Raad van State

No.W12.19.0006/III 's-Gravenhage, 31 januari 2019

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 9 januari 2019 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Rooijen tot wijziging van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling in verband met verlenging van de periode van dekkingstekort waarna maatregelen genomen moeten worden om op het niveau van het minimaal vereist eigen vermogen te komen teneinde kortingen op pensioenrechten en - uitkeringen te voorkomen, met memorie van toelichting.

Het voorstel bewerkstelligt dat de termijn voor verbetering van de beleidsdekkingsgraden om te voldoen aan het minimaal vereist eigen vermogen wordt verlengd met twee jaar. Daarmee wordt volgens de toelichting beoogd de verplichte kortingen waar de pensioenfondsen naar verwachting in 2020 tegenaan zullen lopen, uit te stellen en mogelijk te voorkomen. Gewezen wordt op het monetaire beleid van de ECB, dat heeft geleid tot een kunstmatig lage rente.

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat het enkele opschuiven van de termijn waarbinnen een verbetering van de beleidsdekkingsgraad moet zijn bereikt, na het vele uitstel dat er al is verleend, niet verantwoord is. Om tot een pensioen te komen dat ook op langere termijn waardevast is, zijn maatregelen nodig die nog veel ingrijpender zijn dan de maatregelen waarvan nu uitstel wordt voorgesteld. In verband met deze opmerkingen kan over het initiatiefvoorstel niet positief worden geadviseerd.

De Afdeling brengt heden eveneens advies uit over het gelijkluidende voorstel van het lid Smeulders tot wijziging van de Pensioenwet (PW) en de Wet verplichte beroepspensioenregeling in verband met het voorkomen van pensioenkortingen op de korte termijn.[1]

1. Voorgeschiedenis

Na het uitbreken van de financiële crisis, eind 2008, zijn de dekkingsgraden van veel pensioenfondsen verslechterd. Omdat toen nog niet duidelijk was, of de oorzaak daarvan mogelijk slechts tijdelijke onrust op de financiële markten zou blijken te zijn geweest, is het treffen van maatregelen toen uitgesteld. In 2012 zijn onder andere de termijnen voor kortetermijnherstelplannen verlengd van drie naar vijf jaar. Nadien is duidelijk geworden dat de situatie van veel fondsen, los van conjuncturele effecten, structureel verslechterd is.

Per 2015 is het Financieel Toetsingskader Pensioenfondsen (FTK) aangepast, vooruitlopend op de uitkomsten van de aangekondigde dialoog over de toekomst van het stelsel. Doel van het FTK is het beheer van het pensioenvermogen en de positie van de verschillende belanghebbenden (deelnemers, gewezen deelnemers, gepensioneerden en werkgevers) voor de periode die nodig is om tot een nieuw stelsel te komen, op evenwichtige wijze te reguleren en de stabiliteit van het financiële beheer te vergroten.

[1] Kamerstukken II 2018/19, 35096, nrs. 1-3.

AAN DE VOORZITTER VAN DE TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Daarbij is in de eerste plaats het vereist eigen vermogen van belang.[2] Wanneer het vereist eigen vermogen beneden een bepaald niveau komt (bij de meeste fondsen bij een dekkingsgraad rond 125%) moet een herstelplan worden opgesteld om de dekkingsgraad binnen tien jaar op het vereiste niveau te brengen.[3] Door deze termijnstelling kunnen de gevolgen van schokken worden uitgesmeerd in de tijd. Het vereist eigen vermogen is ook bepalend voor de vraag of (volledige) indexatie is toegestaan.[4] Indexatie is alleen toegestaan wanneer die langjarig kan worden waargemaakt.

In de tweede plaats is van belang dat direct maatregelen moeten worden getroffen indien over een termijn van vijf jaren niet aan het minimaal vereist eigen vermogen (beleidsdekkingsgraad rond 104%) wordt voldaan.[5] Dit om te voorkomen dat de financiële positie van pensioenfondsen over een lange periode zodanig slecht is, dat zelfs het waarmaken van de nominale ambities in gevaar komt.

Bij de invoering van het nieuwe FTK is gesteld dat de dekkingsgraad van fondsen naar verwachting over het algemeen sneller dan in vijf jaar zal herstellen tot het niveau van het minimaal vereist eigen vermogen, omdat fondsen in maximaal tien jaar van de actuele dekkingsgraad op het vereist eigen vermogen uit moeten komen.[6] De ervaringen van de afgelopen jaren laten zien dat van die verwachting niet voetstoots kan worden uitgegaan.

In 2016 is verduidelijkt dat de nieuwe termijn van vijf jaren pas per 31 december 2014 is gaan lopen, ook als begin 2014 al sprake was van een dekkingstekort.[7] In dit verband is in de wettekst de termijn van vijf jaar verlengd tot zes jaar.

Het voorgaande laat zien dat bij fondsen met een dekkingstekort de termijnen voor het treffen van de noodzakelijke herstelmaatregelen om te voldoen aan het minimaal vereist eigen vermogen, inmiddels over een lange periode zijn verlengd. Met het FTK is weliswaar opnieuw uitstel verleend, maar er zijn grenzen getrokken in het licht van de noodzaak een balans te treffen tussen de belangen van de verschillende betrokken groepen (deelnemers, gewezen deelnemers, gepensioneerden en werkgevers).

---

2 Artikel 131 Pw.
3 Artikel 138 Pw.
4 Artikel 137 Pw.
5 Artikel 140 Pw.
6 Kamerstukken II 2013/14, 33972, nr. 4, p. 9.
7 Kamerstukken II 2016/17, 34647 (Verzamelwet pensioenen 2017).

2. Het voorstel

Het voorstel bewerkstelligt dat de termijn voor verbetering van de beleidsdekkingsgraden om te voldoen aan het minimaal vereist eigen vermogen wordt verlengd met twee jaar. Met het voorstel wordt volgens de toelichting beoogd de verplichte kortingen waar de pensioenfondsen naar verwachting in 2020 tegenaan zullen lopen, uit te stellen en mogelijk te voorkomen.

In de toelichting worden hiervoor – kort samengevat – drie argumenten aangevoerd:
- de oorzaak van de dreigende kortingen is gelegen in het uitzonderlijke monetaire beleid van de ECB, dat heeft geleid tot een kunstmatig lage rente;
- de premie is niet kostendekkend, waardoor sprake is van een premiedekkingsgraad onder 100%;
- kortingen die worden doorgevoerd op grond van artikel 140 Pw kunnen niet op een later tijdstip worden teruggedraaid.

De Afdeling merkt het volgende op.

a. *Algemeen*

Blijkens de toelichting is het voorstel in het bijzonder ingegeven door de wens kortingen te voorkomen. De Afdeling herinnert eraan dat als ondergrens voor indexering van pensioenuitkeringen een beleidsdekkingsgraad geldt van 110%.[8] Volledige indexering is pas mogelijk bij een beleidsdekkingsgraad rond 125%. De toelichting vermeldt slechts een ondergrens van 104,3% die geldt voor het korten op de pensioenuitkering. Om het beleid te kunnen richten op het vermijden van toekomstige kortingen en van verdere bevriezing van de pensioenuitkeringen, zal het streven er echter op gericht dienen te zijn de grens van 110 respectievelijk 125% zo snel mogelijk weer te bereiken. Om tot een pensioen te komen dat ook op langere termijn nog waardevast is, zijn bovendien maatregelen nodig die nog veel ingrijpender zijn dan de maatregelen waarvoor nu uitstel wordt voorgesteld. Verder uitstel daarvan leidt dan ook al snel tot langduriger bevriezing en het gevaar van kortingen op de pensioenuitkeringen in volgende jaren. Wat op korte termijn een oplossing lijkt, kan op langere termijn ingrijpender nadelen tot gevolg hebben.

b. *Rente*

De initiatiefnemer gaat ervan uit dat de huidige rentetermijnstructuur een vertekend beeld laat zien als gevolg van het huidige monetaire beleid van de ECB. De rente is als gevolg van dat beleid kunstmatig laag, aldus de initiatiefnemer.[9]

Volgens de toelichting is sprake is van “een forse incidentele factor binnen de huidige rente, die overigens weer verdwijnt wanneer de ECB haar monetaire beleid weer kan en wil ‘normaliseren’”.[10] Ook wordt de verwachting uitgesproken dat de rente de komende tijd zal gaan stijgen als gevolg van aangekondigde wijzigingen van het beleid van de ECB.[11]

---

[8] Artikel 15, tweede lid, van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen.
[9] Toelichting, paragraaf 2.
[10] Toelichting paragraaf 2, slot.
[11] Toelichting, paragraaf 6.

Tegelijkertijd vermeldt de toelichting, dat de huidige situatie van een “extreem lage gemanipuleerde rente”, waarschijnlijk ook voor de eerstkomende jaren kenmerkend zal zijn.[12] Daarnaast wordt vermeld dat de brede verwachting is, dat de ECB nog voor onbepaalde tijd zal doorgaan met een beleid van Zero Interest Rate Policy.[13]
Om het voorgestelde uitstel met twee jaar zinvol te kunnen laten zijn, is het nodig dat die normalisering van de rentestructuur op korte termijn zal worden geëffectueerd. Maar als er rekening mee wordt gehouden dat nog van een langdurige periode van lage rentes sprake zal zijn, past het niet om tijdelijke maatregelen te treffen.

De Afdeling heeft er in dit verband eerder op gewezen[14] dat onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) laat zien dat de langetermijnrente al sinds de jaren tachtig een dalende trend vertoont. Aan deze lagere rentestanden liggen verschillende structurele ontwikkelingen ten grondslag: lagere verwachtingen over zowel de inflatie als de toekomstige economische groei en een veranderende demografie van de samenleving. De verwachting is dat rentestanden in de toekomst weliswaar weer kunnen oplopen, maar niet (volledig) zullen terugkeren naar niveaus die historisch gezien wel gebruikelijk waren.[15] De vraag is volgens de Afdeling dan ook of de huidige omstandigheden zo uitzonderlijk zijn dat thans een verlenging van de termijn waarop kortingen doorgevoerd moeten worden, gerechtvaardigd zou zijn.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling er niet van overtuigd dat het voorstel zal kunnen bewerkstelligen dat dekkingsgraden dusdanig zullen verbeteren dat kortingen kunnen worden voorkomen. In de afgelopen jaren is gebleken dat eerder verleend uitstel die verbeteringen niet heeft bewerkstelligd en dat ook in de nieuwe herstelsystematiek de benodigde verbeteringen niet vanzelf, zonder de daarvoor benodigde maatregelen, worden bereikt.[16] Met het voorstel wordt aldus het risico genomen dat het treffen van maatregelen als gevolg van een langdurige, wellicht meer structurele situatie, vooruit wordt geschoven naar de toekomst. De Afdeling is niet overtuigd van het nut van het voorliggende voorstel.

c. *Premie*

De toelichting wijst erop dat in de periode dat pensioenfondsen in onderdekking zitten de premie geen bijdrage heeft geleverd aan het herstel. Dit als gevolg van de mogelijkheid die artikel 128, tweede lid, Pw biedt om in plaats van een kostendekkende premie uit te gaan van een kostendekkende premie die wordt gedempt met een voortschrijdend gemiddelde van de rente of met verwacht rendement. De premies zijn daarmee wel gedempt en stabieler geworden, maar het gevolg is volgens de toelichting ook dat vermogen van de buffer is overgeheveld naar de kosten van nieuwe aanspraken, met een lagere dekkingsgraad tot gevolg.

---

[12] Toelichting, paragraaf 1.
[13] Toelichting, paragraaf 2, tweede alinea.
[14] Advies over het voorstel van Wet aanpassing disconteringsvoet (Kamerstukken II 2016/17, 34606, nr. 4).
[15] O. Ciocyte, S. Muns en M. Lever, Determinants of long-term interest rates, CPB Background Document, mei 2016.
[16] In dit verband wijst de Afdeling er op dat artikel 16 van Richtlijn 2003/41 en artikel 14 van Richtlijn 2016/2341 bepalen dat een pensioeninstelling gedurende “een korte periode” kan worden toegestaan niet te voldoen aan de dekkingsgraad, maar dat dan een “concreet een haalbaar herstelplan” moet worden opgesteld om “opnieuw” aan de dekkingsgraad te voldoen (IORP-I) dan wel deze “tijdig” te herstellen (IORP-II). De vraag is of met een verdere verlenging voor het herstel van de dekkingsgraad nog wel kan worden gesproken over een “korte periode”.

Volgens de Afdeling is dit op zichzelf een juiste constatering. Het is haar evenwel niet op voorhand duidelijk waarom dit een argument zou zijn voor het uitstellen van eventueel vereiste kortingen. Het zou dan immers in de eerste plaats voor de hand liggen om de bepalingen inzake premies aan te scherpen. Dat met de premiedemping vermogen van de buffer is overgeheveld naar de kosten van nieuwe aanspraken, neemt niet weg dat met kortingen (of het achterwege blijven van indexatie) alle belanghebbenden, ook de deelnemers die (te weinig) premie betalen, worden geraakt. Het argument kan dan ook niet worden gebruikt. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

d. *Herstel*

Tot slot wordt opgemerkt dat kortingen die worden doorgevoerd op basis van artikel 140 Pw, niet op een later tijdstip kunnen worden teruggedraaid. Daarom dient volgens de toelichting extra prudent met het doorvoeren van dergelijke kortingen.[17]

De Afdeling kan dit argument niet volgen. In het stelsel van de Pw is incidentele toeslagverlening mogelijk, bijvoorbeeld om in het verleden niet toegekende toeslag of in het verleden doorgevoerde vermindering van pensioenaanspraken en pensioenrechten te compenseren. Maar de Pw verbindt daaraan in artikel 137, tweede lid, onder c, Pw wél een aantal voorwaarden, die er – kort gezegd – op neerkomen dat dit niet het langdurig kunnen nakomen van de bestaande verplichtingen en ambities in gevaar mag brengen. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

[17] Toelichting, paragraaf 4.

e. *Conclusie*

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het enkele opschuiven van de termijn waarbinnen een verbetering van de beleidsdekkingsgraad moet zijn bereikt, na het vele uitstel dat er al is verleend, niet verantwoord is. Om tot een pensioen te komen dat ook op langere termijn waardevast is, zijn bovendien maatregelen nodig die nog veel ingrijpender zijn dan de maatregelen waarvan nu uitstel wordt voorgesteld.

De Afdeling adviseert dan ook van het voorstel af te zien.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het initiatiefvoorstel en adviseert om het voorstel niet in behandeling te nemen.

De vice-president van de Raad van State,