



De toekomst van het FTK

Het pensioenakkoord bezien in het licht van de evaluatie van de aanpassing van het FTK

In de tweede helft van 2017 heeft Willis Towers Watson de evaluatie van de aanpassing van het Financieel Toetsingskader¹ uitgevoerd. Kort gezegd concludeerden wij, na ongeveer 25 instanties gesproken te hebben, dat de sector overwegend positief aankeek tegen de aanpassingen, zoals die in 2015 van kracht zijn geworden. Enkele partijen plaatsten nadien kanttekeningen bij het onderzoek, in het bijzonder vanwege de reikwijdte ervan: de evaluatie betrof een specifiek stuk wetgeving, namelijk de aanpassing van het FTK; het FTK als zodanig was zodoende geen onderwerp van onderzoek, net zo min als de rekenrente of het contract waarop het FTK toeziet.

De aanpassing van het FTK is destijds aangekondigd als hoognodig maar tijdelijk onderhoud, vooruitlopend op ingrijpendere herzieningen. Inmiddels is, in de vorm van het pensioenakkoord van juni jongstleden, meer bekend over die meer ingrijpende herzieningen. Dat wil niet zeggen dat het FTK in de huidige vorm geen betekenis meer zal hebben. In dit artikel gaan wij ten eerste in op de verwachte relevantie van het FTK in toekomstige jaren. Vervolgens toetsen wij de voorgestelde ambitieovereenkomst aan de vijf beleidsdoelen die de politiek zichzelf stelde bij de aanpassing van het FTK.

DE TOEKOMST VAN HET FTK

Als het kabinet, zowel het vorige als het huidige, de afgelopen jaren sprak over de toekomst van het pensioenstelsel sprak het daarbij steevast over het aanbieden van een nieuwe contractsvorm naast de huidige. Het pensioenakkoord doet dat in feite, maar de praktische uitwerking ervan is hoogstwaarschijnlijk dat nieuwe opbouw onder het FTK onmogelijk of anderszins hoogst onaantrekkelijk wordt. Dat met name omdat elke vorm van sturing via de premie onmogelijk wordt – premiedekkingsgraden significant onder de 100%, zoals nu veel voorkomen, zullen niet meer toegestaan zijn, maar anderzijds zullen ook bijstortingen en herstellpremies niet passen binnen de nieuwe fiscale kaders.

Dat zou betekenen dat het FTK alleen nog van toepassing zal zijn op bestaande rechten en aanspraken, voor zover deze niet worden ingevaren naar één van beide nieuwe contractsvormen. Het pensioenakkoord stelt dat invaren een beslissing van sociale partners is. Ons inziens ligt het primaat daarvoor echter bij het fondsbestuur. Het lijkt ons zeer waarschijnlijk dat er fondsen zullen zijn die – al dan niet gedeeltelijk – onder het FTK zullen blijven opereren. Dat zullen dan slapende fondsen zijn. Voor hoeveel fondsen dat zal gelden is mede afhankelijk van het nog in te richten waarderingkader (en afhankelijk van of het juridisch haalbaar blijkt om individuele instemming uit te sluiten).

Het FTK behoeft naar onze mening voor die toepassing weinig aanpassing. Wel lijkt het ons op zijn plaats nadere regels te formuleren voor de hoogte van de toeslagdrempel. Deze werd ooit als garantie-waARBorg in het leven geroepen toen het Witteveenkader werd beperkt, ter bescherming van jongere en toekomstige generaties. Dat wordt in een slapend fonds, dat geleidelijk zal verouderen, steeds minder nodig. Het lijkt ons dan ook te rechtvaardigen zo niet vanzelfsprekend dat de toeslagdrempel geleidelijk lager wordt naar mate een slapend fonds veroudert. Overigens kunnen we concluderen dat een dergelijke lagere toeslagdrempel, in combinatie met de door de nieuwe parameters verhoogde kritieke dekkingsgraden, betekent dat het contract waarop het FTK toeziet sterke overeenkomsten vertoont met de in het pensioenakkoord voorgestelde ambitieovereenkomst².

Ten behoeve van een fiscaal gelijk speelveld, een belangrijk oogmerk bij de afschaffing van de doorsneesystematiek, lijkt het ons verder voor de hand te liggen dat fiscale restricties bij toekenning van inhaal-indexaties worden beperkt of geheel weggenomen. In de evaluatie constateerden wij al dat deze fiscale restricties op gespannen voet kunnen staan met evenwichtigheidsvereisten, en er daarnaast toe (kunnen) leiden dat het contract aan de bovenzijde niet compleet gemaakt kan worden.

Handhaving van de fiscale restricties zou kunnen betekenen dat er een extra prikkel ontstaat voor fondsen om (op enig moment) rechten en aanspraken om te zetten naar één van de nieuwe contractsvormen.

Een ander element dat bepalend zal zijn in de aantrekkelijkheid van voortzetting onder het FTK is ook gerelateerd aan de fiscaliteit, namelijk of en zo ja onder welke voorwaarden bijstortingsbepalingen gehand-

haafd kunnen blijven. Als die mogelijkheid, bijvoorbeeld in overgangsregime, blijft bestaan voor een slapend fonds, dan vergroot dat de kans dat daarnaar in bepaalde gevallen de voorkeur uitgaat.

Tot zover voor wat de toekomst van het FTK betreft, aangenomen dat het pensioenakkoord tot implementatie wordt gebracht. Zonder ons te willen wagen aan een inschatting van de kans daarop is een ander scenario natuurlijk ook denkbaar, een scenario waarin het FTK op ruimere schaal zijn relevantie behoudt. Heel wat fondsen, met name de fondsen met wat hogere dekkingsgraden, zouden daar niet eens heel rouwig om zijn.

DE NIEUWE AMBITIEOVEREENKOMST GETOETST AAN DE FTK BELEIDSDOELEN

Voor de nieuwe contractsvormen (de ambitieovereenkomst, te beschouwen als de voorkeursvariant van sociale partners, en de nieuwe variant binnen de Wet verbeterde premieregeling, zoals ook al in het regeerakkoord voorgesteld) zal het FTK geen betekenis hebben. Wel leek het ons aardig om na te gaan of de vijf beleidsdoelen die de politiek zich stelde bij de aanpassing van het FTK behaald worden in de voorgestelde ambitieovereenkomst.

Vorkomen abrupte omvangrijke kortingen en tegengaan uitstel herstelmaatregelen

In de ambitieovereenkomst worden kortingen volwaardig regulier sturingsmiddel. De spreidingsmechanismen zorgen ervoor dat abrupte kortingen weinig aan de orde zullen zijn, en om uitstel van herstelmaatregelen te voorkomen wordt aan de onderzijde – afgaande op voorlopige schetsen – een extra noodrem ingebouwd. De ambitieovereenkomst komt aan dit doel dan ook, algemeen gesteld, beter tegemoet dan het FTK.

Tegengaan spagaat in beleggingsbeleid tussen gerichtheid op koopkrachtbehoud (indexatie) en nominale stabiliteit

Deze spagaat, overigens min of meer inherent aan het hybride karakter van de pensioentoezegging, blijft naar onze verwachting – voor zover men vindt dat deze bestaat en problematisch is – voortbestaan in de ambitieovereenkomst en wordt wellicht zelfs verhevigd. Vooralsnog blijft de koppeling aan een inflatiemaatstaf in het indexatiemechanisme ongenoemd, en daarmee wordt het lastiger om op koopkrachtbehoud te sturen.

Meer stabiliteit bij financiële sturing

In de aanpassing van het FTK werd dit deel goeddeels gerealiseerd. Door de invoering van de toeslagdrempel en de wijziging van de herstelplansystematiek werden de kans op en de verwachte omvang van kortingen en indexaties kleiner. In de ambitieovereenkomst wordt deze stabiliteit minder, omdat (in de huidige opzet) jaarlijks sprake zal zijn van korting of indexatie. Die jaarlijkse bijsturing maakt wel de kans op grotere eenmalige bijsturingen, zoals die in het FTK kunnen voorkomen, kleiner.

Stabiele pensioenpremies

Dit doel werd in de aanpassing van het FTK ten dele bereikt, maar wel met volatiele en overwegend betrekkelijk lage premiedekkingsgraden tot gevolg. De ambitieovereenkomst, maar in het bijzonder ook de afschaffing doorsneesystematiek en de herinrichting van het fiscaal kader, maken dat afgedwongen wordt dat premies mogelijk zelfs geheel constant worden met een premiedekkingsgraad van 100%. Het toezichtskader laat dus niet alleen meer de ruimte om de premie te stabiliseren maar dwingt dat af. Een belangrijke vrijheidsgraad, namelijk de sturing via de premie, gaat daarmee verloren.



Fondsbesturen stellen hun financieel beleid op voorhand vast

Met de aanpassing van het FTK werden aanzienlijke stappen gezet in de richting van completere contracten. De ambitieovereenkomst zal de discretionaire ruimte verder verkleinen – zowel kortingen als indexaties zullen een volledig geïntegreerd mechanisme worden. In het evaluatierapport constateerden we onder meer dat compleetmaking aan de bovenkant momenteel veelal niet goed mogelijk is vanwege fiscale restricties. In de ambitieovereenkomst zal dat niet langer het geval zijn. Van belang lijkt ons dat in de ambitieovereenkomst op zinvolle wijze risicorestricties worden opgenomen. Het vereist eigen vermogen zal in de huidige vorm zijn betekenis verliezen, daarvoor moet een alternatief komen om dat doel te dienen.

Al met al concluderen wij dat de ambitieovereenkomst, in de vorm zoals in het pensioenakkoord gepresenteerd, een aantal van de doelen zoals gesteld bij de aanpassing van het FTK dichterbij brengt. Het gaat dan vooral om de stabiliteit van de premie en de compleetmaking van de contracten. De spagaat, zoals die in de huidige contractsvorm wordt gepercipieerd, wordt in de ambitieovereenkomst eerder meer dan minder problematisch. Verder neemt de stabiliteit in de uitkeringenniveaus af. Dat past in een bredere en zelfs wereldwijde tendens in pensioenstelsels: aan de uitkeringenkant neemt de stabiliteit en de zekerheid af, aan de premiekant neemt de stabiliteit en daarmee de zekerheid toe.

Hoewel daarmee vermoedelijk een tamelijk brede maatschappelijke wens wordt ingewilligd, is dat geen wens die alles en iedereen is toegegaan. Het is wat ons betreft dan ook jammer dat (of: als) het pensioenakkoord tot gevolg heeft dat uitkeringsovereenkomsten in min of meer traditionele zin (waarop het FTK zou kunnen toezien) geheel onmogelijk worden gemaakt. ■

Dr. W. Hoekert AAG (links) is hoofd vaktechniek bij Willis Towers Watson.

Dr. M.J. Jonk MSc AAG is consultant bij Willis Towers Watson.



1 – 'Evaluatie wet aanpassing financieel toetsingskader', 8 maart 2018

2 – 'Een realistisch zacht pensioen', PensioenPro 22 februari 2012