

Toelichting bij de ministeriële regeling toeslagenmatrix.

Algemene toelichting

Artikel 86 van de Pensioenwet schrijft voor dat er bij voorwaardelijke toeslagverlening een consistent geheel dient te zijn van gewekte verwachtingen, financiering en het realiseren van voorwaardelijke toeslagverlening. Tevens schrijft dit artikel voor dat een toeslag alleen voorwaardelijk is als een voorwaardelijkheidsverklaring wordt gehanteerd. In deze ministeriële regeling wordt deze voorwaardelijkheidsverklaring nader uitgewerkt. De uitwerking is gebaseerd op de nota Matrix FTK (Kamerstukken II, 2004/05, 28 294, nr. 16).

In deze matrix, die door pensioenuitvoerders (pensioenfondsen en verzekeraars) moet worden toegepast, wordt voorgeschreven hoe over voorwaardelijke toeslagverlening moet worden gecommuniceerd (de voorwaardelijkheidsverklaring). De matrix schrijft tevens voor aan welke overige condities voldaan moet worden als op een bepaalde manier over de voorwaardelijke toeslagverlening wordt gecommuniceerd. De matrix regelt kortom dat er - per theoretisch te onderscheiden mogelijkheid voor toeslagverlening - sprake moet zijn van consistentie tussen communicatie, indexatiebeleid, financiering en pensioenreglement.

Daarbij is voor pensioenfondsen ten aanzien van de mogelijkheden voor financiering van de voorwaardelijke toeslagverlening uitgegaan van de mogelijkheden die artikel 125 Pensioenwet biedt. Voor zover de matrix bepalingen bevat over de premiekortingsgrens bij pensioenfondsen, zijn deze in lijn met artikel 117 Pensioenwet. De communicatievoorschriften zijn voorts in lijn met artikel 4 van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling. Dat betekent dat als wordt gecommuniceerd conform de matrix, voldaan wordt aan de vereisten van het besluit.

Aan de verwachtingen omtrent de toeslagverlening, zoals die op grond van deze matrix gecommuniceerd moeten worden, ligt de continuïteitsanalyse ten grondslag. Deze continuïteitsanalyse is, evenals de waardering van de technische voorziening, gebaseerd op markwaardering. Dit betekent dat de waarde van de verplichtingen mede afhankelijk is van de marktrente op een bepaald moment. De regering vindt het niet wenselijk dat de volatiliteit in de 'dagkoersen' van de rente doorwerken in de communicatie aan de deelnemer. Daarom is ervoor gekozen om bij regelingen met een ambitie die gerelateerd is aan een maatstaf ten aanzien van de communicatie te werken met brede categorieën voor de indexatiekwaliteit (quintielen) in plaats van een puntschatting zoals tot nu toe gebruikelijk was.

Toepassen van de toeslagmatrix houdt in dat een pensioenuitvoerder zich ten aanzien van het toeslagbeleid, de financiering, het pensioenreglement en de communicatie binnen één rij van de matrix bevindt. Pas dan is er sprake van consistentie. Wanneer bijvoorbeeld de communicatie niet in lijn is met het toeslagbeleid, dient ofwel de communicatie te worden aangepast, ofwel het toeslagbeleid (en in het verlengde daarvan de financiering). Wanneer het toeslagbeleid en de wijze van financiering niet op elkaar zijn afgestemd, dient de pensioenuitvoerder ofwel het toeslagbeleid, ofwel de wijze van financieren aan te passen.

Wordt niet gecommuniceerd op de voorgeschreven wijze, dan is niet langer sprake van een voorwaardelijke toeslagverlening en dient een technische voorziening te worden getroffen (zie artikel 86, lid 2). In dat kader is van belang dat sommige pensioenfondsen de toeslagverlening via een beleidsstaffel koppelen aan de op dat moment aanwezige dekkingsgraad. Als het pensioenfonds aangeeft onder alle omstandigheden de beleidsstaffel toe te passen, dan is geen sprake van een voorwaardelijke maar van een onvoorwaardelijke

toeslagverlening. Indien het pensioenfonds de beleidsstaffel als leidraad hanteert bij een afzonderlijke bestuursbeslissing over de toeslagverlening, dan is sprake van een voorwaardelijke toeslagverlening mits hier in de communicatie conform de matrix op is gewezen.

Indien bij een pensioenfonds een herstelplan actueel is (zie artikelen 126 en 127 Pensioenwet) hoeft het toeslagbeleid niet aangepast te worden als het herstelplan er mede op is gericht de ambitie ten aanzien van de toeslagverlening waar te maken. Indien de fase van herstel van een pensioenfonds zich gunstiger ontwikkelt dan in het herstelplan was voorzien, staat het pensioenfonds voor de afweging om:

1. de hoger dan verwachte vermogenspositie te gebruiken om de herstelperiode te verkorten;
2. de hoger dan verwachte vermogenspositie te gebruiken om een hogere toeslagverlening dan in het herstelplan was voorzien (en dus de korting op de toeslagverlening beperken);
3. een combinatie van 1 en 2 toe te passen.

De toezichthouder beoordeelt ten minste eenmaal in de drie jaar of aanvullende maatregelen ten opzichte van het oorspronkelijke herstelplan nodig zijn. Aanpassing van het toeslagbeleid kan hiervan een onderdeel zijn.

De teksten volgen, op een enkele technische wijziging in verband met het hanteren van andere begrippen in de Pensioenwet na, volledig de teksten in de matrix uit de nota Matrix FTK (Kamerstukken II 2004/05, 28 294, nr. 16). Dat geldt niet voor de communicatievoorschriften. De teksten die zijn opgenomen in de nota Matrix FTK, die pensioenuitvoerders verplicht zijn te gebruiken, zijn voor een gemiddelde deelnemer moeilijk te begrijpen. Daarom is advies gevraagd aan de Stichting van de Arbeid en de beide toezichthouders, AFM en DNB, over vereenvoudiging van deze teksten. Op basis van deze adviezen is onder meer een verdere vereenvoudigingslag gemaakt door de laatste twee kolommen van de matrix zoals die in de nota Matrix FTK staat, in elkaar te schuiven. Immers, op grond van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling dient in alle gevallen te worden geïnformeerd over het toeslagbeleid, de financiering van het toeslagbeleid, de gerealiseerde uitvoering van het toeslagbeleid in het recente verleden, en de verwachtingen ten aanzien van de toekomstige uitvoering toeslagverlening. Het onderscheid tussen een kolom 'toeslagbeleid' en een kolom 'toekenning van toeslagen' is daarom niet meer nodig.

Ten opzichte van de nota Matrix FTK is voorts afgeweken bij de onvoorwaardelijke indexatie. Naar aanleiding van onduidelijkheden in de praktijk en vragen van leden van de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel over deze onduidelijkheden, is onderscheid gemaakt tussen twee vormen van onvoorwaardelijke toeslagverlening ten aanzien van de fase tot aan de pensioendatum. De eerste, in de matrix F1 genoemd, is een toeslagverlening die tot aan de pensioendatum doorloopt, ongeacht of men deelnemer is of gewezen deelnemer is geworden. In dat geval moet de toekomstige toeslagverlening onmiddellijk bij de opbouw van de aanspraak gefinancierd worden door het treffen van een technische voorziening. Immers, het is een onvoorwaardelijke aanspraak die te allen tijde moet kunnen worden nagekomen. De tweede vorm, in de matrix F2 genoemd, is een toeslagverlening die onvoorwaardelijk is *zolang men deelneemt aan de regeling*. In dat geval is er in feite sprake van een voorwaardelijke toeslag, waarbij de voorwaarde is dat men deelneemt aan de regeling. In dat geval hoeft geen technische voorziening te worden getroffen: het is immers niet zeker hoe lang de deelnemer nog blijft deelnemen. Een dergelijke 'onvoorwaardelijke toeslagverlening' die een voorwaardelijke element bevat, mag

worden gefinancierd zoals andere vormen van voorwaardelijke toeslagverlening. Dit is in de matrix verhelderd door een tweedeling te maken bij situatie F.

Bij beide soorten onvoorwaardelijke toeslagverlening geldt dat alleen van de toeslagverlening mag worden afgezien als, in geval van een pensioenfonds, het pensioenfonds in financiële nood is. Echter, het niveau van dekkingsgraad waarbij dit mag gebeuren verschilt tussen beide vormen. Immers, de technische voorziening is bij F1 groter dan bij F2. Waar bij F2 de technische voorziening 100% van de nominale aanspraken omvat, is dit bij F1 ongeveer 150% van de nominale aanspraken (uitgaande van een reservering voor de indexatie van 50% van de nominale aanspraken). Aangezien op grond van artikel 122 op pensioenaanspraken gekort mag worden indien de technische voorzieningen en het minimaal vereist eigen vermogen niet meer volledig door waarden zijn gedekt, houdt dit in dat in geval van F1 sprake is van een grens van 157,5% (150 + ongeveer 5% van de technische voorzieningen) terwijl bij F2 deze grens ligt op 105% (100 + 5% van de technische voorzieningen). Het verschil tussen beide vormen van onvoorwaardelijke toeslagverlening werkt ook door ten aanzien van de premiekortingsgrens. Bij F1 ligt dit op $150 + 30 = 180\%$. Bij F2 op $100 + 30 = 130$ plus wat aan waarden nodig is om de toeslagverlening te verwezenlijken.

In artikel 86, tweede lid wordt aangegeven dat de voorwaardelijkheidsverklaring opgenomen moet worden in de pensioenovereenkomst, de uitvoeringsovereenkomst, het pensioenreglement en de informatie-uitingen. Voor alle duidelijkheid zij vermeldt dat voorgeschreven teksten over de voorwaardelijkheidsverklaring alleen betrekking hebben op de informatieverstrekking aan de deelnemer. Ten aanzien van de pensioenovereenkomst, de uitvoeringsovereenkomst en het pensioenreglement zijn geen tekstvoorschriften opgenomen. De voorwaardelijkheidsverklaring moet uit deze overeenkomsten en het reglement natuurlijk wel blijken; bovendien moeten ze consistent zijn met de communicatie-uitingen.

Dit deel van de ministeriële regeling wordt een jaar na inwerkingtreding van de Pensioenwet van kracht. Dat is in lijn met de overgangstermijnen bij de overige voorlichtingsbepalingen. De regering is evenwel met DNB overeengekomen dat DNB de nieuwe matrix op basis van een beleidsregel al wel als uitgangspunt neemt bij haar toezicht op lid 1 van artikel 86. Dat is in lijn met de wijze waarop de nota Matrix FTK tot de datum van inwerkingtreding van de Pensioenwet reeds van toepassing is geweest op grond van de PSW: het van toepassing verklaren van die nota moet gezien worden als beleidsregel van DNB bij artikel 9a van de PSW. De regering ziet geen bezwaar dit gedurende het eerste jaar na inwerkingtreding van de Pensioenwet ten aanzien van de vernieuwde matrix uit de onderhavige ministeriële regeling (die immers pas één jaar na inwerkingtreding van de Pensioenwet van kracht wordt) eenzelfde lijn te volgen en deze als beleidsregel van kracht te laten worden. Het betreft immers een vereenvoudiging van de bestaande matrix. Aangezien DNB toezicht houdt op de naleving van artikel 86, zal DNB toezicht houden op de naleving van de gehele toeslagenmatrix houden gedurende het eerste jaar na inwerkingtreding van de Pensioenwet. Als de informatiebepalingen van kracht zijn geworden ziet de AFM toe op het deel van de matrix dat betrekking heeft op communicatie.

Specifieke toelichting bij de matrix

De toepassing van de matrix is van belang in het kader van de artikelen 20, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 en 42 van de Pensioenwet. Het spreekt voor zich dat in voorlichtingssituaties waarbij geen sprake is van het informeren over een toegekende toeslag, de zinnen die daar betrekking op hebben in de kolom met de voorwaardelijkheidsverklaring niet opgenomen hoeven te worden. In concreto gaat het om de zin 'Uw pensioen/opgebouwd pensioen is dit jaar verhoogd met a%' en het zinsdeel '... de verhoging van dit jaar en ...' uit de zin 'U kunt geen

rechten ontlenen aan de verhoging van dit jaar en de verwachting voor de komende jaren'. Zo hoeft er geen informatie over een toegekende toeslag te worden gegeven in de startbrief, bij de informatie bij beëindiging van de deelneming, bij scheiding, bij pensionering, en bij het informeren over de inhoud van een vrijwillige regeling (artikelen 20, 36, 38 en 40 en 42 Pensioenwet). In die situaties moet overigens wel geïnformeerd worden over het toeslagbeleid in de afgelopen drie jaar, zodat de deelnemer een idee krijgt hoe de toeslagverlening is geweest.

Naast de gerealiseerde toeslagverlening moet worden geïnformeerd over de verwachtingen ten aanzien van toekomstige toeslagverlening. Daarbij komt, net als bij de informatie over de verhoging van dit jaar, “een groot deel” overeen met 80 tot 100%, “meer dan de helft” met 60 tot 80%, “ongeveer de helft” met 40 tot 60%, “minder dan de helft” met 20 tot 40% en “een klein deel” met 0 tot 20%. De informatie ten aanzien van het risico waarmee die verwachting omgeven is wordt uitgedrukt in de zin ‘*U ontvangt bijna altijd c% (zie toelichting)*’. Dit risico is gebaseerd op een 95-procents zekerheidstoets. Voor een gemiddelde deelnemer zegt dit weinig. Daarom is bepaald dat er een toelichting bij de informatieverstrekking moet worden geleverd, waarin wordt aangegeven wat deze indicatie van het risico meer precies inhoudt.

Overigens kan een pensioenregeling op basis van bijvoorbeeld middelloon een verschillend toeslagbeleid kennen voor de deelnemer enerzijds en gewezen deelnemers en pensioengerechtigden anderzijds. In dat geval moet, zoals in paragraaf 7.6.3 van de toelichting algemeen deel van het wetsvoorstel reeds is gemeld, over beide vormen van toeslagbeleid worden gecommuniceerd aan de actieve deelnemers.

Er zij op gewezen dat het schema, bezien van boven naar beneden, uitgaat van een oploop in de kwaliteit van de toeslagverlening. De feitelijke kwaliteit en daarmee de rangorde zal afhangen van de gekozen invulling. Zo is het verschil tussen situatie D4 en D5 dat D5 meer zekerheden biedt dan D4. In D5 is technische voorziening getroffen en mag het geld alleen maar besteed worden voor de toeslagverlening. In situatie D4 gaat het om een bestemmingsreserve. Dit laat iets meer ruimte voor de pensioenuitvoerder de bestemming van de middelen aan te passen en biedt deelnemers dus minder zekerheid. In het verlengde daarvan is de premiekortingsgrens bij pensioenfondsen in die situatie ook anders.

De bestemmingsreserve kan op verschillende manieren worden ingevuld. Bijvoorbeeld door jaarlijks uit het vrije vermogen een toevoeging te doen aan de bestemmingsreserve. Een andere mogelijkheid is om bovenop de premie voor de nominale aanspraken een aparte opslag voor de toeslagverlening in rekening te brengen en deze opslag toe te voegen aan de bestemmingsreserve. Wanneer de ambitie is gekoppeld aan een ex ante bepaalde maatstaf (zoals in variant D3 en D4) dan wordt de premie vastgesteld op basis van geïndexeerde kasstromen. Voor het bepalen van de geïndexeerde kasstromen wordt de nominale rente minus de indexatieambitie als disconteringsvoet gebruikt. Het verschil tussen deze premie en de premie op basis van niet-geïndexeerde kasstromen is de opslag voor indexatie.

Ten aanzien van de voorwaardelijke toeslagverlening die is gekoppeld aan een ex ante maatstaf kan de ambitie gekoppeld zijn aan bijvoorbeeld de algemene prijsinflatie of aan de algemene of sectorspecifieke loonontwikkeling. Het betreft dus een maatstaf waar het pensioenfondsbestuur zelf geen invloed op heeft. In deze matrix wordt als *voorbeeld* uitgegaan van koppeling aan de prijsontwikkeling.

Bij situatie D1 is financiering van de toeslagverlening mogelijk uit overrendementen. Aangetoond moet worden dat bij een dergelijke financiering toekenning van de toeslagverlening realistisch is. Een voorbeeld kan dit verhelderen. Als in de premiestelling de risicopremie op zakelijke waarden reeds zou worden mee gewogen dan resulteert een relatief lage premie en dus investering. Vervolgens zou indexatie op basis van overrendementen weinig realistisch zijn.

Waar staat 'Uw verzekeraar/uw pensioenfonds' mogen de verzekeraar of het pensioenfonds ook de eigen naam gebruiken.