

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Inleiding

In artikel 137 van de Pensioenwet juncto artikel 15 van het Besluit Financieel toetsingskader pensioenfondsen is geregeld wanneer pensioenfondsen voorwaardelijke toeslag kunnen verlenen.¹ Pensioenfondsen kunnen hiertoe besluiten, indien de beleidsdekkingsgraad ten minste 110% bedraagt en er niet meer toeslag wordt verleend dan naar verwachting in de toekomst te realiseren is. In artikel 137, derde lid, onderdeel c, van de Pensioenwet is geregeld dat hiervan bij bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Op 11 november 2021 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen, waarbij de regering wordt opgeroepen om een besluit uit te werken, waardoor pensioenfondsen onder voorwaarden wordt toegestaan om in het jaar 2022 voorwaardelijke toeslag te verlenen bij een beleidsdekkingsgraad van 105%, met nadrukkelijke waarborgen voor evenwichtig invaren en de belangen van toekomstige generaties.² Deze algemene maatregel van bestuur strekt ter uitvoering van deze motie.

De motie constateert dat de beoogde inwerkingtreding van de Wet toekomst pensioenen (WTP) is verzet naar 1 januari 2023. Met de WTP wordt een nieuw pensioenstelsel ingevoerd, met pensioenopbouw middels premieregelingen. Van het sturen op nominale zekerheid en een vaste nominale pensioenopbouw wordt overgestapt op premieregelingen met een premie en een beleggingsbeleid die een pensioen kunnen financieren dat meer perspectief biedt op behoud van koopkracht. Onderdeel van de WTP is een transitieperiode waarin de overstap naar het nieuwe stelsel centraal staat. In de transitieperiode gelden – voor pensioenfondsen die ervoor kiezen gebruik te maken van het zogenoemde transitie-financieel toetsingskader (ftk) – aangepaste regels omtrent het verhogen en verlagen van pensioenen. De WTP – en als onderdeel daarvan het transitie-ftk – bevatten waarborgen die een verantwoorde, uitlegbare en evenwichtige overstap mogelijk maken. In het uitstel van de inwerkingtreding en (op termijn) de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel liggen de bijzondere omstandigheden die aanleiding geven voor afwijking van het voorschrift dat pensioenfondsen voorwaardelijke toeslag kunnen verlenen bij een beleidsdekkingsgraad van tenminste 110% en het voorschrift van toekomstbestendige toeslagverlening.

Pensioenfondsen zijn verantwoordelijk voor de besluitvorming omtrent voorwaardelijke toeslagverlening. Met deze algemene maatregel van bestuur wordt mogelijk gemaakt dat pensioenfondsen onder voorwaarden kunnen besluiten vanaf een

¹ Dit geldt ook voor de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

² Kamerstukken II 2021/22, 35897, 17.

beleidsdekkingsgraad van 105% in het jaar 2022 toeslag te verlenen. Om ervoor te zorgen dat de pensioenfondsen die gebruik willen maken van deze regeling zo spoedig mogelijk kunnen beslissen, treedt deze algemene maatregel van bestuur per 1 juli 2022 in werking.

Vooruitlopen op de indexatie-regels van het transitie-ftk

De WTP voorziet in een financieel toetsingskader tijdens de transitieperiode: het transitie-ftk. Het transitie-ftk stelt de overstap naar het nieuwe pensioenstelsel centraal en bevat aangepaste regels voor het verhogen en verlagen van pensioenen. Pensioenfondsen die voornemens zijn om in te varen kunnen kiezen voor het transitie-ftk. Het kabinet acht het (tijdelijk) afwijken van de eisen van het financieel toetsingskader gerechtvaardigd vanwege het uitgangspunt dat het transitie-ftk is gericht op het bereiken van een evenwichtige overstap naar het nieuwe pensioenstelsel. Het transitie-ftk bevat waarborgen om te komen tot een verantwoorde, uitlegbare en evenwichtige overstap. Zo is de te bereiken dekkingsgraad op het moment van invaren gebaseerd op de door sociale partners en pensioenfondsen gemaakte afspraken over de nieuwe pensioenovereenkomst en de transitie daarnaartoe. Ook gelden goedkeurings- en adviesrechten voor het belanghebbendenorgaan en het verantwoordingsorgaan op het overbruggingsplan waarin het pensioenfonds aangeeft of en hoe het maatregelen neemt om de financiële positie te verbeteren. Daarnaast moet een pensioenfonds onderbouwen waarom het van oordeel is dat het in het belang is van (gewezen) deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden om gebruik te maken van het transitie-ftk. Bovendien onderbouwt het pensioenfonds in zijn implementatieplan hoe het bij de besluitvorming over de transitie rekening heeft gehouden met de voor- en nadelen die (gewezen) deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden hebben van het transitie-ftk. Daarbij gebruikt het pensioenfonds netto profijt en additionele maatstaven. Tot slot stelt het pensioenfonds informatie over het gebruik van het transitie-ftk en de onderbouwing daarvan ter beschikking van (gewezen) deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden of verstrekt deze informatie tijdig. De toezichthouders houden op al deze waarborgen toezicht.

Het voorliggende besluit regelt dat pensioenfondsen in 2022, onder voorwaarden, voorwaardelijk toeslag kunnen verlenen vanaf een beleidsdekkingsgraad van 105% en dat de eis van toekomstbestendige toeslagverlening in 2022 niet geldt. Hiermee wordt aangesloten bij de aangepaste toeslagregels zoals die worden voorgesteld in het transitie-ftk.

De inwerkingtredingsdatum van dit besluit ligt voor de beoogde inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel toekomst pensioenen en de daarbij behorende lagere regelgeving. Op het moment van besluitvorming door het pensioenfonds over de toepassing van de regeling uit dit besluit, zullen de Tweede en Eerste Kamer zich nog buigen over het wetsvoorstel WTP. Dat betekent dat het pensioenfonds besluiten over de voorwaardelijke toeslagverlening over het jaar 2022 zonder zeker te zijn van de exacte inhoud en inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel. Er kan daarom in dit stadium nog niet van pensioenfondsen worden verwacht dat zij concrete en gedetailleerde plannen met betrekking tot de transitie kunnen overleggen, mede omdat het wetsvoorstel nog niet is vastgesteld. Anderzijds kan het onwenselijk zijn om de besluitvorming over de voorwaardelijke toeslagverlening over het jaar 2022 lang uit te stellen. Daarom is gekozen voor een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2022.

Toeslagverlening bij een beleidsdekkingsgraad van 105%

Pensioenfondsen die aangeven voornemens te zijn om vanaf de inwerkingtreding van de WTP gebruik te maken van het transitie-ftk en om tijdens de transitieperiode de pensioenen in te varen, kunnen besluiten gebruik te maken van de regeling die is opgenomen in dit besluit binnen de ruimte die de pensioenregeling biedt.

Pensioenfondsen zijn niet verplicht om van dit besluit gebruik te maken. Het is aan het pensioenfonds om te bezien of het gebruik past in een evenwichtige besluitvorming met betrekking tot toeslagverlening, vooruitlopend op de transitie naar een nieuw pensioenstelsel.

Pensioenfondsen die ervoor kiezen gebruik te maken van de mogelijkheid die dit besluit biedt, zullen een tweede besluit nemen over de toeslagverlening in het jaar 2022. Zij kunnen daarbij het gehele jaar 2022 betrekken, dus ook de maanden die voor inwerkingtredingsdatum van dit besluit liggen.

Pensioenfondsen die ervoor kiezen gebruik te maken van deze regeling, mogen maximaal volgens de prijs- of loonindex (afhankelijk van het bij het pensioenfonds vastgestelde toeslagenbeleid) in 2022 indexeren mits de beleidsdekkingsgraad hoger is dan 105% en de dekkingsgraad na toeslagverlening niet onder de 105% komt. Zij moeten daarom bij het vaststellen van de toeslagverlening op basis van dit besluit een reeds eerder genomen besluit over toeslagverlening in het jaar 2022 betrekken. De totaal verleende toeslag in 2022 moet immers passen binnen het toeslagenbeleid en kan daarom niet hoger zijn dan de hiervoor genoemde maximale toeslagverlening op basis van prijzen of lonen. Er geldt dus geen nieuwe referteperiode. Daarnaast hoeft bij de voorwaardelijke toeslagverlening niet te worden voldaan aan de eis dat er niet meer toeslag wordt verleend dan naar verwachting in de toekomst te realiseren is. De reguliere voorwaarden uit het financieel toetsingskader gelden voor het compenseren van misgelopen toeslagen in het verleden (inhaalindexatie) of in het verleden doorgevoerde vermindering van pensioenaanspraken en pensioenrechten.³ Ook voor al het overige gelden de reguliere regels en procedures voor toeslagverlening.

Waarborgen

Het besluit om bij een lagere beleidsdekkingsgraad voorwaardelijke toeslag te verlenen, kan generatie-effecten hebben en kan gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de financiële positie in de jaren volgend op het besluit. Daarom worden aan dit besluit de volgende waarborgen gesteld.

Besluitvorming door het pensioenfondsbestuur

Pensioenfondsen besluiten of gebruik maken van het besluit in hun geval past in een evenwichtige besluitvorming met betrekking tot toeslagverlening, vooruitlopend op de transitie naar een nieuw pensioenstelsel.

Het besluit van het pensioenfonds omvat drie onderdelen. In de eerste plaats omvat dit een verklaring van het pensioenfonds met informatie op basis waarvan het pensioenfonds redelijkerwijs verwacht dat in de transitieperiode de opgebouwde pensioenrechten- en aanspraken ingevaren zullen worden in een van de nieuwe pensioencontracten, en indien dit niet direct per 1 januari 2023 plaatsvindt, in de tussenliggende tijd gebruik wordt gemaakt van het transitie-ftk. De intentieverklaring bevat de informatie op basis waarvan het pensioenfonds redelijkerwijs verwacht dat een

³ Artikel 137, lid 2, sub c, van de Pensioenwet.

verzoek tot invaren wordt gedaan en/of dat gebruik wordt gemaakt van het transitie-ftk. Aangezien het verzoek tot invaren vanuit de sociale partners komt, betreft het pensioenfonds de sociale partners bij het opstellen van de intentieverklaring. Conform de tekst van de motie en conform de opzet van het transitie-ftk is beoogd alleen pensioenfondsen die (redelijkerwijs) de intentie of verwachting hebben bestaande pensioenen in te varen gebruik te laten maken van de aangepaste toeslagregels. Die aangepaste regels zijn namelijk mogelijk in het licht van de overstap naar het nieuwe pensioenstelsel.

Aangezien de besluitvorming over de intentieverklaring plaatsvindt voordat het wetsvoorstel Toekomst pensioenen en de bijbehorende lagere regelgeving in werking is getreden, hoeft hierbij nog niet te worden aangegeven hoe de transitie en het invaren verder wordt vormgegeven.

In de tweede plaats besluit het pensioenfonds om gebruik te maken van de mogelijkheid om in 2022 voorwaardelijk toeslag te verlenen op grond van het onderhavige besluit. Tot slot is het besluit om gebruik te maken van dit besluit voorzien van een toelichting, waarin het pensioenfonds onderbouwt waarom het van oordeel is dat het in het belang is van (gewezen) deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden, en tevens dat dit uitlegbaar en verantwoord is.

Inzichtelijk maken van generatie-effecten

Het verlenen van voorwaardelijke toeslag bij een lagere beleidsdekkingsgraad heeft generatie-effecten en heeft gevolgen voor de ontwikkeling van de financiële positie in de jaren volgend op het besluit. Voor een evenwichtig besluit met betrekking tot de voorwaardelijke toeslagverlening is het daarom van groot belang dat het pensioenfondsbestuur en het belanghebbendenorgaan of verantwoordingsorgaan inzicht hebben in de generatie-effecten van dit besluit. Omdat er in de nabije toekomst in het kader van transitie meer besluiten genomen moeten worden die generatie-effecten tot gevolg kunnen hebben, hebben zij ook inzicht nodig in hoe de generatie-effecten van deze besluiten zich tot elkaar verhouden.

Het voorgaande maakt dat pensioenfondsen die gebruik willen maken van de regeling uit dit besluit, de generatie-effecten hiervan kwantitatief inzichtelijk moeten maken. Het is belangrijk dat pensioenfondsen het besluit om gebruik te maken van dit besluit weloverwogen nemen, transparantie betrachten over het gebruik van dit besluit en ten behoeve daarvan informatie over het gebruik van het besluit, de onderbouwing daarvan en inzicht in de effecten op cohortniveau tijdig en actief ter beschikking stelt van de deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden of deze informatie tijdig verstrekt. Het fonds bepaalt het aantal cohorten door te kijken naar voldoende onderscheidende verschillen. Deze berekeningen worden ook gedeeld met het belanghebbenden- of verantwoordingsorgaan. Daarnaast geeft het pensioenfonds te zijner tijd bij de besluitvorming met betrekking tot de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel aan of en hoe het rekening heeft gehouden met de effecten van het besluit om gebruik te maken van dit besluit. Daartoe wordt in het Wetsvoorstel toekomst pensioenen ook een bepaling opgenomen.

Artikelsgewijs

ARTIKEL I

In artikel 15c van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen is een regeling opgenomen voor de toeslagverlening in 2022 van fondsen die, naar verwachting, in de komende stelselherziening over zullen gaan tot collectieve waardeoverdracht om de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten aan te wenden conform de vanwege de stelselherziening gewijzigde pensioenovereenkomsten. Deze fondsen moeten daarnaast ook de intentie hebben om voorafgaand aan de collectieve waardeoverdracht gebruik te maken van het aangepaste financieel toetsingskader voor de transitie. Zowel bij de collectieve waardeoverdracht als het gebruik maken van het aangepaste financieel toetsingskader voorafgaand aan deze collectieve waardeoverdracht is sprake zijn van een verwachting of intentie en kan nog geen sprake zijn van een (definitief) besluit.

Op grond van het eerste lid is voor deze fondsen artikel 137, tweede lid, onderdelen a en b, van de Pensioenwet dan wel artikel 132, tweede lid, onderdelen a en b, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling in het jaar 2022 niet van toepassing. Dit betreft de toeslagdrempel van 110% beleidsdekkingsgraad en het vereiste van de toekomstbestendige toeslagverlening. De regeling voor inhaaltoeslagverlening in artikel 137, tweede lid, onderdeel c, van de Pensioenwet dan wel artikel 132, tweede lid, onderdeel c, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling blijft wel van toepassing. De fondsen die toeslag willen verlenen met toepassing van deze regeling voldoen daarbij wel aan de verdere voorwaarden in artikel 15c.

Op grond van het tweede lid is de drempel voor toeslagverlening een beleidsdekkingsgraad van 105%. Op grond van het derde lid mag een fonds door de toeslagverlening niet een dekkingsgraad krijgen die ligt onder 105%. De toeslagverlening mag op grond van het vierde lid niet meer bedragen dan overeenkomt met de verwachtingswaarde voor het prijs- of loonindexcijfer van het fonds voor het jaar 2022.

In het vijfde lid is bepaald dat een fonds bij het besluit tot toeslagverlening de verwachting dat het zal overgaan tot collectieve waardeoverdracht en de intentie gebruik te maken van het financieel toetsingskader voor de transitie moet onderbouwen. Ook moet het fonds een kwantitatieve beschrijving geven van de generatie-effecten per leeftijdscohort.

Op grond van het zesde lid informeert het fonds het verantwoordingsorgaan of het belanghebbenden zo spoedig mogelijk over het besluit tot toeslagverlening en verstrekt daarbij de gegevens, bedoeld in het vijfde lid. Op grond van het zevende lid informeert het fonds ook de aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden over het besluit tot toeslagverlening.

Een pensioenfonds mag op grond van artikel 16, vierde lid, van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen geen maatregel nemen waardoor het risico dat niet wordt voldaan aan de vereisten voor het vereist eigen vermogen doelbewust wordt vergroot. Op grond van het achtste lid kan bij de toepassing van dit artikel hiervan afgeweken worden.

De regeling is bedoeld als tijdelijke regeling voor de toeslagverlening in 2022. In het negende lid is daarom geregeld dat het artikel vervalt met ingang van 1 januari 2023.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

A.D. Wiersma