

No.W12.16.0404/III

's-Gravenhage, 13 januari 2017

Bij Kabinetsmissive van 2 december 2016, no.2016002115, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Wet op de rechterlijke organisatie vanwege een aantal wijzigingen van pensioenwetgeving (Verzamelwet pensioenen 2017), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in wijzigingen in de pensioenwetgeving die hoofdzakelijk technisch van aard zijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden. Zij is evenwel van oordeel dat de voorgestelde verlenging van de termijn voor herstel van de beleidsdekkingsgraad tot het minimaal vereist eigen vermogen een dragende motivering behoeft.

Hersteltermijn minimaal vereist eigen vermogen

Het nieuwe Financieel toetsingskader (Ftk) beoogt meer stabiliteit in het beheer van pensioenvermogens te brengen doordat schokken gespreid in de tijd worden opgevangen. De destijds voorgestelde herstelplansystematiek leidt ertoe dat elk jaar een tiende van het op dat moment bestaande tekort in de dekkingsgraad moet worden weggewerkt. In voorkomend geval kan dit ertoe leiden dat bij opeenvolgende schokken een fonds langdurig, langer dan tien jaar, een dekkingstekort heeft.¹ Het Ftk bevat verder de regel, dat wanneer het minimaal vereist eigen vermogen vijf achtereenvolgende jaren te laag is, er direct maatregelen genomen moeten worden om dat dekkingstekort weg te werken. De grens voor het minimaal vereiste eigen vermogen ligt voor deze situatie veel lager dan die voor de herstelplanprocedure (grofweg 105% vs 125%). Bovendien worden maatregelen om het minimaal vereist eigen vermogen te bereiken pas na vijf jaar genomen, waarbij die termijn opnieuw gaat lopen indien op enig evaluatiemoment in die vijf jaar de beleidsdekkingsgraad voldoende is.

Met het voorliggende voorstel wordt een kennelijk bestaande onduidelijkheid over de vraag vanaf welk moment de termijn van vijf jaar gaat lopen (dus wanneer een herstelmaatregel geëffectueerd moet worden), weggenomen, zo vermeldt de toelichting.² Het gevolg is volgens de toelichting dat, indien op 31 december 2014 een dekkingstekort bestaat en dit ook het geval is op alle jaarlijkse meetmomenten tot en met 31 december 2019, de verplichting tot het treffen van maatregelen op grond van artikel 140 Pensioenwet (Pw) in werking treedt vanaf 2020. Ook als het dekkingstekort begin 2014 al bestaat, begint de termijn pas op 31 december 2014 te lopen.

¹ Dit nog los van de constatering dat wanneer alle omstandigheden geheel gelijk blijven, jaarlijks 10% van het dan bestaande tekort wegwerken betekent dat er altijd een tekort blijft bestaan.

² Toelichting, onder 7 (Verduidelijken aantal meetmomenten beleidsdekkingsgraad).

De Afdeling merkt op dat de uitleg en toepassing die met de voorgestelde verduidelijking aan artikel 140 Pw wordt gegeven, de vraag oproept of er nog wel voldoende en tijdig herstel bewerkstelligd wordt. Indien pas maatregelen moeten worden genomen als bij zes achtereenvolgende jaarlijkse meetmomenten de beleidsdekkingsgraad beneden de grens van het minimaal vereist eigen vermogen ligt, lijkt moeilijk te kunnen worden volgehouden dat adequaat en tijdig op geconstateerde problemen wordt gereageerd. Dit mede tegen de achtergrond van de herstelplansystematiek in het nieuwe Ftk (dat van vijf jaar uit gaat).

In het nader rapport bij het wetsvoorstel invoering 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 (zo'n 125%) uit moeten komen.³ De ervaringen van de afgelopen jaren laten zien dat van die verwachting niet voetstoots kon worden uitgegaan. Dan klemmt temeer dat, indien duidelijk wordt dat die herstelplannen niet voldoende zullen zijn om te voldoen aan het minimaal vereist eigen vermogen, niet te lang moet worden gewacht met het treffen van de benodigde verdergaande maatregelen. De voorgestelde wijziging draagt daaraan niet bij.

De Afdeling adviseert dragend te motiveren dat de voorgestelde termijnverlenging verantwoord is.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 972, nr. 4, blz. 9.