

Naar een nieuw toezichtkader voor pensioenfondsen

Uit: Jaarverslag 2011 van De Nederlandse Bank

Al langere tijd zet een aantal structurele oorzaken – denk aan de stijgende levensverwachting, de lage rente en tegenvallende rendementen – de financiële positie van pensioenfondsen onder druk. Bedrijven zijn bovendien steeds minder bereid om het financiële risico te dragen dat hiermee gepaard gaat. Hervorming van het pensioenstelsel is dus hard nodig. Om het pensioenstelsel een duurzame financiële basis te geven zullen we uiteindelijk langer moeten doorwerken, meer moeten sparen of een lager dan wel minder zeker pensioen accepteren. Het Pensioenakkoord zet belangrijke stappen om het financiële fundament van het stelsel structureel te verstevigen. Dit gebeurt in de eerste plaats door een koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting. Daarnaast is er de intentie om beleggingsrendementen, zowel positief als negatief, via vaste regels te verdelen over de deelnemers. Ook gaat het beoogde contract uit van een waarde- of welvaartsvaste pensioenambitie. Het Pensioenakkoord voorkomt met al deze aanpassingen dat de kosten van pensioenvoorzieningen autonoom verder oplopen. De huidige tekorten zijn daarmee echter niet weggewerkt. Het zal nodig zijn deze op een evenwichtige manier te verdelen over de deelnemers.

Het is verder zaak de pensioenregelingen zo eenvoudig en helder mogelijk te houden, zodat de uitvoeringskosten en de kans op fouten zo laag mogelijk blijven. Dit is in het belang van alle deelnemers. Bij een eenvoudige regeling kunnen fondsen ook begrijpelijk uitleggen welk pensioen deelnemers gemiddeld mogen verwachten en welke onzekerheid daarbij komt kijken. Het is van groot belang dat mensen een realistisch beeld hebben van hun pensioen. Het communiceren van slechts één cijfer (alleen het verwachte pensioen) suggereert te veel zekerheid. Onrealistische verwachtingen die leiden tot onvermijdelijke teleurstellingen kunnen op termijn het maatschappelijke draagvlak van het stelsel aantasten. Voor een brede steun van het stelsel is het verder essentieel dat alle deelnemers erop kunnen vertrouwen dat hun belangen op een evenwichtige wijze worden behartigd.

Het nieuwe Pensioenakkoord is een overeenkomst op hoofdlijnen. De exacte invulling van het beoogde pensioencontract en de consequenties daarvan voor het prudentiële toezicht op pensioenfondsen zijn daarom nog onderwerp van nadere uitwerking. Niettemin is van een aantal onderdelen van het toezichtkader in deze fase de contouren al te schetsen.

Aanpassingsystematiek

In het nieuwe pensioencontract zijn de uitkeringen, via een aanpassingsmechanisme, direct afhankelijk van beleggingsrendementen en de verandering in de levensverwachting. Sociale partners streven hierbij naar een contract waarbij het op voorhand duidelijk is wie de risico's draagt en hoe deze worden verdeeld. Een dergelijk compleet, of zo compleet mogelijk contract, is een verbetering ten opzichte van het huidige stelsel. De aanpassing aan financiële schokken is uniform (er is geen differentiatie naar leeftijd) en kan worden gespreid over een periode van maximaal 10 jaar. Dit betekent dat na een financiële schok de reële aanspraken over een periode van maximaal 10 jaar zodanig moeten worden aangepast dat de dekkingsgraad van het pensioenfonds weer 100% is. Het verwerken van een stijgende levensverwachting staat los van de financiële positie van het fonds en wordt verwerkt via een aanpassing van de pensioenopbouw en de pensioenleeftijd.

Waardering van verplichtingen

Het is belangrijk dat ook in een nieuw pensioencontract pensioenverplichtingen marktconsistent en prudent worden gewaardeerd. Inzicht in de marktconsistente en prudente waardering van bezittingen en verplichtingen is essentiële beleidsinformatie voor alle ‘stakeholders’ van een pensioenfonds. Deze informatie is nodig om het risico te beperken dat pensioenfondsen zich ten onrechte rijk rekenen en te hoge pensioenen uitkeren, waardoor actieve en toekomstige deelnemers in een later stadium met een onbetaalde rekening blijven zitten. Inzicht in de marktconsistente en prudente waardering kan ook een nuttige rol vervullen bij het bepalen van de kostendeckende premie, het faciliteren van een correcte waardeoverdracht naar een andere pensioenuitvoerder en het bevorderen van goed risicobeheer. Het kan tevens behulpzaam zijn bij het op evenwichtige wijze omzetten (‘invaren’) van aanspraken opgebouwd onder het huidige systeem naar aanspraken in het nieuwe systeem.

Egalisatiereserve

Ondanks het uitsmeren van schokken over een periode van 10 jaar kunnen de pensioenen en pensioenaanspraken behoorlijk schommelen. Uit enquêtes komt echter duidelijk naar voren dat deelnemers veel belang hechten aan pensioenzekerheid. Een zogenoemde egalisatiereserve kan schommelingen in pensioenaanspraken en –uitkeringen verder mitigeren door in goede tijden geld opzij te zetten voor slechte tijden. In het Pensioenakkoord is de egalisatiereserve niet verplicht onderdeel van het pensioencontract, maar kunnen decentrale partijen deze vrijwillig overeenkomen. DNB is voorstander van een verplichte egalisatiereserve. Niet alleen omdat dit zorgt voor een stabielere pensioen, maar ook omdat het prudent is. De egalisatiereserve kan worden gefinancierd uit meevallende beleggingsrendementen en/of een premieopslag. Enige standaardisatie van de regels rond de egalisatiereserve is nodig om een bepaalde mate van uniformiteit in het pensioentoezicht te kunnen waarborgen.

Toezihtsinstrumenten

Het nieuwe pensioencontract heeft de reële waarde als uitgangspunt. Een centraal doel van het prudentiële toezicht is om zeker te stellen dat het premiebeleid, het beleggingsbeleid, en het uitkeringsbeleid van het pensioenfonds in lijn zijn met de ambities en de risico’s die zijn gecommuniceerd aan de deelnemers in het fonds. Een toets op de haalbaarheid van de reële ambitie op de lange termijn is daarvoor een geschikt instrument. Daarnaast kan de haalbaarheidstoets inzicht geven in de vraag of het pensioenfonds de belangen van alle aanwezige en toekomstige deelnemers op een evenwichtige wijze behandelt. Hierbij moet worden aangesloten op de wijze waarop ambitie en gewenste zekerheid zijn vastgelegd in de pensioenovereenkomst.

Een tweede belangrijk instrument is een stresstest. Daarin moet het fonds aantonen dat het pensioen over een langere tijd ook in een zeer ongunstig scenario niet te ver afwijkt van de reële ambitie. Wat een toepasselijke norm voor ‘niet te ver’ is, is een politiek-maatschappelijk vraagstuk. Deze norm zou onder meer kunnen afhangen van de maatschappelijke opvattingen over welk koopkrachtverlies voor gepensioneerden aanvaardbaar is. Daarbij is het wel zaak om dit in een breder perspectief te plaatsen, omdat in het stressscenario vanwege de ongunstige economische omstandigheden immers de inkomens van iedereen onder druk staan.

Berekeningen voor de haalbaarheidstoets of een stressscenario leunen op ramingen van onzekere rendementen over een lange periode. Verder geldt dat de geprojecteerde risico's mede afhangen van de correlaties tussen de verschillende balansposten. Dit betekent dat de uitkomsten sterk leunen op de veronderstelde waarden van de verschillende parameters en de wijze van modelleren. Het gevaar bestaat dat fondsen druk ervaren om zo gunstig mogelijk te rekenen. Het is daarom gewenst dat de wetgever eenduidige voorschriften opstelt over de numerieke waarden van de parameters, zoals verwachte rendementen, standaarddeviaties en correlaties die alle pensioenfondsen dienen te hanteren bij het uitvoeren van de haalbaarheidstoets. Dit komt ook de vergelijkbaarheid tussen fondsen ten goede.

Beleggingsbeleid

Een andere belangrijke vraag in het toezicht is of het beleggingsbeleid en de feitelijk aangehouden beleggingsportefeuilles consistent zijn met de gewenste zekerheid met betrekking tot de pensioenambitie, het zogenoemde 'prudent person' principe. Het bestuur van een pensioenfonds moet voldoende verantwoordelijkheid kunnen nemen met betrekking tot het (feitelijke) risicoprofiel van het fonds. Effectief toezicht vereist dat de toezichthouder het onder toezichtstaande pensioenfonds hierop zonedig kan aanspreken. De toezichthouder dient hiertoe ook eenduidige richtsnoeren te hebben over de vraag hoe risicovol het beleggingsbeleid mag zijn, gegeven de ambitie.

Invaren van bestaande aanspraken en rechten

Het Pensioenakkoord heeft tot gevolg dat de bestaande pensioenregelingen in Nederland ingrijpend worden gewijzigd. Deze wijziging heeft twee dimensies. Ten eerste vergt het een juridisch houdbare wijziging van toekomstige pensioenregelingen. Dit hoeft in beginsel geen probleem te zijn; sociale partners kunnen immers altijd een nieuwe regeling afspreken. Een evenwichtige verdeling van de huidige tekorten over de verschillende generaties vereist echter ook dat oude rechten in het nieuwe stelsel worden ingebracht. Dit zogenoemde collectief invaren van oude rechten in nieuwe pensioenregelingen impliceert een wijziging van bestaande pensioenovereenkomsten. Dit is uiteraard juridisch meer gecompliceerd en vergt een diepgaande afweging van de rechtvaardiging daarvoor van alle betrokken partijen. Ten einde dit proces in goede banen te leiden, is een eenduidig en helder wettelijk kader nodig. - Zelfs dan zijn juridische procedures niet uit te sluiten. Het risico hiervan is dat zij de noodzakelijke stelselherziening nog langdurig zullen belasten.

[Jaarverslag 2011, Toezicht in tijden van crisis, pagina 68](#)