



‘Financieel Toetsingskader: hoe nu verder?!’

Notitie van de werkgroep FTK

De notitie is samengesteld door onder meer:

- Alec Balledux
- Eric Bergamin
- Henk Bets
- Gerard Damen
- Jannet Kroes
- Louis Kuypers
- Pieter van Schijndel
- Jan Siepelina
- Marcel Slutter
- Regina Schoutsen (vz)
- Léon Zijlmans

Deze werkgroep wordt gefaciliteerd door de Kring van Pensioenspecialisten (KPS). De KPS deelnemers zijn allen deelnemer op persoonlijke titel. Daardoor kunnen de aanbevelingen vanuit de werkgroep niet gezien worden als een KPS-visie, noch vertegenwoordigen zij automatisch de visie of het standpunt van de afzonderlijke deelnemers aan de werkgroep. Het bestuur heeft kennis genomen van de inhoud van deze notitie, het kan zich daarin vinden en onderschrijft het belang van de inbreng.

16 december 2009

INHOUD

Pagina

1. Inleiding	3
2. Knelpunten van het huidige FTK	4
2.1. De rol van de dekkingsgraad	4
2.2. Het vereist eigen vermogen	5
2.3. Herstelplannen	5
2.4. Effect FTK op het financieel beleid	6
3. Oplossingen / aanbevelingen	7
3.1. Bijstellen regels herstelplannen	7
3.2. Geen parameters pensioenfondsen meer	8
3.3. Reële dekkingsgraad en toeslagverlening	9
4. En nu verder?!	10
4.1. Conclusies	10
4.2. Fundamentele herziening van het FTK	10
4.3. Tenslotte	10

1. Inleiding

De Kring van Pensioenspecialisten (KPS) heeft een grote betrokkenheid bij pensioenvraagstukken. In lijn daarmee worden door deelnemers van KPS regelmatig werkgroepen gevormd die zich richten op een actueel vraagstuk. Zo is als gevolg van de problematische situatie rond de dekkingsgraden en herstelplannen bij pensioenfondsen een werkgroep FTK (Financieel Toetsingskader) in het leven geroepen. De doelstelling van deze werkgroep was om het nog jonge FTK te evalueren en mogelijke verbeterpunten aan te dragen. Deze notitie gaat in op de bevindingen van deze werkgroep.

De deelnemers aan de werkgroep zijn van mening dat de bestaande regels moeten worden herzien. Het is niet zoiets als *“het veranderen van de spelregels van het spel dat al gespeeld wordt”*. Ten eerste is het geen spel. Het gaat om veel geld én om het vertrouwen in ons pensioenstelsel. Ten tweede zouden financiële regels dan nooit veranderd kunnen worden. Dan zou het FTK er zelf ook niet zijn gekomen.

Bovendien is het aannemelijk dat spelregels voortdurend aanvulling behoeven. Dat geldt zeker voor de nog zeer jonge spelregels van het FTK en de onvoorzien marktomstandigheden waarmee de pensioenwereld en dus ook het FTK werd geconfronteerd. Zo gold als uitgangspunt dat er een zekerheid van tenminste 97,5% zou bestaan dat een fonds niet binnen één jaar met een dekkingsgraad onder de 100% zou komen, indien het eigen vermogen een bepaald niveau had. Inmiddels hebben we geconstateerd dat deze situatie, binnen twee jaar na inwerkingtreding van het FTK, bij meer dan de helft van de pensioenfondsen is opgetreden. Een gebeurtenis die een evaluatie van het FTK meer dan rechtvaardigt.

Nog op 26 mei 2008 werd door de president van DNB, de heer Wellink, het FTK een maatregel genoemd waardoor het pensioensysteem minder procyclisch zou worden en daarmee stabiel. Gezien alle ontwikkelingen is deze verwachting naar de mening van de werkgroep in elk geval niet uitgekomen.

2. Knelpunten van het huidige FTK

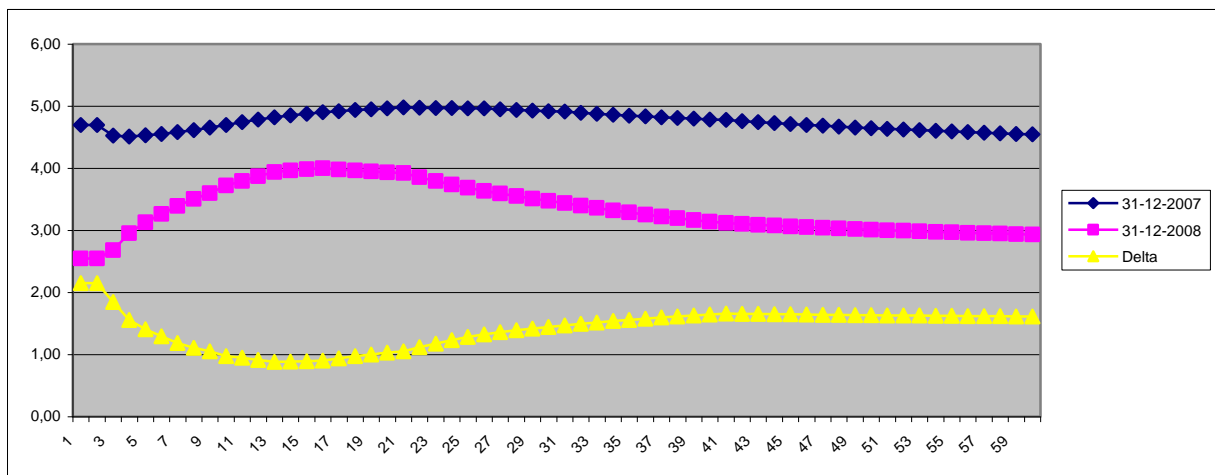
Het FTK is nu twee jaar van kracht. In die twee jaar heeft het FTK een duidelijk kader geschetst en tot meer financieel inzicht geleid bij alle betrokkenen. Tevens heeft het FTK het risicomanagement een positieve impuls gegeven. Maar in de praktijk zijn er ook knelpunten naar voren gekomen. De werkgroep heeft deze geïnventariseerd en zijn onderstaand beschreven.

2.1. De rol van de dekkinggraad

Het fundament van het FTK voor het doen van allerlei ingrepen is het niveau van de actuele dekkinggraad, welke in de praktijk sterk fluctueert. Binnen het FTK hangen veel 'beslissingen' daarvan af: herstelplannen, premieniveau, toeslagen. De dekkinggraad van één bepaalde dag in een jaar is bepalend voor herstelplannen. En (vaak alleen) de dekkinggraad per 31 december is bepalend voor de toeslagverlening.

De dekkinggraad van een pensioenfonds wordt zowel beïnvloed door wijzigingen van de marktwaarde van beleggingen aan de activakant van de balans als door het effect van de rekenrente op de marktwaarde van de pensioenverplichtingen (VPV) aan de passivakant van de balans.

Ten aanzien van de rekenrente voor de verplichtingen werd, voordat het FTK van toepassing was, jarenlang een vaste rente van 4% gehanteerd. Er was toen alleen sprake van marktwaardeschommelingen aan de activakant. En juist de marktwaarde van de verplichtingen toont sinds de inwerkingtreding van het FTK grote schommelingen door de sterk wijzigende rekenrente. Deze rekenrente is onder het FTK niet één percentage, maar een zgn. rentetermijnstructuur (hierna: RTS). Onderstaande grafiek toont de RTS aan het eind van de jaren 2007 en 2008, alsmede de relatieve wijzigingen.



Aan het eind van 2007 lag de RTS ruim boven de oude rekenrente van 4%. Aan het eind van 2008 was de RTS flink onder de 4% gedaald. In één jaar tijd betekende dit een enorme wijziging van de VPV: bij jonge pensioenfondsen een ca. 45% hogere VPV en bij oudere pensioenfondsen een ca. 17% hogere VPV.

De dekkingsgraad heeft in de twee FTK-jaren dus ernstige schommelingen ondergaan. Op zich is dit geheel logisch, omdat het FTK een volledige marktwaardering wenst. Daar is ook niets mis mee, maar het knelpunt is dat er te veel waarde wordt toegekend aan een enkele dagwaardemeting.

2.2. Het vereist eigen vermogen

Naast de VPV dient een pensioenfonds een buffer aan te houden om incidentele, plots optredende effecten op te vangen. Denk hierbij aan een schok in de marktrente of van de beurskoersen. Onder het FTK wordt deze buffer het 'vereist eigen vermogen' genoemd.

Na zo'n schok wordt de buffer gebruikt om de schok op te vangen. 'Na gebruik' moet de buffer weer geleidelijk op niveau worden gebracht (klaar voor nieuwe schokken). Het huidige FTK voorziet in die geleidelijkheid door een periode van 15 jaar de tijd te geven om de buffer (het vereist eigen vermogen) weer op te bouwen. Waar echter het bezwaar ten aanzien van de buffer ligt, is dat de hoogte van de buffer – conform het standaardmodel (de zgn. wortelformule) - nauwelijks rekening houdt met de huidige marktomstandigheden. Met name ten aanzien van de stand van de zakelijke waarden.

2.3. Herstelplannen

Bij het opstellen van herstelplannen begin dit jaar diende rekening te worden gehouden met diverse veronderstellingen die 'opgelegd' zijn door de wetgeving resp. de toezichthouder. Daarbij gaat het om de 'parameters pensioenfondsen' en de te hanteren RTS. Omdat deze (vooral) economische uitgangspunten anders zijn dan die pensioenfondsen veelal hebben gehanteerd bij hun beleidsvorming, ontstaat er in het herstelplan een combinatie van twee economische werelden. En dit kan leiden tot veel onduidelijkheid en onbegrip. Een duidelijk voorbeeld:

Als de premiehoogte afhankelijk is gesteld van de zogeheten kostendekkende premie (KDP) zonder demping, dan kan een sterke fluctuatie in de premiestelling ontstaan. Enige premiestabilisatie is binnen de wet mogelijk gemaakt door toepassing van een gedempte KDP, waarbij de premie wordt vastgesteld op basis van een gemiddelde RTS of een vaste rente. Veel pensioenfondsen hebben dit toegepast. Een dergelijk beleid betekent impliciet dat voor de inkoop van nieuw pensioen de gemiddelde RTS geldt, terwijl de toevoeging aan de VPV plaatsvindt op de ongemiddelde RTS. In het kader van herstelplannen is er dan sprake van twee economische werelden, van twee grondslagen die elkaar kunnen bijten en van resultaten die nauwelijks meer zijn uit te leggen

Een ander knelpunt is de lengte van een kortetermijnherstelplan. Voor nagenoeg alle pensioenfondsen geldt voor het kortetermijnherstelplan officieel een termijn van 3 jaar. De termijn is fondsonafhankelijk, terwijl er alle reden voor is om daar meer maatwerk van te maken. Denk daarbij aan de grote verschillen in gerijptheid van de pensioenfondsen en in kracht van het premie-instrument.

Een jong pensioenfonds heeft een VPV die wel 80 keer zo hoog is als de uitkering van dat pensioenfonds in het jaar. Toch verkeert dat pensioenfonds zogenaamd het ernstigst in de problemen, terwijl dat pensioenfonds veelal nog een geweldig belangrijk premiemiddel heeft, omdat de piek in de uitkeringen pas over 30 jaar komt.

2.4. Effect FTK op het financieel beleid

2.4.1. Beleggingsbeleid

Het gehele FTK is afgestemd op de dekking van nominale verplichtingen en niet op reële verplichtingen, waarbij sprake is van een mate van toeslagverlening. Dit nominale kader dwingt het pensioenfonds om de allocatie van de beleggingen zodanig te kiezen dat de kans op dekkingstekort daarin past. Dit kan betekenen dat beleggingen die eigenlijk zeer goed passen bij reële verplichtingen niet (of mondjesmaat) worden aangeschaft, vanwege het daardoor vergroten van het risico van dekkingstekort. Ook is er veel 'druk' ontstaan om de sterk in de tijd schommelende rentes via renteswaps af te dekken. Dat is mogelijk een kostbare zaak met als resultaat dat de rendementen voor het realiseren van de toeslagambitie worden verlaagd.

2.4.2. Premiebeleid

Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven wordt door meerdere pensioenfondsen een gewenste premiestabilisatie gerealiseerd door te werken met een gedempte KDP, waarbij de premie wordt vastgesteld op basis van een gemiddelde RTS (of vaste rente).

Dit is een goed element van het FTK. Het wordt echter lastig in het kader van herstelplannen, zoals ook eerder beschreven. Aanvullend daarop kan gesteld worden dat de boodschap naar de sponsors is: "We werken met een stabiele premie, want dat is prettig voor u." en vervolgens bij de opstelling van het herstelplan: "We hebben wel een stabiele premie, maar kunt u toch nog zorgen voor extra aanvullingen, want de premie moet bijdragen aan herstel.

2.4.3. Toeslagbeleid

Binnen een jaar tijd is het gros van de pensioenfondsen fundamenteel van koers veranderd met betrekking tot het toeslagenbeleid. Het verstrekken van een volledige toeslag en zelfs mogelijk inhaaltoeslagen aan het eind van 2007 moest worden losgelaten. Daarvoor in de plaats kwam het volledig weglaten van toeslagen en zelfs de dreiging van afstempelen aan het eind van 2008. Dit is funest voor het vertrouwen in de pensioenfondsen.

Adequaat en begrijpelijk communiceren inzake de toeslagverlening is vrijwel ondoenlijk. De modellering van het toezicht is namelijk gebaseerd op een nominaal kader met in feite als enige meetpunt de situatie aan het einde van het jaar. Het gevolg van het huidige FTK is daarom dat de inhoud van de communicatie over de haalbaarheid van het gewenste (en te communiceren) ambitieniveau sterk fluctueert.

De bedreiging van afstempelen en de verschillende boodschappen van de afgelopen twee jaar kunnen daarom gerust worden gekwalificeerd als een bedreiging van het consumentenvertrouwen en dus van het pensioenstelsel.

3. Oplossingen / aanbevelingen

Veel van de benoemde knelpunten vinden hun oorsprong in de stand van de dekkingsgraad. De hoogte van de dekkingsgraad is de rode draad in het FTK en de hieruit voortvloeiende acties. Enerzijds terecht dat de dekkingsgraad als zeer belangrijk wordt gezien, want het geeft de solvabiliteitspositie van het pensioenfonds weer. Anderzijds zijn de huidige acties op de korte termijn gericht zonder oog voor de volatiliteit van waardering op marktwaarde van zowel activa als passiva. Meer stabiliserende regelgeving is op zijn plaats.

3.1. Bijstellen regels herstelplannen

De werkgroep heeft twee voorstellen geformuleerd, welke vooral gericht zijn op de (te) snelle harde actie van het moeten opstellen en indienen van herstelplannen.

3.1.1. Meting van de dekkingsgraad

Er is al veel gewonnen als het belang van de nu alles op één moment bepalende meting van de dekkingsgraad wordt getemperd.

Voorstel: Het opstellen van een herstelplan vindt alleen plaats als de dekkingsgraad *vier achtereenvolgende kwartalen* onder de grens van dekkingstekort respectievelijk reservetekort ligt.

Hiermee wordt 'de waan van de dag' met betrekking tot herstelplannen geëlimineerd. Tegelijkertijd is het terecht dat het bij een dekkingstekort / reservetekort van minstens vier achtereenvolgende kwartalen dat er acties moeten worden ondernomen.

Vertaald naar de situatie afgelopen jaar zou het gros van de pensioenfondsen geen kortetermijnherstelplan hebben hoeven te schrijven, omdat het herstel ook weer binnen de periode van vier kwartalen heeft plaatsgevonden.

Een langetermijnherstelplan zou op deze basis nog steeds voor veel pensioenfondsen noodzakelijk zijn geweest. Maar dat is in onze ogen terecht. De acties van een kortetermijnherstelplan zijn echter vele malen ingrijpender en worden dus – daar waar het niet nodig bleek - voorkomen. De waan van de dag wordt weggenomen.

3.1.2. Looptijd van een kortetermijnherstelplan

Op dit moment geldt een officiële looptijd van 3 jaar van een kortetermijnherstelplan. Bij wijze van uitzondering is door de wetgever een verruiming toegestaan naar 5 jaar voor nagenoeg alle pensioenfondsen.

Zoals in paragraaf 2.3. is aangegeven zou meer maatwerk ten aanzien van de termijn op zijn plaats zijn.

Voorstel: Zorg voor een verruiming en meer souplesse van de looptijd voor het kortetermijnherstelplan, waarbij rekening wordt gehouden met de kracht van het premie-instrument en de rijpheid van het pensioenfonds. Natuurlijk dient in het kader van het premie-instrument rekening te worden gehouden met een voldoende draagkrachtige onderneming (naar oordeel van DNB). Dus een kortere looptijd bij een rijp pensioenfonds en een langere periode bij een jong pensioenfonds.

3.2. Geen parameters pensioenfondsen meer

Zoals in paragraaf 2.3. is beschreven dient bij o.a. het opstellen van herstelplannen rekening te worden gehouden de 'parameters pensioenfondsen' en de te hanteren RTS. We hebben reeds geconstateerd dat dit mogelijk botst met de wijze waarop besturen van pensioenfondsen hun beleid bepalen (premiebeleid, beleggingsbeleid en toeslagbeleid). Maar waarom zouden er eigenlijk twee economische werelden moeten zijn?

Voorstel: Stop in zijn geheel met het opleggen van allerlei veronderstellingen. Geen 'parameters pensioenfondsen' meer.

Eén van de kernpunten van de Pensioenwet en ook het FTK is dat het toezicht "principle-based" is geworden en niet meer zozeer "rule-based" is. Juist het opleggen van de parameters staat hier haaks op.

Laat de pensioenfondsen zelf de set van veronderstellingen maar bepalen, zoals dat in het verleden (voor het FTK) ook al was. Ieder pensioenfonds(bestuur) dient de gehanteerde veronderstellingen goed te motiveren. Als de toezichthouder dan een 'probleem' heeft met één of meerdere uitgangspunten, dan gaat ze de discussie maar aan. Dat is wellicht niet eenvoudig, maar het resultaat zal beter zijn: betere discussies en meer inzicht bij zowel de toezichthouder als het pensioenfonds over de fondssituatie, de veronderstellingen en de materie in bredere zin. Iedereen is daarbij gebaat. Uiteindelijk zal de toezichthouder, in het kader van een herstelplan, toch zijn goedkeuring dienen te geven en dient er dus consensus te zijn.

Niet direct een goede motivering voor dit voorstel, maar wel noemenswaardig is het recente besluit om de parameters maar niet aan te passen omdat 'men er niet uitkomt'.

Met dit voorstel wordt de onduidelijkheid over de interpretatie van en de communicatie over de herstelplannen weggenomen. Niet meer werken met verschillende economische werelden. Resultaat is een consistent geheel tussen herstelplannen en het financieel beleid van het pensioenfonds.

3.3. Reële dekkingsgraad en toeslagverlening

De eerdergenoemde voorstellen bieden nog geen oplossing voor de knelpunten inzake toeslagverlening (met bijbehorende ambitieniveaus, consistente financiering en communicatie).

Het huidige FTK wringt ook in situaties waarin hoge inflaties zouden optreden. De nominale dekkingsgraad geeft dan (net als in het verleden) een veel te positief beeld en de sturing op die nominale dekkingsgraad leidt dan tot verkeerde beleidsbeslissingen, tot niet met de toeslagambitie strokende beleggingen en tot onterechte premievakanties. De omstandigheden van de jaren zeventig en tachtig met zeer hoge rentes en inflaties (een beeld waarvan toch niet kan worden uitgesloten dat deze kan terugkeren), betekent dat het huidige FTK niet goed zou functioneren. De getoonde dekkingsgraden leiden dan al snel tot een greep uit de pensioenkas, terwijl dat vanuit een reëel rendementsoogpunt een volstrekt onverantwoorde zaak zou zijn.

In de huidige markt wordt het pensioenfonds afgerekend op de ontwikkeling van de nominale dekkingsgraad, terwijl het pensioenfonds daar goeddeels geen vat op heeft vanwege onder meer renteontwikkelingen. Dit geeft een geheel verkeerde 'marktwerking', met als uitersten het verwerpen van het collectieve pensioenstelsel of misplaatste tevredenheid.

Voorstel: Laat de vaststelling van de hoogte van te verlenen toeslagen en communicatie over ambitieniveaus afhangen van de reële dekkingsgraad (zonder solvabiliteitsopslagen).

Publiceer als overheid naast de nominale ook de reële RTS op basis van zowel de prijsindex als de loonindex en laat de pensioenfondsen de dekkingsgraad op basis van de reële RTS publiceren. Bij de berekening van de reële dekkingsgraad dient het pensioenfonds rekening te houden met haar toeslagambitie (per verzekerdersgroep). Die reële dekkingsgraad is veel stabielere dan de nominale dekkingsgraad en geeft veel meer inzicht in de financiële stand van zaken bij een pensioenfonds met betrekking tot het natuurlijke doel van het gros van de pensioenfondsen: het bieden van een waardevast of welvaartsvast pensioen.

4. En nu verder?!

4.1. Conclusies

In deze notitie zijn voorstellen gedaan om het huidige FTK aan te passen. Uitgangspunt voor de werkgroep was om:

- concrete, pragmatische aanbevelingen te doen
- die op korte termijn implementeerbaar kunnen zijn
- en passen binnen het huidige FTK

De voorstellen voor aanpassing van het FTK zijn kort samengevat als volgt:

1. Een herstelplan is pas nodig na vier achtereenvolgende kwartaaltekorten.
2. De looptijd van een herstelplan wordt meer op maat gemaakt, rekening houdend met de specifieke situatie van het pensioenfonds, zoals de kracht van het aanwezige premie-instrument.
3. Leg vanuit de wetgeving en het toezicht geen veronderstellingen meer op. Geen 'parameters pensioenfondsen' of vaste RTS meer.
4. De reële dekingsgraad zonder solvabiliteitsopslagen wordt de maatstaf voor het toeslagbeleid en voor de communicatie daarover.

4.2. Fundamentele herziening van het FTK

Een natuurlijke grondslag voor pensioenfondsen is niet een nominaal kader met solvabiliteitsopslagen. In feite is discontinuïteit dan het uitgangspunt. Een reëel kader zonder solvabiliteitsopslagen gaat uit van continuïteit dat meer past bij de langlopende verplichtingen van een pensioenfonds. Een toezicht dat gebaseerd is op een reëel kader aangevuld met het nominale kader, kan beter functioneren dan het huidige FTK.

Dit onderwerp past meer in het kader van een fundamentele herziening van het FTK en is in deze notitie niet aan de orde.

4.3. Tenslotte

De werkgroep FTK is van mening dat het met de voorstellen in deze notitie niet afgelopen is binnen de KPS. Graag participeert de werkgroep van de KPS op enigerlei wijze in de totstandkoming van wijzigingen van het FTK.

Tevens meent de werkgroep dat het nadenken over een eventuele fundamentele herziening van het FTK door moet gaan. Daarbij zou wellicht een aansluiting gezocht kunnen worden bij de onderzoeken die op het gebied van 'De toekomst van het Nederlands Pensioenstelsel' binnen de KPS hebben plaatsgevonden.

De deelnemers aan de werkgroep zijn gaarne tot nadere toelichting bereid.