

Vergaderjaar 2017–2018

33 972

Wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met aanpassing van het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen (Wet aanpassing financieel toetsingskader)

AD

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 14 juni 2018

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 maart 2018² en de bijgaande Evaluatie Wet aanpassing Financieel Toetsingskader, zoals uitgevoerd door Willis Towers Watson (WTW)³, naar aanleiding van de motie-Ester c.s.⁴. Naar aanleiding hiervan is op 25 april 2018 een brief gestuurd aan de Minister met vragen van de leden van de fracties van CDA, D66, PVV, PvdA en ChristenUnie.

De Minister heeft op 14 juni 2018 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Van Dooren

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Ester (CU) (*vice-voorzitter*), De Grave (VVD), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Lokin-Sassen (CDA), Don (SP), Van Hattem (PVV), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Meijer (SP), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Prast (D66), Rinnooy Kan (D66) (*voorzitter*), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), A.J.M. van Kesteren (PVV)

² Kamerstukken I, 2017–2018, 33 972, AC.

³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffienummer 162614.

⁴ Kamerstukken I, 2014–2015, 33 972, L.

BRIEF VAN DE VOorzITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Den Haag, 25 april 2018

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 8 maart 2018⁵ en de bijgaande Evaluatie Wet aanpassing Financieel Toetsingskader, zoals uitgevoerd door Willis Towers Watson (WTW)⁶, naar aanleiding van de motie-Ester c.s.⁷. Uw brief en het voornoemde evaluatierapport zijn voor de leden van de fracties van **CDA**, **D66**, **PVV**, **PvdA** en **ChristenUnie**, aanleiding tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

Opmerkingen en vragen van de leden van de CDA-fractie

Vervolg evaluatie – vernieuwing pensioenstelsel

De leden van de CDA-fractie merken op dat de aanpassingen van het financieel toetsingskader (FTK) in 2015 los stonden van de ook toen reeds gevoelde noodzaak om het pensioenstelsel te vernieuwen. De discussie over het nieuwe pensioencontract is op dit moment nog gaande tussen de sociale partners en dit vraagt volgens deze leden derhalve grote terughoudendheid. In die zin steunen zij de regering in de zienswijze dat daar waar de evaluatie knelpunten blootlegt, fundamentele wijzigingen in het FTK nu niet aan de orde zijn.

Waar u in uw brief ook meldt dat u het overleg wil aangaan met toezichthouders en pensioenfondsen over de gesignaleerde knelpunten in de vormgeving van de haalbaarheidstoets, de wijze van berekenen van de reële dekingsgraad en de reikwijdte van de beleidsdekingsgraad, moedigen de leden van de CDA-fractie dat overleg graag aan. Wilt u deze leden toezeggen hen te informeren over de afspraken en uitkomsten van dit beraad?

Premiestabiliteit

Het bereiken van premiestabiliteit was in 2015 een van de doelstellingen van de aanpassing van het FTK. De huidige systematiek waarin veelal gekozen wordt voor een gedempt kostendekkende premie leidt tot deze stabiliteit omdat zonder deze demping de premie fors zou schommelen. Als de leden van de CDA-fractie het goed lezen dan wordt in de evaluatie deze premiedemping ter discussie gesteld omdat lage premiedekingsgraden ten koste gaan van de financieringspotentie van het fonds. Deze leden vragen of u zich ervan bewust bent dat waar u stabiele premies ook noodzakelijk acht, maar deze wenst op te vangen door het laten fluctueren van de pensioenaanspraken, dit een oplossing is waarmee alle risico's volledig bij de deelnemers worden neergelegd? Is, zo vragen de leden van de CDA-fractie zich af, de haalbaarheidstoets niet het instrument om te toetsen of de totale financiële opzet van het fonds inclusief de premie op termijn houdbaar is?

⁵ Kamerstukken I, 2017–2018, 33 972, AC.

⁶ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffinummer 162614.

⁷ Kamerstukken I, 2014–2015, 33 972, L.

Vooraf vastleggen financieel beleid – haalbaarheidstoets

De leden van de CDA-fractie brengen onder de aandacht dat de haalbaarheidstoets een fondsspecifiek instrument is voor sociale partners om zich ervan te vergewissen dat de gestelde doelen met betrekking tot de gemaakte beleidskeuzes en de gekozen ondergrenzen bereikt worden. Indien nodig, moeten op grond van deze uitkomsten sociale partners zich bezinnen op te nemen maatregelen. De leden van de CDA-fractie hebben de indruk dat naast dit doel van de haalbaarheidstoets ook de vergelijkbaarheid van de fondsen als zodanig, meer en meer een rol gaat spelen. Ook hebben zij vragen naar de communicatieve waarde van dit instrument, met een zo lange horizon, voor de deelnemers. Bent u met de leden van de CDA-fractie van mening dat in het overleg met de fondsen een mogelijke herijking kan plaatsvinden?

Benieuwd zijn de leden van de CDA-fractie naar het advies van de Commissie Parameters. Het vorige advies van deze commissie stamt uit 2014⁸, de wet schrijft voor dat de parameters elke vijf jaar worden getoetst. Kunt u aangeven hoe hiermede wordt omgegaan?

Aanpassing herstelplansystematiek

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie zich af of de korte periode waarop de evaluatie, 2015 en 2016 en voorlopig 2017, betrekking heeft voldoende is om nu al conclusies te trekken over het functioneren van de herstelplansystematiek.

Opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van D66

Kortingen en indexatie en premiestabiliteit

De leden van de fractie van **D66** spreken hun waardering uit voor uw reactie op de evaluatie. Zij lezen in de evaluatie dat de pensioenfondsen de mogelijkheid die de wet biedt om driemaal met verwachte rendementen te rekenen – namelijk voor lagere premie, herstelplan dekkinggraad en indexatie – ruimschoots hebben benut. Dit is, zo constateren deze leden, ten koste gegaan van een van de doelen van de wet, namelijk evenwichtige belangenafweging en risicodeling. Deze leden memoreren dat DNB, verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht, zich indertijd heeft verzet tegen dit «rijk rekenen» door pensioenfondsen. Hoe kijkt u hier tegenaan? Deelt u de mening van deze leden dat zorgvuldig beleid een strategie vereist van «*hope for the best, prepare for the worst*» in plaats van «*prepare for the best*»? Deze leden stellen vast dat de overrendementen waarmee de fondsen hebben gerekend voor 2015 en 2016 zich niet hebben gemanifesteerd.

Vervolg evaluatie – vernieuwing pensioenstelsel

Dat fondsbesturen de pensioenbelangen van gepensioneerden laten prevaleren boven die van (jongere) deelnemers onderstreept volgens de leden van de fractie van D66 de onhoudbaarheid van het stelsel. Deze leden delen het oordeel van de regering dat stelselaanpassing vereist is. In uw brief van 8 maart jl. stelt u terecht dat een wetswijziging nodig zou zijn om een evenwichtige belangenafweging binnen het stelsel af te dwingen. U kiest daar echter niet voor omdat een wetswijziging lang zou duren, en zoekt de oplossing daarom in een aanpassing van het stelsel. Deze leden vragen zich af of het voorbereiden van wetgeving om

⁸ Kamerstukken II, 2013–2014, 30 413, nr.161, bijlage Advies Commissie Parameters, 21 maart 2014.

evenwichtige behandeling binnen het stelsel te bevorderen wellicht juist een stimulans zou kunnen zijn voor de acceptatie en het tempo van stelselaanpassing. Gelet op het feit dat de SER niet de deadline van 1 april heeft gehaald om te komen met een voorstel voor de vernieuwing van het pensioenstelsel, en er geen nieuwe deadline is afgesproken, is het niet uitgesloten dat een nieuw stelsel nog even op zich laat wachten. In de tussentijd worden risico's doorgeschoven. Verder vragen de leden van de fractie van D66 zich af wat de gekozen strategie van de fondsen laat zien over de deskundigheid en samenstelling van pensioenfondsbesturen – een ander doel van het FTK.

Vooraf vastleggen financieel beleid – beschrijving en communicatie maatregelen

Het FTK en de Wet pensioencommunicatie⁹ vragen fondsen om transparantie richting en communicatie met deelnemers over de hoogte en het risico van het individuele pensioen. In het kader daarvan merken de leden van de fractie van D66 op dat een van de fondsen concrete plannen heeft om deelnemers ter aanvulling op de verplichte inkomensvoorziening een pensioenbeeld te geven in termen van een «pensioenpot»: het ingelegde bedrag vermeerderd met het behaalde rendement. Deelt u de mening van deze leden dat communicatie in termen van een pensioenpot misleidend is omdat die suggereert dat de deelnemer de eigenaar is van deze pot, en omdat het pensioeninkomen niet alleen afhangt van de omvang van de pot?

Deze leden wijzen er ten slotte op dat in de door EIOPA uitgevoerde stresstest Nederland onder de beide geteste scenario's behoort tot de drie slechtst scorende landen.¹⁰ Deze leden vragen u hierop te reflecteren vanuit het perspectief van de doelen van het FTK.

Opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de fractie van de **PVV** achter het, alvorens vragen te stellen bij de inhoud van genoemde evaluatie, zinnig om onderstaand eerst een korte schets te geven van het totaal kader waarbinnen een adequate beoordeling idealiter geplaatst zou moeten worden. Het verdient volgens deze leden de voorkeur om de evaluatie in een bredere context te bezien, in plaats van alleen partieel in te gaan op de technische merites van de evaluatie, waardoor het zicht op de beleidsmatige kaders verloren zou kunnen gaan. Deze leden zullen vervolgens ook ingaan op de evaluatie *sec.*

Context pensioenproblematiek

Discontering

De leden van de PVV-fractie wijzen erop dat in de eerste plaats al snel wordt vergeten dat sinds de crisis in 2008 de geldende zekerheden en buffers adequaat hebben gereageerd en alle fondsen deze dip zonder problemen te boven zijn gekomen (in tegenstelling tot de banken). Het totaal belegd vermogen is sindsdien van 750 miljard euro weer tot ruim 1300 miljard euro toegenomen.¹¹ Desondanks, maar even opmerkelijk, is de gemiddelde dekkingsgraad gedaald naar circa 106%. De belangrijkste

⁹ Wet van 24 juni 2015, Staatsblad jaargang 2015, 260.

¹⁰ EIOPA, *2017 IORP Stress Test Report*, december 2017, figuur 3.30 op p. 38 en conclusie 235 op p.74.

¹¹ H. de Jong, «De hervorming van een goed pensioenstelsel», 30 januari 2018, te raadplegen via: <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/de-hervorming-van-een-goed-pensioenstelsel>

factor die dit scheve, maar inconsistente, beeld heeft gecreëerd is zonder twijfel de lage rente van 1,5% ultimo 2017. Dat – ondanks de relatief hoge rendementen van de afgelopen jaren (ABP gemiddeld 7% over de afgelopen 20 jaar)¹² – alle pensioenfondsen vrijwel permanent in dekkings- en reservetekort verkeren, is volgens de leden van de PVV-fractie geheel en al gelegen in de arbitraire eis de verplichtingen contant te maken met de risicovrije marktrente.

De keuze voor deze risicovrije rente is zonder meer merkwaardig, gezien het feit dat de huidige pensioencontracten juist open en voorwaardelijk geformuleerd zijn. Er is de ambitie van indexatie als de financiële positie dat toelaat. Dat het nieuw financieel toetsingskader (nFTK) kiest voor een verzekeringsmodel met harde nominale verplichtingen en een dito marktwaardering is naar mening van deze leden inconsistent en tegenstrijdig. De uitkeringsrisico's liggen bij de deelnemers, maar er wordt een onvoorwaardelijke uitkering verondersteld bij de waardering van de verplichtingen. Een over-prudentiële waardering is opgelegd. Een dergelijke fundamentele risico-aversie is wezensvreemd aan een stelsel met kapitaaldekking. Dit heeft ook een weerslag op het risicomanagement en een eenzijdig op de lage rente gefocust beleggingsbeleid. Dat krijgt daardoor – nodeloos geconfronteerd met een beleggingsspagaat – een sterk defensief karakter.

De keuze voor de rekenrente in het nFTK is, zo menen de leden van de PVV-fractie, volkomen irrationeel en – erger nog – dusdanig dat de rente de facto de grootste risicofactor is geworden. Het nFTK heeft de verplichtingen in hoge mate rentegevoelig gemaakt. De volatiliteit van de financiële markten werkt excessief door in de bepaling van het pensioenresultaat. De leden van de PVV-fractie wijzen op een bijkomend probleem. Dat is dat afdekking van dit risico (matching van beleggingen met verplichtingen) het systeem onnodig kwetsbaar maakt door een hoge mate van hedgen via rentederivaten, behorend bij de wens tot zekerheid en niet-korten, terwijl juist een indexeringswens dit niet nodig heeft. De nominale dekkingsgraad is ongelukkigerwijs het enige sturingsmiddel geworden bij het bepalen van korten of indexeren.

De leden van de PVV-fractie menen dat de introductie en bijstelling van de Ultimate Forward Rate (UFR) in de rentetermijnstructuur (RTS) de rente nog instabieler hebben gemaakt. Daarmee is het beheren van een pensioenfonds in feite één grote *bet* op de rente geworden. Een UFR die in al zijn bedachtheid vooruit zou moeten kijken naar de rente op wel heel lange termijn, alsof er een markt zou zijn voor die looptijd, laat staan een mate van voorspelbaarheid ver na het «last liquid point», zo merken deze leden op. Zij menen dat het bizar is te bedenken dat deze «forward» rente uit gaat van een historische 120-maands voortschrijdende rente, waarmee het in feite een «backwards rate» is geworden. En zo, volgens deze leden, een aantoonbaar slechte voorspeller van de lange rente, zo die al mogelijk zou zijn. *Quod non.*

Het is volgens de leden van de PVV-fractie op zijn zachtst gezegd bijzonder dat aan de premiekant gekozen mag worden voor het verwacht rendement dat hoger ligt dan de risicovrije rente. Een inconsistente discrepantie met de disconteringswijze van de verplichtingen, waarmee de op die manier gedempte premie onder kostendekkend niveau uitkomt. Dit ten voordele van de actieve deelnemers en de overheid als grootste contribuant. De mogelijkheid om de premie te gebruiken als herstelinstrument is zo nagenoeg uitgeschakeld, aldus de aan het woord zijnde leden.

¹² Idem.

Was het maar alleen techniek, maar de leden van de PVV-fractie constateren dat helaas de uitwerking desastreus is gebleken. De simpele invoering van het nFTK en UFR alleen al drukten de dekkinggraad direct omlaag met 6 tot 7 punten, waarvan 3 structureel door de nieuwe UFR. De dekkinggraad is onder de nieuwe spelregels direct afgenomen terwijl de vereiste dekkinggraad tegelijk is gestegen. Deze leden wijzen erop dat de resulterende lagere startdekking en ook hogere buffereisen de financiële positie van de fondsen optisch zwaar gedrukt hebben en direct in een situatie van dekkingstekort en reservetekort hebben gebracht. Zo is volgens de leden van de PVV-fractie een noodzaak om in herstel te komen gecreëerd. Daar komt volgens deze leden bij dat het negatief effect op de dekkinggraad nog jaren zal na-ijlen als gevolg van de lage rentes in de afgelopen jaren, terwijl de UFR op termijn een sterk dalende tendens heeft.

Herstelplansystematiek

De leden van de PVV-fractie stellen dat de consequentie dan ook is dat de fondsen krachtens de opgelegde herstelplansystematiek van een reservetekort zo ongeveer tot in lengte van dagen (minimaal tot 2030) in herstel zijn, gericht op de vereiste dekkinggraad van 130%. Zij moeten en dus ook ieder jaar weer een herstelplan indienen met een voortrollende tien jaarshorizon. De aan het woord zijnde leden merken op dat het gaat om een exercitie in zinloosheid, die nog meer gaat knellen waar de regel is dat herstel notabene gebaseerd mag worden op toekomstige rendementen.

De systematiek om uit een dekkingstekort te komen is volgens deze leden al even geforceerd. Indien een fonds vijf jaar in onderdekking is (notabene onder de 105%), dan is de korting direct en onvoorwaardelijk. Deze is dan weliswaar te spreiden over tien jaar, maar zelfs vereist in de jaren wanneer er als gevolg van oplopende rente, de dekkinggraad oploopt vanaf 105% opwaarts naar 115%. Saillant is, zo merken de leden van de PVV-fractie op, dan ook nog dat een korting gebaseerd wordt op de momentopname van actuele dekking en niet op die van de beleidsdekkinggraad. Een korting op dagkoersniveau, aldus de aan het woord zijnde leden. Zij wijzen erop dat hier een reëel risico ligt voor fondsen die nu al in het vierde jaar van onderdekking dreigen te komen, terwijl de indicatie van DNB is dat de rente vanaf volgend jaar – bij afbouw van het ECB-beleid van monetaire «verruiming» – omhoog gaat. De leden van de PVV-fractie stellen dat de systematiek dat gekort zou moeten worden in overdekking bovendien niet meer uit te leggen is aan de deelnemers bij wie inmiddels het vertrouwen in het stelsel en ook in de fondsen zo langzamerhand tot nul gereduceerd is.

Indexeringsregels

De leden van de PVV-fractie constateren dat de indexeringsregels de derde trap zijn in het nFTK-stelsel, waarmee het pensioenstelsel vrijwel volledig op slot is gedraaid. Jaarlijkse reguliere indexatie is volgens deze leden nagenoeg onmogelijk gemaakt middels een staffel waarin pas vanaf 110% dekkinggraad geïndexeerd mag worden en dan nog alleen met de buffer boven de 110%. Dat is een hoge drempel als nog wordt bedacht dat door de overgang naar het nFTK de dekkinggraad initieel al fors is gedaald. En zo er dan – in theorie – van enige indexatie sprake zou kunnen zijn, dan is de volgende drempel gelegen in de eis van «bestendig» kunnen indexeren, dat wil zeggen 0% bij 110% dekkinggraad, 1% bij 120% dekkinggraad en 2% bij 130%. Is zo reguliere indexatie al vrijwel illusoir gemaakt, dan is dat voor het inhalen van gemiste indexatie over de verleden jaren (feitelijk al een 13 à 14% inmiddels) zeker het geval.

Daarvoor geldt de grens vanaf 135% en dan nog in stapjes van 1/5 deel, zo merken deze leden op. Een aandachtspunt is nog dat bij stijging van de rente, juist verder uitstel van indexatie plaatsvindt. Zo is bij een stijging van de rente met 1% een 5% hogere dekkingsgraad nodig voor volledige indexatie. De leden van de PVV-fractie vinden het een bizarre situatie dat bij een oplopende rente (1% is een 12% hogere dekkingsgraad) de indexatiegrens juist opschuift.

De nieuwe FTK-regels hebben, zo constateren deze leden, tot een ongekennde mate van nodeloos oppotten van pensioengelden geleid, die in toenemende mate *skyhigh* oplopen, met alle risico's van dien. In de ogen van de leden van de PVV-fractie gaat het om een doelloze stelselmatige vorm van «overbuffering», die de primaire ambitie van ieder fonds volledig onderuithaalt. Een nominale pensioentoezegging zonder koopkrachtbehoud en met risico van korting, is een gegarandeerde achteruitgang. Dit nFTK creëert niet anders dan dood geld. Het pensioenkind is met het badwater weggegooid.

Het aangevoerde argument dat het nFTK generatieneutraal zou uitpakken werd, zo memoreren de leden van de PVV-fractie, nimmer onderbouwd. Deze generatie-effecten zouden gering zijn volgens de huisrekenmeester CPB¹³. Een discutabele aanname, die voorbij gaat aan de lage, niet kostendekkende premiebepaling en het feit dat indexatie (mede door de lage startdekking) naar de eeuwigheid is verschoven, althans voor de huidige gepensioneerden. En als het meezit hebben de jongere generaties (en de jongeren die nog niet meedoen of nog geboren worden) in theorie mogelijk voordeel bij de steeds hogere pensioenpotten, mits ze blijven deelnemen.

Algemene kritiek

De destijds voor invoering van het nFTK gegeven rationale, toen al betwist, is ook na ruim drie jaar nog even wankel, zo stellen de leden van de fractie van de PVV. De in 2014 aangevoerde argumenten voor dit nieuw FTK zijn volgens deze leden nog net zo discutabel. Onder het gratuite motto van – niet onderbouwd – «noodzakelijk onderhoud» en het wegnemen van «enkele knelpunten» werd de vermeende urgentie toegelicht. Uitstel zou immers leiden tot chaos in pensioenland met het schrikbeeld van directe kortingen en forse premiestijgingen. De leden van de PVV-fractie menen dat het om een wel heel magere onderbouwing gaat. Het betreft een curieuze redenering in een land gezegend met een ongekend pensioenvermogen en gewaardeerd met een hoge plaats op de wereldranglijst.

Deze leden constateren dat in een misplaatste perceptie over het wezen van het pensioencontract het systeem volledig is doorgeslagen en zekerheid op zekerheid is gestapeld. De magere onderbouwing werd vervolgens vertaald in een hoog instrumentele en snelle regelgeving met navenant effect, zonder enige inhoudelijke reflectie en fundamenteel inhoudelijke benadering. Leeg instrumentalisme zonder een afgewogen kwalitatieve visie, aldus de aan het woord zijnde leden. Ditzelfde manco manifesteert zich volgens deze leden al jaren bij de langlopende pensioen-discussie met de dezelfde goedkope en misplaatste retoriek van «verwachtingen worden onvoldoende waargemaakt» en vermeende «spanningen tussen generaties», zoals verwoord in het regeerakkoord.¹⁴

¹³ CPB, CPB-notitie *Generatie- en premie-effecten aanpassing FTK*, 20 juni 2014.

¹⁴ Kamerstukken II, 2017–2018, 34 700, nr. 34, bijlage: Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*, oktober 2017, p. 29.

Helaas zijn alle pogingen om de pensioenfondsen weg te halen uit het instabiele rentespel door het renterisico uit het contract te halen of anders te beperken, vooralsnog (politiek) onhaalbaar gebleken. De discussie over een meer prudente rekenrente, die recht doet aan de aard van het contract en de ambitie om te indexeren, dient naar mening van de leden van de PVV-fractie te worden opengebroken. De huidige impasse houdt fondsen gevangen in een rigide irreëel pensioencontract met bijpassende toezichtregels en de onmogelijkheid een reëel beleggingsbeleid te voeren. Gevangen in een afdekspagaat kunnen de fondsen geen kant uit. De premieknop is vastgezet op «stabiel» te laag, de indexatieknop is verwijderd en de beleggingsknop is beperkt. Het resultaat is de creatie van dood geld zonder fundamentele bestemming. Kenmerkend is volgens de leden van de PVV-fractie het feit dat achtereenvolgende kabinetten zich met name richtten op functie maar kwaliteit miskennen. Kwaliteit – in casu de pensioenambitie/contract – is een «saldo-begrip» geworden, met eisen en verwachtingen aan de ene kant en uitkomsten en effecten aan de andere kant. De leden van de PVV-fractie constateren dat voor die laatste aspecten nauwelijks belangstelling is. Illustratief is dat eerdere pogingen om beter zicht te krijgen op wat het «beleid» oplevert, meestal tegenvielen in termen van beleidsverantwoording en evaluatie. Daarvoor is traditioneel weinig belangstelling.

Tegen de achtergrond van bovenstaande beperkte contextuele schets, waarbinnen het nFTK zich bevindt, moet de nu voorliggende evaluatie van dit FTK geplaatst worden.

Evaluatie Wet aanpassing Financieel Toetsingskader

Opzet van het onderzoek

Prelabel kan volgens de leden van de PVV-fractie geconstateerd worden dat de motie-Ester c.s.¹⁵ een wel heel beperkte uitleg en vertaling heeft gekregen in voorliggende evaluatie. De relevantie van de term «een goed pensioen» is breder – zoals in het bovenstaande ook geadstrueerd – dan de ambtelijk gekozen beperking tot de vermeende aanpak van de vijf geïndiceerde doelen. Doelen die ook nog causaal afgeleid worden van het volgens deze leden relatief simpele en al te gemakkelijke frame van «noodzakelijk onderhoud dat geen uitstel duldt». Deze leden vinden dit een gratis gekozen urgentie die de nieuwe spelregels zou moeten dicteren. Met dezelfde simpele redeneertrant van een geconstrueerde realiteit wordt volgens hen ook nu opgeroepen om het huidig stelsel om te gooien in een politiek gewenste richting. De volstrekt arbitraire benadering daarvan is even sterk als de prudentie die is gekozen om de ultieme zekerheid van het stelsel te baseren op extreem lage rekenrente, als zijnde de goede voorspeller van een niet te voorspellen toekomst. Feiten worden in een dergelijke overgesimplificeerde opzet al snel terzijde geschoven. Het aldus geformuleerde vertrekpunt beperkt al direct de waarde van de evaluatie, aldus de leden van de PVV-fractie.

Deze leden merken voorts op dat de vijf geformuleerde doelen/knelpunten die middels de maatregelen in het nFTK causaal geadresseerd zouden moeten zijn, dusdanig als gesloten evaluatievragen zijn geformuleerd, dat het zeer de vraag is of wel een afgewogen inhoudelijke beantwoording mogelijk is die breder gaat dan een intrinsiek technische benadering van de genomen maatregelen. Een meer beleidsmatige insteek met een totaalblik lijkt op voorhand niet mogelijk. Nu is iedere beantwoording gericht op de technische werking van de opgelegde regels met voorbijgaan aan de uiteindelijke effecten.

¹⁵ Kamerstukken I, 2014–2015, 33 972, L.

De opzet van de evaluatie biedt weinig informatie, zo constateren de leden van de PVV-fractie. De reacties op de stellingen zijn veelal erg divers om eenduidige conclusies te kunnen trekken, mede doordat de respondenten te verschillend van aard zijn (grote en zeer kleine fondsen, en de grote groep «overige respondenten» waarvan kan worden afgevraagd waarom deze zijn uitgenodigd (waaronder met name AFM, DNB, Stichting van de Arbeid, Universiteit van Amsterdam). Er ontbreekt zo ook het gewicht dat idealiter aan uitspraken is toe te kennen.

Niet alleen ontbreekt het volgens de leden van de PVV-fractie aan representativiteit en eenduidigheid. Ook lijkt het rapport volgens deze leden mank te gaan aan het soms mengen van eigen opvattingen van WTW met die van respondenten. Een voorbeeld is te vinden op bladzijde 43, waar – ondanks door respondenten geuite bezwaren – WTW «van mening [is] dat de haalbaarheidstoets een goed bruikbaar middel kan zijn». Een ander voorbeeld is te vinden op bladzijde 36 waar – buiten de context om – door WTW wordt opgemerkt dat «een stabiel premieniveau (...) eveneens [kan] worden gerealiseerd door het taboe op variabele pensioenopbouw te doorbreken». Idem op bladzijde 5 waar gesteld wordt dat «naar onze mening» het «uitgangspunt van evenwichtigheid (...) voorrang zou moeten krijgen». Dit soort eigen percepties en meningen van WTW verstoort en dient achterwege te blijven. De aan het woord zijnde leden constateren dat deze de betrouwbaarheid niet ten goede komen.

Opmerkelijk is volgens deze leden verder dat de evaluatie niet vooraf is voorgelegd aan respondenten om alsnog eventueel commentaar te kunnen geven. Een beperkte sondering onder respondenten leert dat deze zich veelal niet herkennen in teksten en conclusies van de evaluatie; op basis van een «gemiddelde» zijn te generalistische en positieve uitspraken gedaan; essentiële pijnpunten zijn niet, casu quo te weinig, expliciet gemaakt.

Ook valt het de leden van de PVV-fractie op dat de evaluatie geen aanbevelingen doet om mogelijke verbeterpunten aan te brengen of zelfs geen leerpunten aandraagt die dienstig zouden kunnen zijn in het traject om tot een nieuw stelsel te komen. Dit beperkt de waarde en relevantie van voorliggende evaluatie volgens hen nog meer.

In uw duiding van de resultaten, zoals opgenomen in uw brief van 8 maart jl., komt u wel tot erg absolute uitspraken als zouden de «beoogde doelen in belangrijke mate zijn gerealiseerd» en «een meerderheid van de respondenten tamelijk positief is»¹⁶ over de aanpassing van het FTK. Het is, zo merken de leden van de PVV-fractie op, zeer de vraag of deze algemene conclusie wel te trekken valt op basis van deze evaluatie en niet al te voorbarig is. Geraadpleegde respondenten denken daar anders over. Meer fundamenteel is te stellen dat u – in uw beperkte *hinein* interpretatie – volstrekt voorbijgaat aan de basale discussie over een «goed pensioen» en alle elementen die daarin een rol spelen. Het draagt niet bij aan deze discussie om de rekenrentediscussie los te koppelen, zoals u doelbewust stelt in uw brief.

Kortingen en indexatie

De leden van de PVV-fractie constateren dat indien gedurende een tienjaarsperiode onvoldoende herstel mogelijk is, een resulterende korting op zich niet abrupt is. Maar bijzonder is volgens deze leden dat de omvang van de korting op basis is van de dagkoers, de actuele dekkings-

¹⁶ Kamerstukken I, 2017–2018, 33 972, AC, p. 3, 5.

graad, en niet op de beleidsdekkingsgraad, die feitelijk weinig betekenis heeft. Indien een fonds gedurende vijf jaar in onderdekking is, is een korting direct en onvoorwaardelijk. Dit kan in de praktijk impliceren dat in het geval van een dekkingsgraad van 100%, een fonds ruim 4% zou moeten korten. Vanuit evenwichtigheid kan gesteld worden dat dit niet direct noodzakelijk is, maar vanuit het oogpunt van vertrouwen is dit volgens de leden van de PVV-fractie bepaald onwenselijk.

Nominale zekerheid versus reële ambitie

De beleggingsspagaat is gebleven en niet tegen gegaan door het nFTK, zo stellen deze leden vast. Nog steeds worstelt men tussen de korte termijn zekerheid en het voorkomen van kortingen versus de lange termijn indexatieambitie. Een knelpunt is dat fondsen weinig mogelijkheden hebben om bij te sturen in situaties van onderdekking.

Premiestabiliteit

De eis van de premiedekkingsgraad is vervallen en de pensioenpremies mogen gedempt worden. Het nFTK biedt de facto de ruimte om met een kunstgreep «de volatiliteit te beperken». De premies zijn daarmee stabiel geworden. Met een gemiddelde premiedekkingsgraad van 75% (bij 85% van de totale premies) gaat het om premies van fondsen in dekkingstekort. De leden van de PVV-fractie wijzen erop dat deze verlaagde premies zo niet bijdragen aan herstel, terwijl het principe geldt dat eerst alle sturingsinstrumenten moeten worden ingezet voordat tot korting van aanspraken wordt overgegaan. Korting dient volgens deze leden de ultieme remedie te zijn. Een punt van zorg en complicerend is evenwel dat het premie-instrument doorgaans te bot is om verlagingen te voorkomen, waardoor deze eis in feite slechts schijnzekerheid biedt. Een en ander zorgt wel voor een onduidelijke situatie en vergroot de «discretionaire bevoegdheid» ten nadele van evenwichtigheid. Al zullen er ook fondsen zijn die voor een ingroepad kiezen naar een meer kostendekkende premie.

Vooraf vastleggen financieel beleid – «compleet contract»

De leden van de PVV-fractie merken op dat het op voorhand duidelijk moeten maken van een «compleet contract» in feite al lang bestaand beleid is bij de fondsen. Het nFTK biedt niets nieuws in dat opzicht. De toegevoegde waarde van de haalbaarheidstoets lijkt in de optiek van deze leden wel heel beperkt in termen van beleid en communicatie.

Saillant vinden de leden van de PVV-fractie de passage die eerdere bevindingen in onderhavig stuk in andere woorden bevestigt. Het gaat om de passage op bladzijde 39, waarin – met enig gevoel voor understatement – wordt geconcludeerd dat «de voorschriften met betrekking tot indexatie en korting (...) in de aanpassing van het FTK prescriptiever [zijn] geworden dan ze voorheen waren» en dat daarmee een compleet contract is «afgedwongen» in de beleving van veel fondsen. Gesteld wordt dat «het FTK het contract bepaalt, eerder dan dat het dient ter toetsing daarvan». Hier ligt volgens de leden van de PVV-fractie de crux van veel kritiek. Het nieuwe FTK is vastgelopen in de eigen – veelal onzinnige en tegenstrijdige – regelgeving en zo het contract gaan domineren.

Concluderende opmerkingen

De leden van de PVV-fractie stellen vast dat in een ver doorgevoerde opzet van instrumentalisme en over-rigide regelgeving de primaire ambitie van een koopkrachtbestendig pensioen onnodig en nagenoeg geheel uit zicht

is geraakt. Op oneigenlijke wijze is ingegrepen in het primaat van het pensioencontract. De introductie van het nFTK leidde al direct tot een sterk verlaagde startdekkingsgraad, waarmee feitelijk de optisch vermeende urgentie om maatregelen te treffen is gecreëerd. Een overdaad aan prudentie in regels werd opgelegd om een fictieve vorm van ultieme zekerheid te waarborgen. De onwerkbare regels van korting, het irreële systeem van indexeren, de extreem hoge buffering en de scheve vorm van premiebepaling, hebben op zich en in combinatie, het stelsel in een misplaatste poging tot zekerstelling en door zekerheid op schijnzekerheid te stapelen, uiteindelijk volledig op slot gezet. Daarmee is, zo constateren deze leden, de politiek gewenste opmaat gecreëerd om een goed stelsel af te breken.

Tenslotte kan door de leden van de PVV-fractie niet anders dan geconcludeerd worden dan dat de waarde van voorliggende evaluatie wel heel beperkt, zo niet afwezig, is. Deze roept eerder op tot het voeren van de juiste en brede discussie aan de hand van alle relevante aspecten ten aanzien van het pensioencontract en het pensioenresultaat, zoals in bovenstaande vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie aan de orde gesteld. Daarbij ware te waken voor alle vormen van *framing*, als zouden bijvoorbeeld de pensioenpotten leeggegeten worden. Het al dan niet bewust creëren van een verkeerde perceptie over contract en resultaten, draagt zeker niet bij aan een juiste discussie, zo concluderen de leden van de PVV-fractie.

Zij wensen een fundamentele reactie te ontvangen op bovenstaande algemene beschouwing en geïndiceerde «pensioenkillers» enerzijds en op alle aan de orde gestelde noties en observaties ten aanzien van de nFTK-evaluatie anderzijds.

Opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid

Kortingen en indexatie

De leden van de **PvdA**-fractie lezen dat WTW in het evaluatierapport constateert dat het voorkomen van abrupte omvangrijke kortingen goeddeels is bereikt: sinds de aanpassing van het FTK hebben kortingen, ondanks de daling van de dekkingsgraden, alleen in zeer uitzonderlijke gevallen plaatsgevonden. WTW constateert echter ook dat fondsen de ruimte blijken te benutten om optimistisch herstel te veronderstellen – en des te meer naarmate de financiële situatie slechter is. Deelt u de zorg van deze leden dat dit tot een situatie van «*gambling for resurrection*» kan leiden? Kunt u aangeven hoe dit gevaar kan worden voorkomen? Bent voornemens hiertoe maatregelen te nemen?

Nominale zekerheid versus reële ambitie

Deze leden lezen in het evaluatierapport tevens dat de spagaat in het beleggingsbeleid tussen de gerichtheid op koopkrachtbehoud (indexatie) en nominale stabiliteit inherent is aan het hybride karakter van het pensioencontract, waarin gestreefd wordt naar nominale garanties («je krijgt in ieder geval je niet-geïndexeerde pensioen») enerzijds en naar voorwaardelijke garanties («we doen ons best daarenboven te indexeren») anderzijds. Deze leden vragen zich echter af of u van oordeel bent dat er daadwerkelijk sprake is van harde nominale zekerheid. Pleit, ook in het geval dat geen sprake is van 100% nominale zekerheid, dit niet voor contracten met een reële ambitie?

Stabiliteit financiële sturing

Uit de evaluatie blijkt, zo constateren de leden van de fractie van de PvdA, dat invoering van de verplichte publicatie van de reële dekkingsgraad volgens de wettelijke definitie door alle correspondenten negatief wordt gewaardeerd. Hoe beoordeelt de regering dit? Welke informatie over (respectievelijk de definitie van) de dekkingsgraad zou wel aan de behoeften van de betrokkenen, waaronder deelnemers, fondsbesturen en toezichthouders, tegemoet kunnen komen, zo vragen deze leden.

Premiestabiliteit

Het vervallen van de premiedekkingsgraad-eis en de veranderde regels voor rendementsdemping in de kostendekkende premie hebben bijgedragen aan het gestelde doel van stabiele pensioenpremies, zo schrijft WTW. WTW stelt echter ook dat een premiedekkingsgraad die langdurig verhoudt tot de evenwichtigheidsvereisten. De leden van de PvdA-fractie constateren dat deze tweeslachtigheid in het FTK – de wijze waarop de premiedekkingsgraad wordt berekend ten opzichte van de berekening van de actuele dekkingsgraad – destijds een welbewust geaccepteerde uitkomst van onderhandeling is geweest. Hoe oordeelt u thans over dit compromis?

Vervolg evaluatie – vernieuwing pensioenstelsel

De leden van de PvdA-fractie vragen tot slot of u in de evaluatie van het FTK aanleiding ziet om breder naar het pensioencontract te kijken. Zo ja, op welke onderdelen is dit het geval en hoe is deze behoefte gerelateerd aan de uitkomsten van de evaluatie?

Opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

Opzet onderzoek

Volgens de leden van de **ChristenUnie**-fractie is er binnen de gekozen vraagstelling van de evaluatie sprake van bruikbaar onderzoek naar het functioneren van het nieuwe FTK. Wat deze leden opvalt is dat de evaluatie primair gestoeld is op ervaringen, meningen en percepties van pensioenfondsen en externe deskundigen en niet op een eigen empirische toetsing door WTW van de daadwerkelijke *performance* van de pensioenfondsen in de afgelopen drie jaar. Het gaat volgens deze leden in de evaluatie uitsluitend om gerapporteerd gedrag en niet om daadwerkelijk gedrag. Is dat een doelbewuste keuze van het departement geweest? Laat deze keuze, zo vragen deze leden, voldoende ruimte voor een afgewogen en zelfstandige externe beoordeling? Is het niet te dicht op de huid van de fondsen als directe stakeholders? De onderliggende motie-Ester c.s. vroeg, zo tekenen de leden aan, om een brede evaluatie van de effecten van de Wet aanpassing Financieel Toetsingskader, ook over de schutting van de pensioenfondsen heen.

Voorts missen de leden van de ChristenUnie-fractie een aantal substantiële beleidsaanbevelingen op basis van de onderzoeksbevindingen. Dat is jammer omdat WTW een reputatie op dit gebied heeft en gegeven het grote politieke en maatschappelijke belang van het onderwerp. De conclusies zijn primair een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Is dit niet een gemiste kans, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat essentiële discussies over de Ultimate Forward Rate (UFR), het Minimaal Vereist Eigen Vermogen (de MVEV-eis) en de aangescherpte eisen rond premieverlaging niet in het onderzoek zijn meegenomen. Was dit doelbewust geen onderdeel van de offertevraag door het departement of heeft WTW hier zelf voor gekozen?

Kortingen en indexatie

De conclusie van WTW is, zo lezen deze leden, dat de pensioenfondsen over het algemeen redelijk positief zijn over de aanpassing van het FTK. De wet lijkt erin geslaagd om meer stabiliteit te bewerkstelligen, abrupte schokken te voorkomen, indexatiebeleid terughoudender te maken en financiële sturing door pensioenfondsen te verbeteren. En dit alles ondanks een verdere daling van de rente, aldus de aan het woord zijnde leden. Zij constateren dat het aantal kortingen na 2015 gelukkig bescheiden is gebleven. Deze leden stellen vast dat er op een aantal punten toch zorgen zijn. Zo blijken veel herstelplannen gebaseerd te zijn op hoge verwachtingen van toekomstig rendement. Herstelmaatregelen worden daardoor uitgesteld. Indien deze verwachtingen niet worden gerealiseerd, zullen ingrijpende herstelmaatregelen geboden zijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe u deze vaststelling beoordeelt en of deze aanleiding geeft voor aanscherping van het FTK op dit punt.

Hoe waardeert u de onderzoeksuitkomst dat een aantal pensioenfondsen meer beleidsvrijheid willen, met name op het punt van indexeren en het ongedaan maken van kortingen? Is daar ruimte voor of zijn de aangegeven kaders grensstellend?

Het evaluatierapport geeft weinig informatie over de intergenerationele effecten van het nieuwe FTK. Ofwel: de verdeling van financiële mee- en tegenvallers over leeftijdscohorten. Dat is een gemis in de ogen van de leden van de ChristenUnie-fractie omdat het hier een aangelegen kwestie betreft; een kwestie die een kernthema vormt in het pensioendebat. Wel maakt het rapport een aantal opmerkingen over de spanning tussen kortingen en evenwichtigheidsvereisten. Beschikt de Minister over additionele informatie die nader licht op deze intergenerationele effecten kunnen werpen?

Nominale zekerheid versus reële ambitie

Het rapport werpt een aantal vraagpunten op rond de spagaat in het FTK tussen koopkrachtbehoud en nominale stabiliteit. De leden van de ChristenUnie-fractie zien daarop graag een reactie van de Minister. Kan deze spagaat worden opgelost zonder de essentie van het pensioencontract te ondermijnen?

Financiële sturing

Op het vlak van communicatie kan nog een slag gemaakt worden, zo blijkt volgens de leden van de ChristenUnie-fractie uit de evaluatie. Sommige fondsen benadrukken de beleidsdekkingsgraad, anderen beklemtonen de actuele dekkingsgraad. Dit leidt tot verwarring. Ziet u hier nog een rol voor zichzelf weggelegd om deze verwarring te verminderen, zo vragen deze leden.

Vervolg evaluatie – vernieuwing pensioenstelsel

Het aangeven van de implicaties voor het beleid is niet de sterkste kant van dit evaluatietraject. Hoewel u het rapport van een uitgebreide brief laat vergezellen, is de brief karig ten aanzien van de beleidsconclusies die getrokken worden. Kunt u, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, in meer concrete zin aangeven welke conclusies u trekt rond een mogelijke aanpassing van het FTK? Zijn aanpassingen noodzakelijk of kan met het vigerende kader worden volstaan? Geven de bevindingen van het evaluatieonderzoek aanleiding tot herziening van het FTK, en zo ja op welke punten? En welke rol gaan de conclusies spelen in de herziening van het pensioenstelsel zoals het kabinet dat voornemens is?

Reacties pensioenfondsen

Het is de leden van de ChristenUnie-fractie bekend dat een aantal pensioenfondsen gereageerd heeft op de bevindingen van het evaluatieonderzoek. Kunt u met de Eerste Kamer delen wat de grondtoon van deze reacties was en welke punten aan de orde werden gesteld? Hoe luidde het oordeel over het onderzoek, zo vragen deze leden.

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien uw reactie met belangstelling en bij voorkeur binnen vier weken na dagtekening van deze brief tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.H.G. Rinnooy Kan

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2018

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hieronder beantwoord ik de vragen per fractie, in de volgorde van uw brief van 25 april jl.

Opmerkingen en vragen van de leden van de CDA-fractie

Vervolg evaluatie – vernieuwing pensioenstelsel

De leden van de CDA-fractie merken op dat de aanpassingen van het financieel toetsingskader (FTK) in 2015 los stonden van de ook toen reeds gevoelde noodzaak om het pensioenstelsel te vernieuwen. De discussie over het nieuwe pensioencontract is op dit moment nog gaande tussen de sociale partners en dit vraagt volgens deze leden derhalve grote terughoudendheid. In die zin steunen zij de regering in de zienswijze dat daar waar de evaluatie knelpunten blootlegt, fundamentele wijzigingen in het FTK nu niet aan de orde zijn.

Waar u in uw brief ook meldt dat u het overleg wil aangaan met toezichthouders en pensioenfondsen over de gesignaleerde knelpunten in de vormgeving van de haalbaarheidstoets, de wijze van berekenen van de reële dekkingsgraad en de reikwijdte van de beleidsdekkingsgraad, moedigen de leden van de CDA-fractie dat overleg graag aan. Wilt u deze leden toezeggen hen te informeren over de afspraken en uitkomsten van dit beraad?

Gaarne zeg ik toe dat ik u zal informeren over de uitkomsten van mijn overleg met pensioenfondsen en toezichthouders over deze in het onderzoek gesignaleerde knelpunten.

Premiestabiliteit

Het bereiken van premiestabiliteit was in 2015 een van de doelstellingen van de aanpassing van het FTK. De huidige systematiek waarin veelal gekozen wordt voor een gedempt kostendekkende premie leidt tot deze stabiliteit omdat zonder deze demping de premie fors zou schommelen. Als de leden van de CDA-fractie het goed lezen dan wordt in de evaluatie deze premiedemping ter discussie gesteld omdat lage premiedekkingsgraden ten koste gaan van de financieringspotentie van het fonds. Deze leden vragen of u zich ervan bewust bent dat waar u stabiele premies ook noodzakelijk acht, maar deze wenst op te vangen door het laten fluctueren van de pensioenaanspraken, dit een oplossing is waarmee alle risico's volledig bij de deelnemers worden neergelegd? Is, zo vragen de leden van de CDA-fractie zich af, de haalbaarheidstoets niet het instrument om te toetsen of de totale financiële opzet van het fonds inclusief de premie op termijn houdbaar is?

Het is niet aan mij, maar aan sociale partners om afspraken te maken over de pensioenopbouw en de bijbehorende premiestelling. Zij kunnen daarbij een constante premie afspreken met een jaarlijks met de kostprijs fluctuerende pensioenopbouw. De variatie in de kostprijs van pensioenaanspraken komt in dat geval inderdaad voor risico van de actieve

deelnemers. Die komt tot uitdrukking in een lagere (of hogere) pensioenopbouw.

De haalbaarheidstoets is een instrument waarmee pensioenfondsen hun financiële opzet, waaronder het premiebeleid, kunnen toetsen. De haalbaarheidstoets maakt over een lange termijn de samenhang tussen de financiële opzet, het verwachte pensioenresultaat en de daarbij geldende (financiële) risico's inzichtelijk.

Vooraf vastleggen financieel beleid – haalbaarheidstoets

De leden van de CDA-fractie brengen onder de aandacht dat de haalbaarheidstoets een fondsspecifiek instrument is voor sociale partners om zich ervan te vergewissen dat de gestelde doelen met betrekking tot de gemaakte beleidskeuzes en de gekozen ondergrenzen bereikt worden. Indien nodig, moeten op grond van deze uitkomsten sociale partners zich bezinnen op te nemen maatregelen. De leden van de CDA-fractie hebben de indruk dat naast dit doel van de haalbaarheidstoets ook de vergelijkbaarheid van de fondsen als zodanig, meer en meer een rol gaat spelen. Ook hebben zij vragen naar de communicatieve waarde van dit instrument, met een zo lange horizon, voor de deelnemers. Bent u met de leden van de CDA-fractie van mening dat in het overleg met de fondsen een mogelijke herijking kan plaatsvinden?

Uit het onderzoek blijkt dat er met name bij pensioenfondsen onvrede leeft over de wijze waarop de haalbaarheidstoets in de regelgeving technisch is vormgegeven. Ik ga in overleg met de sector en toezichthouders onderzoeken hoe deze toets, en enkele andere elementen van het financieel toetsingskader, effectiever en doelmatiger kunnen worden ingericht. Als uit dat overleg blijkt dat verbeteringen mogelijk zijn, ligt herijking van de haalbaarheidstoets voor de hand. Ik zal u dit najaar hierover informeren.

De haalbaarheidstoets geeft inzicht in het verwachte pensioenresultaat en de daarbij geldende risico's voor alle leeftijdscohorten. Het is daarom van belang dat hierbij ook leeftijdscohorten met een langere horizon tot aan pensioendatum worden meegenomen.

Benieuwd zijn de leden van de CDA-fractie naar het advies van de Commissie Parameters. Het vorige advies van deze commissie stamt uit 2014¹⁷, de wet schrijft voor dat de parameters elke vijf jaar worden getoetst. Kunt u aangeven hoe hiermede wordt omgegaan?

Zoals leden van de CDA-fractie opmerken, worden de parameters van artikel 144 Pensioenwet uiterlijk iedere vijf jaar getoetst. De herziene parameters worden per 1 januari 2020 bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Dit gebeurt op basis van een advies van onafhankelijke deskundigen, de Commissie Parameters. Ik zal dat advies, net als in 2014 is gebeurd, aanbieden aan de Tweede Kamer. Het ontwerp voor het besluit waarmee de parameters worden herzien, wordt in beide Kamers voorgehangen.

Aanpassing herstelplansystematiek

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie zich af of de korte periode waarop de evaluatie, 2015 en 2016 en voorlopig 2017, betrekking heeft

¹⁷ Kamerstukken II, 2013–2014, 30 413, nr.161, bijlage Advies Commissie Parameters, 21 maart 2014.

voldoende is om nu al conclusies te trekken over het functioneren van de herstelplansystematiek.

Het evaluatieonderzoek laat zien dat financiële tegenvallers door de nieuwe herstelsystematiek meer geleidelijk kunnen worden verwerkt. Abrupte, omvangrijke kortingen zijn naar verwachting niet meer nodig. De afschaffing van een gefixeerde einddatum van het herstelplan biedt pensioenfondsen bovendien meer ruimte voor een stabiel financieel beleid.

Daar staat tegenover dat de nieuwe herstelplansystematiek, mede door de rendementsparameters, veel ruimte geeft om herstelmaatregelen in de tijd vooruit te schuiven. Dat is kwetsbaar, met name als een fonds lagere rendement realiseert dan in het herstelplan is ingeboekt.

Voor een afgerond oordeel over de herstelsystematiek acht ik de drie jaar waarop het onderzoek betrekking heeft, te kort. Binnen deze periode is immers niet duidelijk of, en in welke mate, toepassing moet worden gegeven aan de maatregel minimaal vereist eigen vermogen (artikel 140 Pensioenwet). Het eerste moment waarop dat wordt vastgesteld is 31 december 2019, vijf jaar na het eerste meetmoment van de beleidsdekkingsgraad. Op dat moment wordt duidelijk of pensioenfondsen die op dat eerste meetmoment een beleidsdekkingsgraad onder het vereiste niveau hadden, in die vijf jaar zijn hersteld naar het minimaal vereist eigen vermogen. Als dat niet het geval is, moeten deze fondsen de pensioenen en de opgebouwde aanspraken onvoorwaardelijk, maar gespreid over (maximaal) 10 jaar verlagen.

Opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van D66

Kortingen en indexatie en premiestabiliteit

De leden van de fractie van D66 spreken hun waardering uit voor uw reactie op de evaluatie. Zij lezen in de evaluatie dat de pensioenfondsen de mogelijkheid die de wet biedt om driemaal met verwachte rendementen te rekenen – namelijk voor lagere premie, herstelplan dekkingsgraad en indexatie – ruimschoots hebben benut. Dit is, zo constateren deze leden, ten koste gegaan van een van de doelen van de wet, namelijk evenwichtige belangenafweging en risicodeling. Deze leden memoreren dat DNB, verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht, zich indertijd heeft verzet tegen dit «rijk rekenen» door pensioenfondsen. Hoe kijkt u hier tegenaan? Deelt u de mening van deze leden dat zorgvuldig beleid een strategie vereist van «hope for the best, prepare for the worst» in plaats van «prepare for the best»? Deze leden stellen vast dat de overrendementen waarmee de fondsen hebben gerekend voor 2015 en 2016 zich niet hebben gemanifesteerd.

De mogelijkheid om de kostendekkende premie te dempen is het resultaat van een afweging van macro-economische en prudentiële overwegingen. Premiedemping op basis van verwacht rendement maakt het mogelijk dat pensioenpremies zich stabiel ontwikkelen, ongeacht de ontwikkeling van de marktrente. Hier staat tegenover dat nieuwe pensioenopbouw bij een lage premiedekkingsgraad deels uit het fondsvermogen wordt gefinancierd. Als een fonds over een langere periode lagere rendementen boekt dan waarmee bij de premievaststelling is gerekend, kan dit kan tot onevenwichtigheden leiden.

De herstelsystematiek beoogt, in combinatie met de regels voor toekomstbestendige indexatie, financiële mee- en tegenvallers op evenwichtige wijze te verdelen over leeftijdscohorten. De gevolgen van financiële tegenvallers voor de pensioenen en -aanspraken worden in de tijd

gespreid door in een herstelplan rekening te houden met toekomstig verwacht rendement. Mede als gevolg hiervan zijn abrupte, omvangrijke kortingen onder de nieuwe herstelsystematiek vermeden. Een aandachtspunt is het feit dat pensioenfondsen – mede als gevolg van de lage rente – in hun herstelplan hoge overrendementen kunnen inboeken. Als deze rendementen niet worden gerealiseerd, blijft herstel naar het vereist eigen vermogen uit.

De verhouding van de premie tot het op te bouwen pensioen en de toedeling van financiële mee- en tegenvallers zijn belangrijke vraagstukken bij de vernieuwing van het pensioenstelsel. De aandachtspunten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, worden daarom bij die vernieuwing bezien.

Vervolg evaluatie – vernieuwing pensioenstelsel

Dat fondsbesturen de pensioenbelangen van gepensioneerden laten prevaleren boven die van (jongere) deelnemers onderstreept volgens de leden van de fractie van D66 de onhoudbaarheid van het stelsel. Deze leden delen het oordeel van de regering dat stelselaanpassing vereist is. In uw brief van 8 maart jl. stelt u terecht dat een wetswijziging nodig zou zijn om een evenwichtige belangenafweging binnen het stelsel af te dwingen. U kiest daar echter niet voor omdat een wetswijziging lang zou duren, en zoekt de oplossing daarom in een aanpassing van het stelsel. Deze leden vragen zich af of het voorbereiden van wetgeving om evenwichtige behandeling binnen het stelsel te bevorderen wellicht juist een stimulans zou kunnen zijn voor de acceptatie en het tempo van stelselaanpassing. Gelet op het feit dat de SER niet de deadline van 1 april heeft gehaald om te komen met een voorstel voor de vernieuwing van het pensioenstelsel, en er geen nieuwe deadline is afgesproken, is het niet uitgesloten dat een nieuw stelsel nog even op zich laat wachten. In de tussentijd worden risico's doorgeschoven. Verder vragen de leden van de fractie van D66 zich af wat de gekozen strategie van de fondsen laat zien over de deskundigheid en samenstelling van pensioenfondsbesturen – een ander doel van het FTK.

Het kabinet heeft de ambitie om samen met sociale partners de stap te zetten naar een vernieuwd pensioenstelsel. Binnen de SER wordt op dit moment gewerkt aan de vormgeving van een nieuw pensioencontract. De urgentie daarvoor is bij alle partijen nog onverminderd groot. Ik heb er daarom vertrouwen in dat de SER op korte termijn met een advies komt.

De wetgever heeft de mogelijkheid om verwacht rendement in te rekenen in herstelplannen en bij het vaststellen van de kostendekkende premie bewust gecreëerd. Het gebruik van die mogelijkheid zegt als zodanig niets over de deskundigheid of de samenstelling van pensioenfondsbesturen. De governance van pensioenfondsen en de diversiteit van fondsbesturen zijn meer expliciet het onderwerp van de evaluatie van de Wet versterking bestuur pensioenfondsen, waarover ik u recent heb geïnformeerd¹⁸.

Voor de volledigheid wijs ik er op dat, waar het inrekenen van verwacht rendement in een herstelplan in het voordeel van pensioengerechtigden is, premiedemping op basis van verwacht rendement in de eerste plaats in het voordeel van actieve deelnemers is.

¹⁸ Kamerstukken II 2017/18, 32 043, nr. 392

Vooraf vastleggen financieel beleid – beschrijving en communicatie maatregelen

Het FTK en de Wet pensioencommunicatie¹⁹ vragen fondsen om transparantie richting en communicatie met deelnemers over de hoogte en het risico van het individuele pensioen. In het kader daarvan merken de leden van de fractie van D66 op dat een van de fondsen concrete plannen heeft om deelnemers ter aanvulling op de verplichte inkomensvoorziening een pensioenbeeld te geven in termen van een «pensioenpot»: het ingelegde bedrag vermeerderd met het behaalde rendement. Deelt u de mening van deze leden dat communicatie in termen van een pensioenpot misleidend is omdat die suggereert dat de deelnemer de eigenaar is van deze pot, en omdat het pensioeninkomen niet alleen afhangt van de omvang van de pot?

In de huidige uitkeringsovereenkomst is communiceren in opgebouwde aanspraken leidend. De communicatie over het persoonlijk aandeel in het vermogen is aanvullend en vrijwillig. Het is bedoeld om deelnemers inzicht te bieden in welk deel van het collectieve vermogen voor hen is «gereserveerd». De gedachte is dat hiermee misvattingen over pensioen kunnen worden weggenomen. Het ABP pensioenfonds, dat in de loop van dit jaar op een dergelijke wijze met zijn deelnemers wil communiceren, concludeert na onderzoek dat inzicht in het persoonlijk aandeel in het vermogen bijdraagt aan het vertrouwen van de deelnemer. Dit activeert hen om na te denken over pensioen. Het ABP benadrukt daarbij dat het persoonlijk aandeel in het vermogen uitsluitend informatief bedoeld is.

Deze leden wijzen er ten slotte op dat in de door EIOPA uitgevoerde stresstest Nederland onder de beide geteste scenario's behoort tot de drie slechtst scorende landen.²⁰ Deze leden vragen u hierop te reflecteren vanuit het perspectief van de doelen van het FTK.

Bij deze stresstest is getoetst hoe kwetsbaar pensioenfondsen zijn bij een extreem negatief economisch scenario. In dit scenario worden onder meer zakelijke waarden (aandelen en vastgoedbeleggingen) fors minder waard. Nederlandse pensioenfondsen, die verhoudingsgewijs veel in zakelijke waarden beleggen, worden in dit scenario zwaarder geraakt dan fondsen die hun vermogen in hoofdzaak in (staats)obligaties beleggen.

Het financieel toetsingskader schrijft voor dat pensioenfondsen hun bezittingen en verplichtingen op marktwaarde waarderen. De gevolgen van schokken op de financiële markten worden hierdoor direct zichtbaar in de vermogens van Nederlandse pensioenfondsen. De fondsen en de toezichthouder hebben goed inzicht in mogelijke kwetsbaarheden. De stresstest van EIOPA biedt daarom weinig nieuwe informatie.

Opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de fractie van de PVV achter het, alvorens vragen te stellen bij de inhoud van genoemde evaluatie, zinnig om onderstaand eerst een korte schets te geven van het totaalkader waarbinnen een adequate beoordeling idealiter geplaatst zou moeten worden. Het verdient volgens deze leden de voorkeur om de evaluatie in een bredere context te bezien, in plaats van alleen partieel in te gaan op de technische merites van de

¹⁹ Wet van 24 juni 2015, Staatsblad jaargang 2015, 260.

²⁰ EIOPA, 2017 IORP Stress Test Report, december 2017, figuur 3.30 op p. 38 en conclusie 235 op p.74.

evaluatie, waardoor het zicht op de beleidsmatige kaders verloren zou kunnen gaan. Deze leden zullen vervolgens ook ingaan op de evaluatie sec.

Context pensioenproblematiek

Discontering

De leden van de PVV-fractie wijzen erop dat in de eerste plaats al snel wordt vergeten dat sinds de crisis in 2008 de geldende zekerheden en buffers adequaat hebben gereageerd en alle fondsen deze dip zonder problemen te boven zijn gekomen (in tegenstelling tot de banken). Het totaal belegd vermogen is sindsdien van 750 miljard euro weer tot ruim 1300 miljard euro toegenomen.²¹ Desondanks, maar even opmerkelijk, is de gemiddelde dekkinggraad gedaald naar circa 106%. De belangrijkste factor die dit scheve, maar inconsistente, beeld heeft gecreëerd is zonder twijfel de lage rente van 1,5% ultimo 2017. Dat – ondanks de relatief hoge rendementen van de afgelopen jaren (ABP gemiddeld 7% over de afgelopen 20 jaar)²² – alle pensioenfondsen vrijwel permanent in dekking- en reservetekort verkeren, is volgens de leden van de PVV-fractie geheel en al gelegen in de arbitraire eis de verplichtingen contant te maken met de risicovrije marktrente.

De keuze voor deze risicovrije rente is zonder meer merkwaardig, gezien het feit dat de huidige pensioencontracten juist open en voorwaardelijk geformuleerd zijn. Er is de ambitie van indexatie als de financiële positie dat toelaat. Dat het nieuw financieel toetsingskader (nFTK) kiest voor een verzekeringsmodel met harde nominale verplichtingen en een dito marktwaardering is naar mening van deze leden inconsistent en tegenstrijdig. De uitkeringsrisico's liggen bij de deelnemers, maar er wordt een onvoorwaardelijke uitkering verondersteld bij de waardering van de verplichtingen. Een over-prudentiële waardering is opgelegd. Een dergelijke fundamentele risico-aversie is wezensvreemd aan een stelsel met kapitaaldekking. Dit heeft ook een weerslag op het risicomanagement en een eenzijdig op de lage rente gefocust beleggingsbeleid. Dat krijgt daardoor – nodeloos geconfronteerd met een beleggingsspagaat – een sterk defensief karakter.

De keuze voor de rekenrente in het nFTK is, zo menen de leden van de PVV-fractie, volkomen irrationeel en – erger nog – dusdanig dat de rente de facto de grootste risicofactor is geworden. Het nFTK heeft de verplichtingen in hoge mate rentegevoelig gemaakt. De volatiliteit van de financiële markten werkt excessief door in de bepaling van het pensioenresultaat. De leden van de PVV-fractie wijzen op een bijkomend probleem. Dat is dat afdekking van dit risico (matching van beleggingen met verplichtingen) het systeem onnodig kwetsbaar maakt door een hoge mate van hedgen via rentederivaten, behorend bij de wens tot zekerheid en niet-korten, terwijl juist een indexeringswens dit niet nodig heeft. De nominale dekkinggraad is ongelukkigerwijs het enige sturingsmiddel geworden bij het bepalen van korten of indexeren.

De leden van de PVV-fractie menen dat de introductie en bijstelling van de Ultimate Forward Rate (UFR) in de rentetermijnstructuur (RTS) de rente nog instabieler hebben gemaakt. Daarmee is het beheren van een pensioenfonds in feite één grote bet op de rente geworden. Een UFR die in al zijn bedachtheid vooruit zou moeten kijken naar de rente op wel heel

²¹ H. de Jong, «De hervorming van een goed pensioenstelsel», 30 januari 2018, te raadplegen via: <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/de-hervorming-van-een-goed-pensioenstelsel>

²² Idem.

lange termijn, alsof er een markt zou zijn voor die looptijd, laat staan een mate van voorspelbaarheid ver na het «last liquid point», zo merken deze leden op. Zij menen dat het bizar is te bedenken dat deze «forward» rente uit gaat van een historische 120-maands voortschrijdende rente, waarmee het in feite een «backwards rate» is geworden. En zo, volgens deze leden, een aantoonbaar slechte voorspeller van de lange rente, zo die al mogelijk zou zijn. Quod non.

Het is volgens de leden van de PVV-fractie op zijn zachtst gezegd bijzonder dat aan de premiekant gekozen mag worden voor het verwacht rendement dat hoger ligt dan de risicovrije rente. Een inconsistente discrepantie met de disconteringswijze van de verplichtingen, waarmee de op die manier gedempte premie onder kostendekkend niveau uitkomt. Dit ten voordele van de actieve deelnemers en de overheid als grootste contribuant. De mogelijkheid om de premie te gebruiken als herstelinstrument is zo nagenoeg uitgeschakeld, aldus de aan het woord zijnde leden.

Was het maar alleen techniek, maar de leden van de PVV-fractie constateren dat helaas de uitwerking desastreus is gebleken. De simpele invoering van het nFTK en UFR alleen al drukten de dekkingsgraad direct omlaag met 6 tot 7 punten, waarvan 3 structureel door de nieuwe UFR. De dekkingsgraad is onder de nieuwe spelregels direct afgenomen terwijl de vereiste dekkingsgraad tegelijk is gestegen. Deze leden wijzen erop dat de resulterende lagere startdekking en ook hogere buffereisen de financiële positie van de fondsen optisch zwaar gedrukt hebben en direct in een situatie van dekkingstekort en reservetekort hebben gebracht. Zo is volgens de leden van de PVV-fractie een noodzaak om in herstel te komen gecreëerd. Daar komt volgens deze leden bij dat het negatief effect op de dekkingsgraad nog jaren zal na-ijlen als gevolg van de lage rentes in de afgelopen jaren, terwijl de UFR op termijn een sterk dalende tendens heeft.

Herstelplansystematiek

De leden van de PVV-fractie stellen dat de consequentie dan ook is dat de fondsen krachtens de opgelegde herstelplansystematiek van een reservetekort zo ongeveer tot in lengte van dagen (minimaal tot 2030) in herstel zijn, gericht op de vereiste dekkingsgraad van 130%. Zij moeten en dus ook ieder jaar weer een herstelplan indienen met een voortrollende tien jaarshorizon. De aan het woord zijnde leden merken op dat het gaat om een exercitie in zinloosheid, die nog meer gaat knellen waar de regel is dat herstel notabene gebaseerd mag worden op toekomstige rendementen.

De systematiek om uit een dekkingstekort te komen is volgens deze leden al even geforceerd. Indien een fonds vijf jaar in onderdekking is (notabene onder de 105%), dan is de korting direct en onvoorwaardelijk. Deze is dan weliswaar te spreiden over tien jaar, maar zelfs vereist in de jaren wanneer er als gevolg van oplopende rente, de dekkingsgraad oploopt vanaf 105% opwaarts naar 115%. Saillant is, zo merken de leden van de PVV-fractie op, dan ook nog dat een korting gebaseerd wordt op de momentopname van actuele dekking en niet op die van de beleidsdekkingsgraad. Een korting op dagkoersniveau, aldus de aan het woord zijnde leden. Zij wijzen erop dat hier een reëel risico ligt voor fondsen die nu al in het vierde jaar van onderdekking dreigen te komen, terwijl de indicatie van DNB is dat de rente vanaf volgend jaar – bij afbouw van het ECB-beleid van monetaire «verruiming» – omhoog gaat. De leden van de PVV-fractie stellen dat de systematiek dat gekort zou moeten worden in overdekking bovendien niet meer uit te leggen is aan de deelnemers bij

wie inmiddels het vertrouwen in het stelsel en ook in de fondsen zo langzamerhand tot nul gereduceerd is.

Indexeringsregels

De leden van de PVV-fractie constateren dat de indexeringsregels de derde trap zijn in het nFTK-stelsel, waarmee het pensioenstelsel vrijwel volledig op slot is gedraaid. Jaarlijkse reguliere indexatie is volgens deze leden nagenoeg onmogelijk gemaakt middels een staffel waarin pas vanaf 110% dekkingsgraad geïndexeerd mag worden en dan nog alleen met de buffer boven de 110%. Dat is een hoge drempel als nog wordt bedacht dat door de overgang naar het nFTK de dekkingsgraad initieel al fors is gedaald. En zo er dan – in theorie – van enige indexatie sprake zou kunnen zijn, dan is de volgende drempel gelegen in de eis van «bestendig» kunnen indexeren, dat wil zeggen 0% bij 110% dekkingsgraad, 1% bij 120% dekkingsgraad en 2% bij 130%. Is zo reguliere indexatie al vrijwel illusoir gemaakt, dan is dat voor het inhalen van gemiste indexatie over de verleden jaren (feitelijk al een 13 à 14% inmiddels) zeker het geval. Daarvoor geldt de grens vanaf 135% en dan nog in stapjes van 1/5 deel, zo merken deze leden op. Een aandachtspunt is nog dat bij stijging van de rente, juist verder uitstel van indexatie plaatsvindt. Zo is bij een stijging van de rente met 1% een 5% hogere dekkingsgraad nodig voor volledige indexatie. De leden van de PVV-fractie vinden het een bizarre situatie dat bij een oplopende rente (1% is een 12% hogere dekkingsgraad) de indexatiegrens juist opschuift.

De nieuwe FTK-regels hebben, zo constateren deze leden, tot een ongekennde mate van nodeloos oppotten van pensioengelden geleid, die in toenemende mate skyhigh oplopen, met alle risico's van dien. In de ogen van de leden van de PVV-fractie gaat het om een doelloze stelselmatige vorm van «overbuffering», die de primaire ambitie van ieder fonds volledig onderuithaalt. Een nominale pensioentoezegging zonder koopkrachtbehoud en met risico van korting, is een gegarandeerde achteruitgang. Dit nFTK creëert niet anders dan dood geld. Het pensioenkind is met het badwater weggegooid.

Het aangevoerde argument dat het nFTK generatieneutraal zou uitpakken werd, zo memoreren de leden van de PVV-fractie, nimmer onderbouwd. Deze generatie-effecten zouden gering zijn volgens de huisrekenmeester CPB²³. Een discutabele aannahme, die voorbij gaat aan de lage, niet kostendekkende premiebepaling en het feit dat indexatie (mede door de lage startdekking) naar de eeuwigheid is verschoven, althans voor de huidige gepensioneerden. En als het meezit hebben de jongere generaties (en de jongeren die nog niet meedoen of nog geboren worden) in theorie mogelijk voordeel bij de steeds hogere pensioenpotten, mits ze blijven deelnemen.

Algemene kritiek

De destijds voor invoering van het nFTK gegeven rationale, toen al betwist, is ook na ruim drie jaar nog even wankel, zo stellen de leden van de fractie van de PVV. De in 2014 aangevoerde argumenten voor dit nieuw FTK zijn volgens deze leden nog net zo discutabel. Onder het gratuite motto van – niet onderbouwd – «noodzakelijk onderhoud» en het wegnemen van «enkele knelpunten» werd de vermeende urgentie toegelicht. Uitstel zou immers leiden tot chaos in pensioenland met het schrikbeeld van directe kortingen en forse premiestijgingen. De leden van de PVV-fractie menen dat het om een wel heel magere onderbouwing

²³ CPB, CPB-notitie *Generatie- en premie-effecten aanpassing FTK*, 20 juni 2014.

gaat. Het betreft een curieuze redenering in een land gezegend met een ongekend pensioenvermogen en gewaardeerd met een hoge plaats op de wereldranglijst.

Deze leden constateren dat in een misplaatste perceptie over het wezen van het pensioencontract het systeem volledig is doorgeslagen en zekerheid op zekerheid is gestapeld. De magere onderbouwing werd vervolgens vertaald in een hoog instrumentele en snelle regelgeving met navenant effect, zonder enige inhoudelijke reflectie en fundamenteel inhoudelijke benadering. Leeg instrumentalisme zonder een afgewogen kwalitatieve visie, aldus de aan het woord zijnde leden. Ditzelfde manco manifesteert zich volgens deze leden al jaren bij de langlopende pensioen-discussie met de dezelfde goedkope en misplaatste retoriek van «verwachtingen worden onvoldoende waargemaakt» en vermeende «spanningen tussen generaties», zoals verwoord in het regeerakkoord.²⁴

Helaas zijn alle pogingen om de pensioenfondsen weg te halen uit het instabiele rentespel door het renterisico uit het contract te halen of anders te beperken, vooralsnog (politiek) onhaalbaar gebleken. De discussie over een meer prudente rekenrente, die recht doet aan de aard van het contract en de ambitie om te indexeren, dient naar mening van de leden van de PVV-fractie te worden opengebroken. De huidige impasse houdt fondsen gevangen in een rigide irreëel pensioencontract met bijpassende toezichtregels en de onmogelijkheid een reëel beleggingsbeleid te voeren. Gevangen in een afdekspagaat kunnen de fondsen geen kant uit. De premieknop is vastgezet op «stabiel» te laag, de indexatieknop is verwijderd en de beleggingsknop is beperkt. Het resultaat is de creatie van dood geld zonder fundamentele bestemming. Kenmerkend is volgens de leden van de PVV-fractie het feit dat achtereenvolgende kabinetten zich met name richtten op functie maar kwaliteit miskennen. Kwaliteit – in casu de pensioenambitie/contract – is een «saldo-begrip» geworden, met eisen en verwachtingen aan de ene kant en uitkomsten en effecten aan de andere kant. De leden van de PVV-fractie constateren dat voor die laatste aspecten nauwelijks belangstelling is. Illustratief is dat eerdere pogingen om beter zicht te krijgen op wat het «beleid» oplevert, meestal tegenvielen in termen van beleidsverantwoording en evaluatie. Daarvoor is traditioneel weinig belangstelling.

Tegen de achtergrond van bovenstaande beperkte contextuele schets, waarbinnen het nFTK zich bevindt, moet de nu voorliggende evaluatie van dit FTK geplaatst worden.

Evaluatie Wet aanpassing Financieel Toetsingskader

Opzet van het onderzoek

Prealabel kan volgens de leden van de PVV-fractie geconstateerd worden dat de motie-Ester c.s.²⁵ een wel heel beperkte uitleg en vertaling heeft gekregen in voorliggende evaluatie. De relevantie van de term «een goed pensioen» is breder – zoals in het bovenstaande ook geadstrueerd – dan de ambtelijk gekozen beperking tot de vermeende aanpak van de vijf geïndiceerde doelen. Doelen die ook nog causaal afgeleid worden van het volgens deze leden relatief simpele en al te gemakkelijke frame van «noodzakelijk onderhoud dat geen uitstel duldt». Deze leden vinden dit een gratis gekozen urgentie die de nieuwe spelregels zou moeten dicteren. Met dezelfde simpele redeneertrant van een geconstrueerde

²⁴ Kamerstukken II, 2017–2018, 34 700, nr. 34, bijlage: Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*, oktober 2017, p. 29.

²⁵ Kamerstukken I, 2014–2015, 33 972, L.

realiteit wordt volgens hen ook nu opgeroepen om het huidig stelsel om te gooien in een politiek gewenste richting. De volstrekt arbitraire benadering daarvan is even sterk als de prudentie die is gekozen om de ultieme zekerheid van het stelsel te baseren op extreem lage rekenrente, als zijnde de goede voorspeller van een niet te voorspellen toekomst. Feiten worden in een dergelijke overgesimplificeerde opzet al snel terzijde geschoven. Het aldus geformuleerde vertrekpunt beperkt al direct de waarde van de evaluatie, aldus de leden van de PVV-fractie.

Deze leden merken voorts op dat de vijf geformuleerde doelen/knelpunten die middels de maatregelen in het nFTK causaal geadresseerd zouden moeten zijn, dusdanig als gesloten evaluatievragen zijn geformuleerd, dat het zeer de vraag is of wel een afgewogen inhoudelijke beantwoording mogelijk is die breder gaat dan een intrinsiek technische benadering van de genomen maatregelen. Een meer beleidsmatige insteek met een totaalblik lijkt op voorhand niet mogelijk. Nu is iedere beantwoording gericht op de technische werking van de opgelegde regels met voorbijgaan aan de uiteindelijke effecten.

De opzet van de evaluatie biedt weinig informatie, zo constateren de leden van de PVV-fractie. De reacties op de stellingen zijn veelal erg divers om eenduidige conclusies te kunnen trekken, mede doordat de respondenten te verschillend van aard zijn (grote en zeer kleine fondsen, en de grote groep «overige respondenten» waarvan kan worden afgevraagd waarom deze zijn uitgenodigd (waaronder met name AFM, DNB, Stichting van de Arbeid, Universiteit van Amsterdam). Er ontbreekt zo ook het gewicht dat idealiter aan uitspraken is toe te kennen.

Niet alleen ontbreekt het volgens de leden van de PVV-fractie aan representativiteit en eenduidigheid. Ook lijkt het rapport volgens deze leden mank te gaan aan het soms mengen van eigen opvattingen van WTW met die van respondenten. Een voorbeeld is te vinden op bladzijde 43, waar – ondanks door respondenten geuite bezwaren – WTW «van mening [is] dat de haalbaarheidstoets een goed bruikbaar middel kan zijn». Een ander voorbeeld is te vinden op bladzijde 36 waar – buiten de context om – door WTW wordt opgemerkt dat «een stabiel premieniveau (...) eveneens [kan] worden gerealiseerd door het taboe op variabele pensioenopbouw te doorbreken». Idem op bladzijde 5 waar gesteld wordt dat «naar onze mening» het «uitgangspunt van evenwichtigheid (...) voorrang zou moeten krijgen». Dit soort eigen percepties en meningen van WTW verstoort en dient achterwege te blijven. De aan het woord zijnde leden constateren dat deze de betrouwbaarheid niet ten goede komen.

Opmerkelijk is volgens deze leden verder dat de evaluatie niet vooraf is voorgelegd aan respondenten om alsnog eventueel commentaar te kunnen geven. Een beperkte sondering onder respondenten leert dat deze zich veelal niet herkennen in teksten en conclusies van de evaluatie; op basis van een «gemiddelde» zijn te generalistische en positieve uitspraken gedaan; essentiële pijnpunten zijn niet, casu quo te weinig, expliciet gemaakt.

Ook valt het de leden van de PVV-fractie op dat de evaluatie geen aanbevelingen doet om mogelijke verbeterpunten aan te brengen of zelfs geen leerpunten aandraagt die dienstig zouden kunnen zijn in het traject om tot een nieuw stelsel te komen. Dit beperkt de waarde en relevantie van voorliggende evaluatie volgens hen nog meer.

In uw duiding van de resultaten, zoals opgenomen in uw brief van 8 maart jl., komt u wel tot erg absolute uitspraken als zouden de «beoogde doelen

in belangrijke mate zijn gerealiseerd» en «een meerderheid van de respondenten tamelijk positief is»²⁶ over de aanpassing van het FTK. Het is, zo merken de leden van de PVV-fractie op, zeer de vraag of deze algemene conclusie wel te trekken valt op basis van deze evaluatie en niet al te voorbarig is. Geraadpleegde respondenten denken daar anders over. Meer fundamenteel is te stellen dat u – in uw beperkte hinein interpretatie – volstrekt voorbijgaat aan de basale discussie over een «goed pensioen» en alle elementen die daarin een rol spelen. Het draagt niet bij aan deze discussie om de rekenrentediscussie los te koppelen, zoals u doelbewust stelt in uw brief.

Kortingen en indexatie

De leden van de PVV-fractie constateren dat indien gedurende een tienjaarsperiode onvoldoende herstel mogelijk is, een resulterende korting op zich niet abrupt is. Maar bijzonder is volgens deze leden dat de omvang van de korting op basis is van de dagkoers, de actuele dekkingsgraad, en niet op de beleidsdekkingsgraad, die feitelijk weinig betekenis heeft. Indien een fonds gedurende vijf jaar in onderdekking is, is een korting direct en onvoorwaardelijk. Dit kan in de praktijk impliceren dat in het geval van een dekkingsgraad van 100%, een fonds ruim 4% zou moeten korten. Vanuit evenwichtigheid kan gesteld worden dat dit niet direct noodzakelijk is, maar vanuit het oogpunt van vertrouwen is dit volgens de leden van de PVV-fractie bepaald onwenselijk.

Nominale zekerheid versus reële ambitie

De beleggingsspagaat is gebleven en niet tegen gegaan door het nFTK, zo stellen deze leden vast. Nog steeds worstelt men tussen de korte termijn zekerheid en het voorkomen van kortingen versus de lange termijn indexatieambitie. Een knelpunt is dat fondsen weinig mogelijkheden hebben om bij te sturen in situaties van onderdekking.

Premiestabiliteit

De eis van de premiedekkingsgraad is vervallen en de pensioenpremies mogen gedempt worden. Het nFTK biedt de facto de ruimte om met een kunstgreep «de volatiliteit te beperken». De premies zijn daarmee stabiel geworden. Met een gemiddelde premiedekkingsgraad van 75% (bij 85% van de totale premies) gaat het om premies van fondsen in dekkingstekort. De leden van de PVV-fractie wijzen erop dat deze verlaagde premies zo niet bijdragen aan herstel, terwijl het principe geldt dat eerst alle sturingsinstrumenten moeten worden ingezet voordat tot korting van aanspraken wordt overgegaan. Korting dient volgens deze leden de ultieme remedie te zijn. Een punt van zorg en complicerend is evenwel dat het premie-instrument doorgaans te bot is om verlagingen te voorkomen, waardoor deze eis in feite slechts schijnzekerheid biedt. Een en ander zorgt wel voor een onduidelijke situatie en vergroot de «discretionaire bevoegdheid» ten nadele van evenwichtigheid. Al zullen er ook fondsen zijn die voor een ingroeipad kiezen naar een meer kostendekkende premie.

Vooraf vastleggen financieel beleid – «compleet contract»

De leden van de PVV-fractie merken op dat het op voorhand duidelijk moeten maken van een «compleet contract» in feite al lang bestaand beleid is bij de fondsen. Het nFTK biedt niets nieuws in dat opzicht. De

²⁶ Kamerstukken I, 2017–2018, 33 972, AC, p. 3, 5.

toegevoegde waarde van de haalbaarheidstoets lijkt in de optiek van deze leden wel heel beperkt in termen van beleid en communicatie.

Saillant vinden de leden van de PVV-fractie de passage die eerdere bevindingen in onderhavig stuk in andere woorden bevestigt. Het gaat om de passage op bladzijde 39, waarin – met enig gevoel voor understatement – wordt geconcludeerd dat «de voorschriften met betrekking tot indexatie en korting (...) in de aanpassing van het FTK prescriptiever [zijn] geworden dan ze voorheen waren» en dat daarmee een compleet contract is «afgedwongen» in de beleving van veel fondsen. Gesteld wordt dat «het FTK het contract bepaalt, eerder dan dat het dient ter toetsing daarvan». Hier ligt volgens de leden van de PVV-fractie de crux van veel kritiek. Het nieuwe FTK is vastgelopen in de eigen – veelal onzinnige en tegenstrijdige – regelgeving en zo het contract gaan domineren.

Concluderende opmerkingen

De leden van de PVV-fractie stellen vast dat in een ver doorgevoerde opzet van instrumentalisme en over-rigide regelgeving de primaire ambitie van een koopkrachtbestendig pensioen onnodig en nagenoeg geheel uit zicht is geraakt. Op oneigenlijke wijze is ingegrepen in het primaat van het pensioencontract. De introductie van het nFTK leidde al direct tot een sterk verlaagde startdekkingsgraad, waarmee feitelijk de optisch vermeende urgentie om maatregelen te treffen is gecreëerd. Een overdaad aan prudentie in regels werd opgelegd om een fictieve vorm van ultieme zekerheid te waarborgen. De onwerkbare regels van korting, het irreële systeem van indexeren, de extreem hoge buffering en de scheve vorm van premiebepaling, hebben op zich en in combinatie, het stelsel in een misplaatste poging tot zekerstelling en door zekerheid op schijnzekerheid te stapelen, uiteindelijk volledig op slot gezet. Daarmee is, zo constateren deze leden, de politiek gewenste opmaat gecreëerd om een goed stelsel af te breken.

Tenslotte kan door de leden van de PVV-fractie niet anders dan geconcludeerd worden dan dat de waarde van voorliggende evaluatie wel heel beperkt, zo niet afwezig, is. Deze roept eerder op tot het voeren van de juiste en brede discussie aan de hand van alle relevante aspecten ten aanzien van het pensioencontract en het pensioenresultaat, zoals in bovenstaande vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie aan de orde gesteld. Daarbij ware te waken voor alle vormen van framing, als zouden bijvoorbeeld de pensioenpotten leeggegeten worden. Het al dan niet bewust creëren van een verkeerde perceptie over contract en resultaten, draagt zeker niet bij aan een juiste discussie, zo concluderen de leden van de PVV-fractie.

Zij wensen een fundamentele reactie te ontvangen op bovenstaande algemene beschouwing en geïndiceerde «pensioenkillers» enerzijds en op alle aan de orde gestelde noties en observaties ten aanzien van de nFTK-evaluatie anderzijds.

In bovenstaande beschouwing leveren de leden van de fractie van PVV niet alleen commentaar op de evaluatie van de Wet aanpassing financieel toetsingskader, waarvan zij de waarde niet zien, zij verwerpen tevens vrijwel alle elementen van het financieel toetsingskader.

In hun beschouwing hebben deze leden weinig oog voor het doel van het financieel toetsingskader, het waarborgen dat pensioenfondsen al hun verplichtingen met een hoge mate van zekerheid kunnen nakomen. Hierbij is beoogd om onvermijdelijke financiële tegenvallers en meevallers zo evenwichtig mogelijk over alle deelnemers en pensioengerechtigden te

verdelen. De leden van de PVV-fractie lijken de bestaande waarborgen te willen schrappen, zonder een alternatief voor te stellen. Het doel hiervan is blijkbaar om op de korte termijn een groter deel van het beschikbare vermogen uit te keren, en de gevolgen daarvan voor jongere generaties voor lief te nemen. Een dergelijke benadering staat haaks op de doelstelling van het financieel toetsingskader.

Het beschikbare pensioenvermogen wordt niet hoger door de waarborgen van het toetsingskader te schrappen. Dat geldt evenzeer voor toekomstige rendementen. Het waarden van verplichtingen op basis van een hoger rendement vergroot de kans op tegenvallers in de toekomst. Het beschikbare pensioenvermogen is ook geen «dood geld zonder fundamentele bestemming», maar – in een pensioenstelsel met kapitaaldekking – nodig om alle toekomstige pensioenen te kunnen betalen. Pensioenfondsen beleggen hun gehele vermogen om het hiervoor noodzakelijke rendement te kunnen boeken. De leden van de PVV-fractie lijken in hun beschouwing het uitgangspunt van een kapitaalgedekt pensioenstelsel los te laten. Zij benaderen het vermogen van pensioenfondsen als een grote pot met geld, voor de bestemming waarvan zo min mogelijk belemmeringen zouden moeten bestaan. Dat is naar mijn oordeel allesbehalve een toekomstbestendige invulling van ons pensioenstelsel.

Het evaluatieonderzoek ziet, overeenkomstig het verzoek van de Eerste Kamer, op de effecten van de maatregelen die met de Wet aanpassing financieel toetsingskader zijn ingevoerd of gewijzigd. De leden van de PVV-fractie achten dit te beperkt. Zij zijn voorstander van een brede discussie over het pensioencontract. Het doet mij deugd dat deze leden – met mij – de tekortkomingen van het huidige pensioencontract zien en daarmee de noodzaak voor een stelselvernieuwing. Ik reken op een vruchtbare gedachtewisseling met de PVV-fractie over de vernieuwing van ons pensioenstelsel.

Opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid

Kortingen en indexatie

De leden van de PvdA-fractie lezen dat WTW in het evaluatierapport constateert dat het voorkomen van abrupte omvangrijke kortingen goeddeels is bereikt: sinds de aanpassing van het FTK hebben kortingen, ondanks de daling van de dekkingsgraden, alleen in zeer uitzonderlijke gevallen plaatsgevonden. WTW constateert echter ook dat fondsen de ruimte blijken te benutten om optimistisch herstel te veronderstellen – en des te meer naarmate de financiële situatie slechter is. Deelt u de zorg van deze leden dat dit tot een situatie van «gambling for resurrection» kan leiden? Kunt u aangeven hoe dit gevaar kan worden voorkomen? Bent voornemens hiertoe maatregelen te nemen?

Onder «gambling for resurrection» wordt in het algemeen begrepen een poging om een vermogenstekort weg te werken door meer beleggingsrisico te nemen. Dat is inderdaad een gevaarlijke strategie. Meer risico kan immers niet alleen leiden tot een hoger rendement, maar ook tot hogere verliezen. Het is een pensioenfonds met een vermogenstekort (minder eigen vermogen dan wettelijk vereist) daarom verboden om zijn beleggingsrisico te verhogen ten opzichte van de situatie waarin het nog geen tekort had.

De aanpassing van het financieel toetsingskader was aanleiding om pensioenfondsen eenmalig de mogelijkheid te bieden hun beleggingsrisico aan te passen. Deze mogelijkheid is alleen opengesteld voor

fondsen die ten tijde van de aanpassing beschikken over het minimaal vereist eigen vermogen. Het onderzoeksrapport wijst uit een derde van pensioenfondsen van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt, met name door de afdekking van het renterisico te beperken. De bevindingen van het onderzoek geven mij geen aanleiding voor zorgen over «gambling for resurrection».

Het rapport laat wel zien dat pensioenfondsen met een lage dekkingsgraad in herstelplannen veelal uitgaan van het maximaal te veronderstellen rendement op zakelijke waarden. Deze handelwijze vergroot de kans op financiële tegenvallers en verkleint de kans op herstel naar het vereist eigen vermogen. Deze bevinding vormt een aandachtspunt. De toedeling van financiële mee- en tegenvallers is een belangrijk vraagstuk voor het nieuwe pensioencontract, en daarmee voor de stelselvernieuwing.

Nominale zekerheid versus reële ambitie

Deze leden lezen in het evaluatierapport tevens dat de spagaat in het beleggingsbeleid tussen de gerichtheid op koopkrachtbehoud (indexatie) en nominale stabiliteit inherent is aan het hybride karakter van het pensioencontract, waarin gestreefd wordt naar nominale garanties («je krijgt in ieder geval je niet-geïndexeerde pensioen») enerzijds en naar voorwaardelijke garanties («we doen ons best daarenboven te indexeren») anderzijds. Deze leden vragen zich echter af of u van oordeel bent dat er daadwerkelijk sprake is van harde nominale zekerheid. Pleit, ook in het geval dat geen sprake is van 100% nominale zekerheid, dit niet voor contracten met een reële ambitie?

Ik wil voorop stellen dat sociale partners de invulling en hoogte van de ambitie in een pensioenregeling bepalen. Er is geen sprake van een harde tegenstelling tussen nominale zekerheid en een reële ambitie. Vrijwel alle pensioenregelingen zeggen aan werknemers een onvoorwaardelijke nominale pensioenaanspraak toe, in combinatie met een voorwaardelijke indexatieambitie. In theorie is denkbaar om 100% reële zekerheid te bieden. Dit is echter zo duur dat dit alleen mogelijk is met een enorme verhoging van de pensioenpremie of een forse verlaging van het op te bouwen pensioen.

Het financieel toetsingskader schrijft voor dat een pensioenfonds voldoet aan een nominale zekerheidsmaatstaf van 97,5%. Dit houdt in dat het fonds over een zodanige buffer dient te beschikken dat de kans op onderdekking na een jaar niet meer dan 2,5% is. Fondsen die niet over deze buffer beschikken, krijgen met de herstelplansystematiek de ruimte om in maximaal 10 jaar aan de bovengenoemde zekerheidsmaat te voldoen. Omdat zij niet aan 100% nominale zekerheid hoeven te voldoen, hebben fondsen de ruimte om beleggingsrisico's te nemen. Ze kunnen hierdoor tegen aanvaardbare kosten invulling geven aan hun indexatieambitie.

Stabiliteit financiële sturing

Uit de evaluatie blijkt, zo constateren de leden van de fractie van de PvdA, dat invoering van de verplichte publicatie van de reële dekkingsgraad volgens de wettelijke definitie door alle correspondenten negatief wordt gewaardeerd. Hoe beoordeelt de regering dit? Welke informatie over (respectievelijk de definitie van) de dekkingsgraad zou wel aan de behoeften van de betrokkenen, waaronder deelnemers, fondsbesturen en toezichthouders, tegemoet kunnen komen, zo vragen deze leden.

Deze verplichting, die op verzoek van de Tweede Kamer in de Pensioenwet is opgenomen²⁷, strekt ertoe zicht te bieden op de financiële positie in reële termen, met andere woorden te informeren over de financiële mogelijkheid om de pensioenen en pensioenaanspraken aan te passen aan de (prijs)inflatie. De berekeningswijze van de reële dekkingsgraad is gebaseerd op de regels voor toekomstbestendige indexatie (artikel 137 Pensioenwet). Bij een reële dekkingsgraad van 100% heeft een pensioenfonds exact zoveel vermogen als nodig is om de pensioenen waardevast te houden.

Ik begrijp dat de kritiek vooral betrekking heeft op de berekeningsmethode van de reële dekkingsgraad. Dit betreft een van de onderwerpen waarover ik op korte termijn in overleg ga met pensioenfondsen en toezichthouders. Zoals toegezegd zal ik u informeren over de uitkomsten van dat overleg.

Premiestabiliteit

Het vervallen van de premiedekkingsgraad-eis en de veranderde regels voor rendementsdemping in de kostendekkende premie hebben bijgedragen aan het gestelde doel van stabiele pensioenpremies, zo schrijft WTW. WTW stelt echter ook dat een premiedekkingsgraad die langdurig sterk verschilt van de actuele dekkingsgraad van het fonds zich slecht verhoudt tot de evenwichtigheidsvereisten. De leden van de PvdA-fractie constateren dat deze tweeslachtigheid in het FTK – de wijze waarop de premiedekkingsgraad wordt berekend ten opzichte van de berekening van de actuele dekkingsgraad – destijds een welbewust geaccepteerde uitkomst van onderhandeling is geweest. Hoe oordeelt u thans over dit compromis?

De mogelijkheid om de kostendekkende premie te dempen op basis van verwacht rendement, is van belang voor een stabiele ontwikkeling van de pensioenpremies. Met de Wet aanpassing financieel toetsingskader is geregeld dat premies die zijn gedempt op basis van verwacht rendement, voor maximaal 5 jaar mogen worden gefixeerd. Dit voorkomt dat het verwachte rendement op vastrentende waarden langdurig afwijkt van de actuele renteontwikkeling. Hiermee is een goede balans gevonden tussen macro-economische en prudentiële overwegingen.

Waar bij premies sprake is van een jaarlijkse inkomstenstroom over een lange periode, waardoor tijdelijke afwijkingen in langjarige economische trends kunnen worden uitgemiddeld, is de actuele dekkingsgraad een graadmeter voor de financiële positie van een pensioenfonds op één moment. Bij de berekening van de waarde van pensioenverplichtingen moet daarom de risicovrije rente gebruikt worden. Het is immers niet verantwoord om vooruit te lopen op onzekere rendementen, die mogelijk niet worden behaald.

Vervolg evaluatie – vernieuwing pensioenstelsel

De leden van de PvdA-fractie vragen tot slot of u in de evaluatie van het FTK aanleiding ziet om breder naar het pensioencontract te kijken. Zo ja, op welke onderdelen is dit het geval en hoe is deze behoefte gerelateerd aan de uitkomsten van de evaluatie?

Het evaluatieonderzoek roept vragen op die nauw aansluiten bij de vraagstukken die aan de orde zijn bij de vernieuwing van het pensioenstelsel en de ontwikkeling van een nieuw pensioencontract. De aange-

²⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 972, nr. 44

paste herstelsystematiek en de regels voor toekomstbestendige indexatie gaan in de kern over de verdeling van financiële mee- en tegenvallers over leeftijdscohorten. Ook de verhouding tussen de pensioenpremie en -ambitie en de wijze waarop en mate waarin risico's binnen en tussen generaties worden gedeeld zijn belangrijke vraagstukken voor een nieuw pensioencontract. Ik vertrouw erop dat de SER deze vraagstukken in zijn advies voor een vernieuwing van het pensioenstelsel zal adresseren.

Opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

Opzet onderzoek

Volgens de leden van de ChristenUnie-fractie is er binnen de gekozen vraagstelling van de evaluatie sprake van bruikbaar onderzoek naar het functioneren van het nieuwe FTK. Wat deze leden opvalt is dat de evaluatie primair gestoeld is op ervaringen, meningen en percepties van pensioenfondsen en externe deskundigen en niet op een eigen empirische toetsing door WTW van de daadwerkelijke performance van de pensioenfondsen in de afgelopen drie jaar. Het gaat volgens deze leden in de evaluatie uitsluitend om gerapporteerd gedrag en niet om daadwerkelijk gedrag. Is dat een doelbewuste keuze van het departement geweest? Laat deze keuze, zo vragen deze leden, voldoende ruimte voor een afgewogen en zelfstandige externe beoordeling? Is het niet te dicht op de huid van de fondsen als directe stakeholders? De onderliggende motie-Ester c.s. vroeg, zo tekenen de leden aan, om een brede evaluatie van de effecten van de Wet aanpassing Financieel Toetsingskader, ook over de schutting van de pensioenfondsen heen.

Voor het onderzoek is gebruikt gemaakt van door DNB beschikbaar gestelde empirische gegevens over alle pensioenfondsen. Deze gegevens hebben – onder meer – betrekking op de financiële positie van de fondsen, toegepaste kortingen en indexaties, pensioenpremies en de in herstelplannen opgenomen maatregelen. De uitvraag onder vertegenwoordigers van een representatieve selectie pensioenfondsen en externe deskundigen is bedoeld om duiding te kunnen geven aan de vooral kwantitatieve toezichtgegevens. In de interviews en de enquête is onder meer uitgevraagd waarom pensioenfondsen bepaalde keuzes hebben gemaakt en hoe de respondenten de maatregelen van de Wet aanpassing ftk waarderen. In combinatie met de toezichtgegevens is hiermee een representatief beeld gegeven van de effecten van de wet in de praktijk.

Voorts missen de leden van de ChristenUnie-fractie een aantal substantiële beleidsaanbevelingen op basis van de onderzoeksbevindingen. Dat is jammer omdat WTW een reputatie op dit gebied heeft en gegeven het grote politieke en maatschappelijke belang van het onderwerp. De conclusies zijn primair een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Is dit niet een gemiste kans, zo vragen deze leden.

De uitkomsten van het onderzoek geven als zodanig geen aanleiding voor een substantiële aanpassing van de met de Wet aanpassing financieel toetsingskader getroffen maatregelen. Deze blijken goeddeels het beoogde effect te sorteren. Aandachtspunten zijn de lage premiedekkingsgraad bij een deel van de fondsen en de optimistische rendementsverwachtingen in veel herstelplannen. Het is te vroeg om hieraan conclusies te verbinden voor het effect op de solvabiliteit van de fondsen en voor de evenwichtige belangenafweging. Het verband tussen premies en ambitie en de verdeling van mee- en tegenvallers zijn bovendien belangrijke elementen voor de vernieuwing van het pensioenstelsel. Ik acht het niet

wenselijk om vooruit te lopen op onderwerpen waarover in het kader van die vernieuwing nog een richting moet worden bepaald.

Ten aanzien van de haalbaarheidstoets, de reële dekkingsgraad en de beleidsdekkingsgraad kom ik dit jaar met voorstellen, na overleg met fondsen en toezichthouders.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat essentiële discussies over de Ultimate Forward Rate (UFR), het Minimaal Vereist Eigen Vermogen (de MVEV-eis) en de aangescherpte eisen rond premieverlaging niet in het onderzoek zijn meegenomen. Was dit doelbewust geen onderdeel van de offertevraag door het departement of heeft WTW hier zelf voor gekozen?

De reikwijdte van het onderzoek is door mijn departement bepaald. Maatgevend daarvoor waren het dictum van de motie Ester c.s. die verzoekt om de effecten van de Wet aanpassing financieel toetsingskader te onderzoeken, alsmede de in de memorie van toelichting en andere Kamerstukken verwoorde doelen van die wet. Onderzocht zijn de maatregelen die met deze wet zijn ingevoerd of – meer dan in technische zin – zijn aangepast. De UFR is in 2012 door DNB verwerkt in de rentetermijnstructuur. De aangepaste berekeningswijze van de UFR, die medio 2015 is ingevoerd, was geen onderdeel van de wet.

De maatregel minimaal vereist eigen vermogen is wel in het onderzoek betrokken. Zie hiervoor de bladzijden 15 en verder van het onderzoeksrapport.

De eisen voor premiekorting of terugstorting (artikel 129 PW) zijn met de wet alleen in technische zin aangepast aan de invoering van de beleidsdekkingsgraad en de regels voor toekomstbestendige indexatie. Deze aanpassing behelst geen aanscherping.

Kortingen en indexatie

De conclusie van WTW is, zo lezen deze leden, dat de pensioenfondsen over het algemeen redelijk positief zijn over de aanpassing van het FTK. De wet lijkt erin geslaagd om meer stabiliteit te bewerkstelligen, abrupte schokken te voorkomen, indexatiebeleid terughoudender te maken en financiële sturing door pensioenfondsen te verbeteren. En dit alles ondanks een verdere daling van de rente, aldus de aan het woord zijnde leden. Zij constateren dat het aantal kortingen na 2015 gelukkig bescheiden is gebleven. Deze leden stellen vast dat er op een aantal punten toch zorgen zijn. Zo blijken veel herstelplannen gebaseerd te zijn op hoge verwachtingen van toekomstig rendement. Herstelmaatregelen worden daardoor uitgesteld. Indien deze verwachtingen niet worden gerealiseerd, zullen ingrijpende herstelmaatregelen geboden zijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe u deze vaststelling beoordeelt en of deze aanleiding geeft voor aanscherping van het FTK op dit punt.

Ik ben met het deze leden eens dat te optimistische rendementsverwachtingen in herstelplannen een zorgpunt vormen. Als de feitelijke rendementen lager uitvallen, kan dit immers tot gevolg hebben dat uiteindelijk zwaardere herstelmaatregelen nodig zijn. Hierboven heb ik al uiteengezet waarom ik het nu niet opportuun acht om op dit moment al conclusies hieraan te verbinden.

Hoe waardeert u de onderzoeksuitkomst dat een aantal pensioenfondsen meer beleidsvrijheid willen, met name op het punt van indexeren en het ongedaan maken van kortingen? Is daar ruimte voor of zijn de aangegeven kaders grensstellend?

De voorwaarden voor indexatie en het ongedaan maken van kortingen moeten worden gezien in samenhang met de gewijzigde herstelplansystematiek. Waar de herstelplansystematiek gunstig uitpakt voor oudere generaties, pakken de regels rond (inhaal)indexatie en het ongedaan maken van kortingen gunstiger uit voor jongere generaties. Juist die samenhang zorgt voor per saldo evenwichtige generatie-effecten. Dit evenwicht zou worden verstoord als de fondsen wel de ruimte voor indexatie en het ongedaan maken van kortingen zouden benutten, zonder aanscherping van hun herstelbeleid.

Het evaluatierapport geeft weinig informatie over de intergenerationale effecten van het nieuwe FTK. Ofwel: de verdeling van financiële mee- en tegenvallers over leeftijdscohorten. Dat is een gemis in de ogen van de leden van de ChristenUnie-fractie omdat het hier een aangelegen kwestie betreft; een kwestie die een kernthema vormt in het pensioendebat. Wel maakt het rapport een aantal opmerkingen over de spanning tussen kortingen en evenwichtigheidsvereisten. Beschikt de Minister over additionele informatie die nader licht op deze intergenerationale effecten kunnen werpen?

Het CPB heeft de intergenerationale effecten van de aanpassing van het ftk in juni 2014 uitgebreid geanalyseerd²⁸. De conclusie hiervan was dat de generatie-effecten van de gezamenlijke maatregelen per saldo beperkt zijn.

Nominale zekerheid versus reële ambitie

Het rapport werpt een aantal vraagpunten op rond de spagaat in het FTK tussen koopkrachtbehoud en nominale stabiliteit. De leden van de ChristenUnie-fractie zien daarop graag een reactie van de Minister. Kan deze spagaat worden opgelost zonder de essentie van het pensioencontract te ondermijnen?

Het verder oprekken van de regels van het toetsingskader om meer risico mogelijk te maken, gaat ten koste van de hardheid van de nominale pensioenbelofte, die de essentie vormt van de uitkeringsovereenkomst. Als een werkgever niet gebonden wil zijn aan de belofte van een vooraf toegezegde nominale pensioenuitkering, heeft hij de mogelijkheid om met zijn werknemers een premieovereenkomst te sluiten. Op die wijze wordt naar de deelnemer ook eerlijk gecommuniceerd dat het beleggingsrisico voor diens rekening komt.

Financiële sturing

Op het vlak van communicatie kan nog een slag gemaakt worden, zo blijkt volgens de leden van de ChristenUnie-fractie uit de evaluatie. Sommige fondsen benadrukken de beleidsdekkingsgraad, anderen beklemtonen de actuele dekkingsgraad. Dit leidt tot verwarring. Ziet u hier nog een rol voor zichzelf weggelegd om deze verwarring te verminderen, zo vragen deze leden.

Uit het evaluatierapport blijkt dat sommige fondsen in hun communicatie de nadruk leggen op de beleidsdekkingsgraad, anderen op de actuele

²⁸ CPB Notitie *Generatie- en premie-effecten aanpassing FTK*, 20 juni 2014

dekkingsgraad. Met de Wet aanpassing financieel toetsingskader is de beleidsdekkingsgraad (voortschrijdend 12-maandsgemiddelde van de actuele dekkingsgraad) ingevoerd, met als voornaamste doel om de invloed van dagkoersen op de financiële sturing tegen te gaan. Volgens een aantal fondsen heeft de beleidsdekkingsgraad echter ook tot verwarring geleid. Zoals al aangekondigd ga ik met pensioenfondsen en toezichthouders in overleg over de reikwijdte van de beleidsdekkingsgraad. Ik zal u dit najaar informeren over de uitkomsten van dit overleg.

Vervolg evaluatie – vernieuwing pensioenstelsel

Het aangeven van de implicaties voor het beleid is niet de sterkste kant van dit evaluatietraject. Hoewel u het rapport van een uitgebreide brief laat vergezellen, is de brief karig ten aanzien van de beleidsconclusies die getrokken worden. Kunt u, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie, in meer concrete zin aangeven welke conclusies u trekt rond een mogelijke aanpassing van het FTK? Zijn aanpassingen noodzakelijk of kan met het vigerende kader worden volstaan? Geven de bevindingen van het evaluatieonderzoek aanleiding tot herziening van het FTK, en zo ja op welke punten? En welke rol gaan de conclusies spelen in de herziening van het pensioenstelsel zoals het kabinet dat voornemens is?

Hierboven heb ik al toegelicht waarom ik het op dit moment niet opportuun acht om het huidige toetsingskader te herzien, anders dan in technische zin. De meer fundamentele vragen die het evaluatieonderzoek opwerpt, hangen sterk samen met de vraagstukken die spelen bij de ontwikkeling van een nieuw pensioencontract en de vernieuwing van het pensioenstelsel. Deze vragen zullen in dat kader aan de orde komen.

Reacties pensioenfondsen

Het is de leden van de ChristenUnie-fractie bekend dat een aantal pensioenfondsen gereageerd heeft op de bevindingen van het evaluatieonderzoek. Kunt u met de Eerste Kamer delen wat de grondtoon van deze reacties was en welke punten aan de orde werden gesteld? Hoe luidde het oordeel over het onderzoek, zo vragen deze leden.

De reacties van pensioenfondsen waar de leden van de fractie van de ChristenUnie op doelen, zijn mij niet bekend. Deze fondsen hebben hun reactie niet aan mij gericht. De Pensioenfederatie (PF) heeft op haar website wel een reactie op het rapport gepubliceerd. Kort samengevat vindt de PF het rapport goed en compleet en herkent men zich in de bevindingen. De PF omarmt de aanpak van de technische knelpunten, in het bijzonder van de haalbaarheidstoets.

De PF benadrukt het belang van stabiele premies en bepleit het behoud van discretionaire ruimte voor pensioenfondsen met het oog op hun verantwoordelijkheid van voor een evenwichtige belangenafweging.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees