

Evaluatie Wet aanpassing FTK

PGGM | Advies Regeling & Financiering | 16 maart 2018

Inleiding

Op 8 maart 2018 stuurde minister Koolmees van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SZW) het rapport Evaluatie Wet aanpassing financieel toetsingskader (FTK) aan de Tweede Kamer. De Wet aanpassing FTK is op 1 januari 2015 in werking getreden, waarbij het kabinet heeft ingestemd met een evaluatie na drie jaar. Deze evaluatie is uitgevoerd door Willis Towers Watson (WTW), in opdracht van het ministerie van SZW. WTW sprak in het kader van het onderzoek met wetenschappers, toezichhouders, pensioenfondsen, consultants en werkgevers- en werknemersorganisaties. In de begeleidende brief duidt de minister de resultaten van het onderzoek en worden vervolgacties geschetst. Deze quickscan geeft een overzicht van het rapport en onze duiding van de belangrijkste elementen uit de evaluatie.

Contact

Voor vragen kunt u contact opnemen met:

- Hans Staring, senior ALM-adviseur, 030-2779417 of hans.staring@pggm.nl
- Stef Vermeulen, Manager Actuariel Advies & ALM, 030-2779196 of stef.vermeulen@pggm.nl

Scope en opzet van het rapport evaluatie Wet aanpassing FTK

Bij het lezen en het interpreteren van het rapport is het belangrijk om te beseffen dat de scope van de evaluatie niet het volledige FTK behelst. De evaluatie wordt alleen uitgevoerd op de onderdelen van het FTK die per 1 januari 2015 zijn gewijzigd. Het is dus geen evaluatie van het FTK als geheel en heeft ook niet plaats gevonden in het kader van de discussie over het nieuwe pensioenstelsel.

Vanuit deze constatering over de scope plaatsen wij een paar opmerkingen en kanttekeningen bij de evaluatie.

- Er is in het rapport vrijwel geen aandacht voor de maatregel dat een fonds binnen 5 jaar moet toegroeien naar een dekkingsgraad van ongeveer 105% (de MVEV-eis). In de afgelopen drie jaar heeft deze eis niet tot verlagingen geleid. Er bestaat echter op dit moment een reëel risico dat de MVEV-eis eind 2020 leidt tot abrupte, omvangrijke verlagingen. Dit verstoort de door het kabinet gewenste stabiliteit.
- De verhoging van het vereist eigen vermogen (VEV) en de aanpassing van de UFR-methodiek worden in de memorie van toelichting uit 2014 uitgebreid besproken. Deze zijn ook begin 2015 ingevoerd. In de evaluatie zijn ze echter buiten beschouwing gelaten, omdat ze niet door middel van deze specifieke wet zijn ingevoerd.

- In de evaluatie is weinig aandacht voor de aangescherpte regels voor premieverlaging en het inhalen van verlagingen en niet verleende indexaties. Vanuit de geïnterviewde partijen is er wel aandacht voor, maar dat heeft niet geleid tot een conclusie op dit vlak in het rapport.

Naar onze mening was een uitgebreidere evaluatie op deze punten wenselijk geweest.

De conclusies in het rapport komen vanuit verschillende invalshoeken tot stand. Ze worden in het algemeen gebaseerd op de input vanuit de interviews met partijen uit de sector ('meeste stemmen gelden') of uit geaggregeerde data van DNB over de afgelopen drie jaar. Op enkele punten, zoals bij de maatregelen voor premiestabiliteit, volgt de conclusie niet uit interviews of data, maar komen de onderzoekers met hun eigen mening naar voren. Op deze punten kan de (wat ons betreft onterechte) indruk ontstaan, dat de evaluatie tot deze conclusies heeft geleid en deze conclusies daardoor voor waar kunnen worden aangenomen.

Belangrijkste elementen van het rapport evaluatie Wet aanpassing FTK

Met de invoering van het nieuwe FTK beoogde het kabinet 5 doelen te bereiken. Het rapport is langs die 5 doelen opgesteld en ook deze quickscan volgt die lijn.

1. Voorkomen van abrupte, omvangrijke verlagingen, zonder noodzakelijke herstelmaatregelen uit te stellen

De eerste doelstelling is tweeledig: het beoogt het voorkomen van abrupte, omvangrijke verlagingen, maar tegelijkertijd ook dat noodzakelijke herstelmaatregelen niet worden uitgesteld. Het nieuwe FTK kent drie nieuwe maatregelen waarmee deze doelstellingen moeten worden bereikt:

- Een nieuwe methodiek voor het herstelplan. Eventuele kortingen mogen worden gespreid in de tijd en de looptijd van het herstelplan mag ieder jaar op maximaal 10 jaar worden vastgesteld, waar de looptijd oorspronkelijk 15 jaar was en steeds afliep;
- Een aanpassing van de maximale termijn onder het minimaal vereist eigen vermogen (MVEV) van drie naar vijf jaar;
- Het maximeren van indexering door het middel van toekomstbestendig indexeren.

WTW concludeert dat het voorkomen van abrupte en omvangrijke kortingen is gelukt, maar dat herstelmaatregelen wel zijn uitgesteld. De maatregelen rondom herstelplan en MVEV hebben in de afgelopen

jaren in de praktijk tot soepelere eisen geleid. Vanaf 2015 hebben slechts twee fondsen een bescheiden korting moeten doorvoeren. Onder de oude regelgeving hadden meer en omvangrijkere kortingen plaatsgevonden. Waar WTW in dit geval wat ons betreft aan voorbij gaat, is het feit dat - omdat er nog steeds een MVEV-eis bestaat - er nog steeds een reële risico bestaat op abrupte en omvangrijke verlagingen. Omdat dit bij fondsen in de praktijk leidt tot meer focus op de korte termijn, beoordeelt PGGM de aanpassing van de MVEV-eis minder positief.

Omdat de meeste pensioenfondsen in het herstelplan gebruik maken van de maximaal toegestane rendementsverwachtingen en looptijd, worden geen herstelmaatregelen genomen en worden deze dus uitgesteld. WTW concludeert dat dit uitstel op gespannen voet staat met evenwichtige belangenafweging van alle groepen. Hoewel wij onderschrijven dat het uitstellen van herstelmaatregelen nadelig kan zijn voor jongeren, zijn wij van mening dat evenwichtigheid alleen over de gehele financiële opzet kan worden beoordeeld en niet alleen op basis van de gekozen parameters in het herstelplan.

Het beperken van de indexering heeft voor veel fondsen nog weinig impact gehad, vanwege de slechte financiële positie. WTW heeft in het onderzoek ondervonden dat de sector het in het algemeen eens is met het beginsel van toekomstbestendige indexering, zeker in relatie tot de samenhang met de wijziging van de herstelplansystematiek.

2. Tegengaan spagaat tussen koopkrachtbehoud en nominale zekerheid

De tweede doelstelling is het tegengaan van de spagaat tussen de reële ambitie en nominale zekerheid. Het nieuwe FTK kent twee maatregelen waarmee deze doelstelling moet worden bereikt:

- Een doorrollende einddatum in het herstelplan. Bij ieder nieuw herstelplan is de (maximale) hersteltermijn tien jaar (dus: geen "kruierend ijs", maar een "dakpanconstructie");
- De eenmalige mogelijkheid tot vergroting van het risicoprofiel.

De evaluatie oordeelt positief over deze maatregelen. De doorrollende hersteltermijn zorgt er voor dat korte termijn sturing minder plaats heeft gevonden en daarmee is de spagaat beperkt. De mogelijkheid tot vergroting van het risicoprofiel wordt door een meerderheid van de fondsen positief beoordeeld.

Naar onze mening is het wenselijk dat pensioenfondsen meer mogelijkheden krijgen om hun risicoprofiel te wijzigen als zij langdurig in onderdekking zijn. Wijzigingen in bijvoorbeeld het deelnemersbestand of

risicohouding kunnen dusdanig zijn dat het evenwichtiger is om het risicoprofiel te vergroten. Daarnaast zijn wij van mening, net als de conclusie in het rapport, dat de beoordeling van een vergroting van het risicoprofiel op basis van het standaardmodel voor het VEV nogal rigide is.

3. Meer stabiliteit bij de financiële sturing

De derde doelstelling is het vergroten van de stabiliteit bij de financiële sturing. Het nieuwe FTK kent drie maatregelen om deze doelstelling te bereiken:

- Het gebruik van de beleidsdekkingsgraad bij het nemen van beleidsbeslissingen. De beleidsdekkingsgraad is het gemiddelde van 12 maandelijkse dekkingsgraden;
- Ruimere mogelijkheden voor spreiding van financiële mee- en tegenvallers. Dit uit zich met name in wijzigingen in de herstelplan-methodiek, waaronder de mogelijkheid van het gespreid doorvoeren van verlagingen;
- Het vaststellen en rapporteren van de reële dekkingsgraad. De definitie van de reële dekkingsgraad in dit geval is de verhouding tussen de beleidsdekkingsgraad en de dekkingsgraad die nodig is om volledige prijsinflatie toe te kennen.

De evaluatie oordeelt positief over de introductie van de beleidsdekkingsgraad. Wel ziet men dat de beleidsdekkingsgraad in de communicatie tot verwarring kan leiden. Ook is de evaluatie positief over de ruimere mogelijkheid voor spreiden van mee- en tegenvallers. De evaluatie is negatief over de introductie van de reële dekkingsgraad. Een deel van de respondenten ziet geen meerwaarde in het rapporteren hiervan, men is unaniem negatief over de wettelijke definitie. Wij delen deze opinie over de reële dekkingsgraad.

Ten aanzien van de bijdrage aan stabiliteit van de beleidsdekkingsgraad zijn wij minder positief dan de evaluatie. De hoogte van een eventuele verlaging moet logischerwijs nog worden gebaseerd op de actuele dekkingsgraad en de beleidsdekkingsgraad zorgt ervoor dat de hersteltermijn van een fonds effectief korter is dan (maximaal) 10 jaar. Daarnaast zijn wij, net als 50% van de respondenten, van mening dat het gebruik van meerdere dekkingsgraden verwarrend werkt voor deelnemers. Daarom zijn wij geen voorstander van de beleidsdekkingsgraad.

4. Stabiele pensioenpremies

De vierde doelstelling is het vergroten van de stabiliteit van de pensioenpremies. Hiertoe zijn twee maatregelen geïntroduceerd:

- Het vervallen van de bijdrage-aan-hersteleis. Deze stelde dat fondsen met een dekkings-

tekort een premiedekkingsgraad van minstens 105% moesten hebben;

- Aanpassing van de systematiek van de gedempte kostendeckende premie op basis van verwacht rendement. Belangrijkste aanpassing is dat voorwaardelijke indexatie nu moet worden meegefinancierd in deze methodiek.

Pensioenfondsen zijn positief over de mogelijkheden tot premiedemping en het vervallen van de bijdrage-aan-hersteleis. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat het doel van het kabinet met deze maatregelen is bereikt.

WTW gaat daarnaast echter ook in op de lage premiedeckingsgraden die zijn ontstaan door de gedaalde rente. WTW is van mening dat een premiedeckingsgraad die langdurig sterk verschilt van de actuele dekkingsgraad zich slecht verhoudt tot evenwichtigheidseisen. Een langdurig te lage premiedeckingsgraad is volgens WTW niet evenwichtig voor oudere deelnemers.

Het is wat ons betreft opmerkelijk dat WTW in het rapport deze kritische kanttekeningen bij de gerealiseerde hoogte van de premiedeckingsgraad stelt. Dat premiedeckingsgraden soms hoger en soms lager zijn dan 100%, is inherent aan het mechanisme van premiedemping. De evaluatie toont aan dat door de premiedemping de doelstelling van het kabinet tot stabiele premies wel wordt bereikt. Tot die constatering had WTW het in de evaluatie ook kunnen beperken.

5. Fondsbesturen stellen hun financiële beleid op voorhand vast

De vijfde en laatste doelstelling is het compleet maken van de financiële opzet door pensioenfondsen. Hiermee is beoogd dat aan deelnemers duidelijk kan worden gemaakt dat pensioen opbouwen risico's met zich mee brengt en hoe die risico's deelnemers kunnen raken. Hiertoe zijn vijf maatregelen geïntroduceerd:

- Het compleet maken van het pensioencontract. Fondsen moeten het financiële beleid in meer detail vastleggen en bekend maken;
- Verduidelijking van de prudent person regel, met name als het gaat om het nader uitwerken en vastleggen van de beleggingscyclus;
- Opstellen en vastleggen van het financieel crisisplan;
- Vaststellen van de risicohouding in overleg met sociale partners en fondsorganen;
- Twee maatregelen met betrekking tot de haalbaarheidstoets:
 - Toetsing van de risicohouding door de jaarlijkse haalbaarheidstoets;
 - De voorgeschreven uitgangspunten en methoden voor de haalbaarheidstoets.

Over het algemeen is de evaluatie positief over de gedachte achter deze maatregelen. Wij gaan kort in op een drietal zaken:

- WTW wijst er op dat de gevallen waarin en de wijze waarop verlagingen worden doorgevoerd vrijwel volledig beschreven zijn. Voor het inhalen van verlagingen en gemiste indexaties is dit veel minder het geval. Hier liggen vooral fiscale beperkingen en daardoor uitvoerings-technische uitdagingen aan ten grondslag. Inhalen is enkel mogelijk voor zover er op individueel niveau sprake is van verlaging of niet verleende indexatie.
- PGGM vindt WTW in het rapport te optimistisch over de toegevoegde waarde van de haalbaarheidstoets. PGGM staat negatief tegenover de (technische) uitwerking daarvan. Deze is complex en besturen en achterbannen geven aan de uitkomsten moeilijk te kunnen interpreteren.
- Wij raden pensioenfondsen mede daarom aan om de risicohouding niet alleen te definiëren op basis van de wettelijk verplichte haalbaarheidstoets, maar ook te formuleren op basis van eigen aannames, maatstaven en analyses, passend bij de specifieke situatie en karakteristieken van het pensioenfonds. Alleen op deze wijze geeft de risicohouding een leidraad in het verdere beleidsproces.

¹Zie het artikel 'Vormgeving haalbaarheidstoets dient het doel niet' van Hans Staring en Pascal Janssen via <https://www.pggm.nl/wat-vinden-we/Documents/Vormgeving-haalbaarheidstoets-dient-het-doel-niet.pdf>

Conclusie

Minister Koolmees geeft aan dat de evaluatie laat zien dat de beoogde doelen in belangrijke mate zijn gerealiseerd. Wij kunnen ons vinden in die conclusie, voor zover het de aanpassingen van het FTK per 1 januari 2015 betreft. Dit wil niet automatisch zeggen dat het FTK in zijn totaliteit optimaal is ingericht om de doelstellingen die het kabinet heeft geformuleerd te bereiken. Hiervoor is eigenlijk uitgebreider onderzoek en debat nodig.

De minister geeft aan dat fundamentele vragen over de inrichting van het FTK en het pensioenstelsel geen deel uitmaken van deze evaluatie, maar dat deze elementen worden meegenomen in de discussie over het gehele stelsel. Hij wijst daarbij op de verhouding tussen pensioenambitie en premiestelling en de maatvoering en vormgeving van risicodeling binnen en tussen generaties. Wat ons betreft was het beter geweest als de evaluatie van het FTK wel een bredere scope had gekregen en de conclusies in een breder kader waren geplaatst. Ook wanneer er overeenstemming wordt bereikt over een nieuw pensioenstelsel, is er namelijk de mogelijkheid dat uitkeringsovereenkomsten onder het huidige FTK naast het nieuwe stelsel blijven bestaan.

Samen met pensioenfondsen en toezichhouders wil minister Koolmees overleggen hoe minder fundamentele aspecten effectiever en doelmatiger kunnen worden ingericht. Concreet gaat dat om de reikwijdte van de beleidsdekkingsgraad, de berekeningswijze van de reële dekkingsgraad en de technische vormgeving van de haalbaarheidstoets. Wij kunnen ons helemaal vinden in deze vervolgcacties en denken graag mee. Daarnaast bespreekt ook de Tweede Kamer de evaluatie nog.

Disclaimer:

PGGM N.V. heeft de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van dit document besteed. Het kan echter voorkomen dat de informatie in dit voorstel onvolledig of onjuist is als gevolg van kennelijke fouten of vergissingen of door druk- en zetfouten. PGGM N.V. aanvaardt hiervoor geen aansprakelijkheid. PGGM betekent in dit document PGGM N.V. of een dochtervennootschap daarvan die belast is met, en waar nodig een vergunning heeft voor, uitvoering van bepaalde werkzaamheden.