang van voorzieningen is daarom gewenst, terwijl ook duidelijk moet worden hoe lang een tekort is toegestaan.

Verder is gewenst dat duidelijk gemaakt wordt uit welke bronnen een tekort in een voorziening kan worden aangevuld. Kan (of moet?) financiering uit andere voorzieningen of reserves plaatsvinden? Of moet een deel van de spaarpremie bestemd worden voor aanvulling? En is het (als ultimatum remedium?) mogelijk (of zelfs noodzakelijk) om vermogen uit de persoonlijke pensioenvermogens te onttrekken om tekorten in voorzieningen aan te vullen? Als er minder buffers zijn, zal een benodigde aanvulling minder aan de orde zijn.

In de MvT (p.43) wordt aangegeven dat operationele kosten en onvoorziene technische resultaten afzonderlijk van de solidariteits- of risicodelingsreserve worden geadmistreerd. Hiervoor dient dan ook een separate voorziening te worden aangehouden ('operationele voorziening'). Op p. 257 van de MvT wordt gesproken over een "stropenpot", waarmee onvoorziene financiële resultaten kunnen worden gedekt. De suggestie wordt gewekt dat deze stropenpot dezelfde is als de voorziening voor operationele kosten, maar klip en klaar is dat niet. Of deze stropenpot een separate voorziening betreft blijkt niet duidelijk uit de MvT. Verduidelijking is gewenst.

Naast de operationele voorziening blijft ook een voorziening voor uitvoeringskosten (p.112 MvT) onderdeel van de totale technische voorziening van een pensioenfonds. Het AG gaat ervan uit dat deze in hoogte en invulling vergelijkbaar is met de huidige voorziening toekomstige uitvoeringskosten die pensioenfondsen aanhouden. Hier zit wat het AG betreft een mogelijke overlap waar het gaat om het dekken van 'operationele kosten'. Het lijkt ons zinnig om duidelijk te maken hoe beide reserves zich tot elkaar verhouden om overlap te voorkomen.

Tot slot speelt de vraag wat de toegevoegde waarde nog is van het MVEV met de beoogde brede invulling van de voorziening voor operationele kosten (waarbij het AG ervan uitgaat dat deze ook de functie van stropenpot heeft). Welke aanvullende risico's – die niet middels een andere voorziening worden gedekt – komen hier nog in terug? Het AG roept de wetgever op ook hier kritisch en zorgvuldig naar te kijken. Immers nogmaals: elke euro die onnodig in een buffer wordt gestopt komt niet ten goede aan de pensioenopbouw van de deelnemer.

Vrijstellings- en boetebesluit Wet Bpf 2000, de bijlagen ten aanzien van Performance toets, Rekenregels verzekeringstechnisch nadeel en Actuariële en financiële gelijkwaardigheid

De bijlagen bij het Vrijstellings- en boetebesluit Wet Bpf 2000 zijn in de afgelopen jaren gedateerd geraakt, met name vanwege de toename van het aantal premieovereenkomsten. Het zou een gemiste kans zijn om de aanpassing die nu onvermijdelijk is niet tegelijkertijd aan te grijpen om ook verder orde op zaken te stellen in deze bijlagen, die behoorlijk veel werkgevers en regelingen raken. Het gaat dan met name om de actuariële gelijkwaardigheid (bijlage 3 van het besluit, onderdeel Actuariële gelijkwaardigheid), die in de consultatietekst ongemoeid wordt gelaten. Het AG vindt dat de huidige tekst voor de huidige praktijk onvoldoende toepasbaar is, terwijl in de nieuwe praktijk de toepasbaarheid nog verder afneemt. Actuariële gelijkwaardigheid moet naar de mening van het AG worden toegesneden op de situatie van premieovereenkomsten. Toetsing op verwachte uitkomsten van de regeling is een onversneden prikkel tot vergroten van het risicoprofiel, en die moet vermeden worden. Een toets op premieniveau ligt veel meer voor de hand. Die toets, die in het verlengde kan liggen van de toets op financiële gelijkwaardigheid, moet recht doen aan het deel dat uiteindelijk aan de betrokken werknemers toekomt. Dat betekent dat eventuele solidariteitselementen erin betrokken moeten worden, maar wellicht ook uitvoeringskosten en mogelijk zelfs vermogensbeheerkosten. Het AG is desgewenst graag bereid bij te dragen aan de formulering van een geactualiseerde bijlagetekst die past bij het nieuwe stelsel en de nieuwe contractsvormen.

Ook is het AG van mening dat bijlage 1 van het besluit (betreffende de performancetoets) heroverweging, en de handhaving ervan nadere definitie en actualisering behoeft. In het bijzonder is het (nogmaals; in geval van handhaving) nodig dat de term 'normportefeuille' wordt gedefinieerd, aangezien niet langer evident is hoe deze te interpreteren.

Het AG onderschrijft de kern van de voorgestelde nieuwe bepalingswijze van het verzekeringstechnisch nadeel (bijlage 2 onderdeel 1 van het besluit), maar de voorgeschreven projectiehorizon van 60 jaar en vooral de deling door 10 (hetgeen neer zou komen op een periode van circa 6 jaar) behoeven nadere toelichting. In het voorgestelde onderdeel 1b ontbreekt naar de mening van het AG ten onrechte de risicopremie (of de werking ervan) voor arbeidsongeschiktheidsrisico, die eveneens leeftijdsonafhankelijk moet worden vastgesteld en dus solidariteitselementen bevat. Ook zou kunnen worden overwogen of kostenaspecten en de solidariteit die daarin wordt betracht onderdeel uit zouden kunnen of moeten maken van het verzekeringstechnisch nadeel, als een fonds noemenswaardig nadeel ondervindt van de uittrekking van een deelpopulatie.

Het is voor het AG tot slot onduidelijk hoe de risicopremie die betrekking zou hebben op renterisico te interpreteren en hoe de solidariteitsbijdrage ervan te waarderen.

Het AG onderschrijft in essentie de invulling van de financiële gelijkwaardigheid (bijlage 3 van het besluit, onderdeel Financiële gelijkwaardigheid), die getoetst wordt op het niveau van de som van de spaarpremie en de risicopremies. Of anders gezegd: de regeling zelf moet gelijkwaardig zijn, en het eventuele meerdere dat aan premie nodig is bij vrijstelling vanwege duurdere uitvoering moet buiten deze toets blijven. Dat bij handhaving van een progressieve premie de samenstelling van het werknemersbestand buiten beschouwing blijft ligt naar de mening van het AG minder voor de hand. In extremis kan het immers zo zijn dat ondernemingen, vanwege de aard van hun werkzaamheden of anderszins, overwegend werknemers in bepaalde leeftijdscategorieën in dienst hebben. De toets op gelijkwaardigheid zou daar wellicht recht aan moeten doen, maar voor bestaande vrijstellingen kan dat onwenselijke consequenties hebben.

Artikel 46 Implementatieplan, over datakwaliteit

In het concept Besluit toekomst pensioenen is het volgende opgenomen over de datakwaliteit in artikel 46:

4. Een fonds moet kunnen aantonen dat de datakwaliteit voor, tijdens en na de transitie geborgd is. Dit doet zij door het uitvoeren van een risicoanalyse als bedoeld in het derde lid, onderdeel c. Een fonds dat besluit tot een collectieve waardeoverdracht van de opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenrechten geeft tevens aan hoe zij de kwaliteit van de data zekerstelt voor, tijdens en na de transitie. Dat doet zij door:

a. voorafgaand aan het indienen van het implementatieplan een externe accountant opdracht te geven werkzaamheden te verrichten waarmee het fondsbestuur in staat wordt gesteld een oordeel te vormen over de juistheid en volledigheid van de relevante pensioendata benodigd voor de transitie waarbij de resultaten alsmede een oordeelsvorming van het fonds en opvolging van eventuele bevindingen dienen opgenomen te worden in het implementatieplan of meegestuurd te worden;

b. na de transitie een onderzoek door een externe accountant te laten verrichten op de juistheid en volledigheid van de berekeningen die ten grondslag liggen aan de verdeling van vermogens en tenminste, indien van toepassing, op het compensatiedepot, de solidariteitsreserve of de risicodelingsreserve bij invaren.

Het AG heeft bedenkingen bij lid a en b van dit concept artikel 46.

Ten aanzien van lid a, is het AG van mening dat door de bepaling dat deze werkzaamheden uitsluitend door een externe accountant verricht dienen te worden, pensioenfondsen enorm beperkt worden in hun mogelijkheden de datakwaliteit op orde te krijgen. Naast accountants zijn er immers veel andere specialistische partijen beschikbaar die werkzaamheden kunnen verrichten met betrekking tot de datakwaliteit. Een externe actuaris is hier een voorbeeld van, maar daarnaast zijn er ook op dit moment al veel data-specialistische partijen actief in de pensioenfondsenmarkt op het gebied van datakwaliteit. Bovendien ziet het AG de capaciteit van specialisten als een groot risico voor de pensioentransitie, waardoor het AG het niet raadzaam vindt om de kring van specialisten te verkleinen door deze werkzaamheden uitsluitend door een externe accountant te kunnen laten uitvoeren. Het AG is er daarom sterk voorstander van om 'een externe accountant' in lid a te wijzigen in 'een externe onafhankelijke partij'.

Ten aanzien van lid b, is het AG van mening dat een externe accountant niet de gewenste persoon is om de juistheid van actuariële berekeningen te controleren. In de huidige wetgeving worden actuariële berekeningen gecontroleerd door de certificerend actuaris dan wel de actuariële sleutelfunctiehouder. Het AG ziet geen goede argumenten om in de nieuwe wetgeving deze bevoegdheid te verschuiven van de actuaris naar de accountant. Het AG is er daarom sterk voorstander van om 'een externe accountant' in lid b te wijzigen in 'de certificerend actuaris dan wel de actuariële sleutelfunctiehouder'. Eventueel zou ervoor gekozen kunnen worden om ook in lid b te spreken over 'een externe onafhankelijke partij', zodat het pensioenfondsen vrij staat om te kiezen tussen de accountant of de actuaris, maar dat lijkt ons voor deze actuariële berekeningen niet echt logisch.

(On)mogelijkheden invaren van bestaand DC-kapitaal

Eén van de zaken waar het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen en het concept Besluit toekomst pensioenen naar de mening van het AG onduidelijk en inconsistent is, betreft het invaren van bestaand DC-kapitaal naar een nieuwe solidaire (SPR) dan wel flexibele premieregeling (FPR). Er zijn diverse pensioenfondsen met een voorziening voor risico deelnemers, dat is opgebouwd vanuit een open of gesloten beschikbare premieregeling.

De concept wet- en regelgeving biedt weinig aanknopingspunten voor de (on)mogelijkheden voor het invaren (interne collectieve waardeoverdracht zonder bezwaarmogelijkheid) van bestaand DC-kapitaal naar een SPR of FPR. Daarnaast spreken de teksten in de MvT elkaar tegen: op sommige plekken wordt bij het invaren gesproken over het omzetten van al het pensioenvermogen (inclusief overgangsregelingen, excedentregelingen, etc.) naar het nieuwe stelsel, terwijl op andere plekken wordt gesproken over het omzetten van uitkeringsovereenkomsten naar premieovereenkomsten.

Enkele zaken die naar de mening van het AG niet duidelijk worden op basis van de concept wet- en regelgeving zijn:

1. Kan bestaand DC-kapitaal ook worden ingevaren (derhalve zonder individuele bezwaarmogelijkheid) naar een SPR dan wel een FPR?
2. Zowel de standaardmethode als de VBA-methode binnen de MvT beschrijven uitsluitend het omzetten van uitkeringen naar kapitalen. Welke methode dient er gebruikt te worden voor bestaande DC-kapitalen die worden ingevaren?
3. Is het juridisch toegestaan om opgebouwde DC-kapitalen bij het 'verplicht' invaren te verlagen op het invaarmoment (bijv. voor het vullen van de solidariteits-/risicodelingsreserve en/of voorziening operationele risico's en/of om compensatie/herverdeling redenen)?
Zo nee, is het toegestaan om de DC-kapitalen:
 - a) 1-op-1 om te zetten naar SPR- dan wel FPR-vermogen, waarbij dus de solidariteits-/risicodelingsreserve bij aanvang gevuld wordt uit uitsluitend (DB-)fondsvermogen en het omgezette DC-kapitaal wel meedeelt in de toedeling uit de solidariteits-/risicodelingsreserve?
 - b) of 1-op-1 om te zetten zoals hiervoor bedoeld waarbij het omgezette DC-kapitaal dan niet mee kan delen in de toedeling uit de solidariteits-/risicodelingsreserve?
 - c) uit te zonderen van het invaren en als pensioenfonds te blijven administreren als huidig FTK-DC-kapitaal?
 - d) uit te zonderen van het invaren en op het transitiemoment over te dragen naar een PPI of verzekeraar?
4. Is het mogelijk om bij het invaren van bestaande DC-kapitalen deelnemers de keuze te bieden tussen invaren in een SPR dan wel FPR (mét inkoop in de solidariteitsreserve of risicodelingsreserve vanuit het DC-kapitaal) enerzijds en 1-op-1 overdracht van de kapitalen naar een PPI of verzekeraar op het transitiemoment anderzijds?

Graag vraagt het AG aandacht voor deze inhoudelijke kant van invaren, waar naar de mening van het AG op dit moment nog onvoldoende aandacht voor is in zowel de MvT als in het concept Besluit toekomst pensioenen.