



## Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen in verband met toeslagendepots

### Nader Rapport

12 oktober 2016

#### Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen in verband met toeslagendepots

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 3 februari 2016, nr. 2016000194, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerpbesluit rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 mei 2016, nr. W12.16.0017/III, bied ik U hierbij aan.

- 2.a. Ik onderschrijf de opvatting van de Afdeling dat grote terughoudendheid is geboden bij het buiten toepassing laten van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening. Dit om te voorkomen dat het generatie-evenwicht binnen pensioenfondsen wordt verstoord. Generatie-evenwicht, een eerlijke verdeling van de collectieve middelen binnen een fonds, is een belangrijk uitgangspunt van het financieel toetsingskader. De hoofdregel blijft dan ook dat bij het gebruik van toeslagendepots de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening moeten worden toegepast. Alleen in een aantal nauw omschreven, bijzondere omstandigheden die in het ontwerpbesluit zijn opgenomen, kunnen deze regels tijdelijk buiten toepassing worden gelaten voor een afgebakende groep binnen het totale deelnemersbestand van het fonds. Ook dan is toeslagverlening uit een toeslagendepot niet mogelijk bij een dekkingsgraad die onder het niveau van het minimaal vereist eigen vermogen ligt. Achtergrond hiervan is dat het niet wenselijk is om toeslagen aan bepaalde groepen binnen een fonds te verstrekken, terwijl het fonds als geheel in moeilijke financiële omstandigheden verkeert.
- De afgebakende groep betreft de deelnemers, gewezen deelnemers en eventueel pensioengerechtigden waarvoor het toeslagenperspectief aantoonbaar verslechterd moet zijn. Er moet dus sprake zijn van een objectieve maatstaf aan de hand waarvan een deelgroep binnen een pensioenfonds voor tijdelijke, extra toeslagverlening via een toeslagendepot in aanmerking kan komen. De Afdeling merkt in dit verband op dat het ontwerpbesluit er als gevolg hiervan toe kan leiden dat binnen de afgebakende groep toeslagen kunnen worden verleend die anders op grond van het financieel toetsingskader niet mogelijk zouden zijn geweest. Ik onderken dit effect, maar dat is met dit ontwerpbesluit ook beoogd. Het ontwerpbesluit heeft als oogmerk dat de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening tijdelijk buiten toepassing gelaten kunnen worden in een aantal bijzondere omstandigheden waarover door sociale partners arbeidsvoorwaardelijke afspraken worden gemaakt. Vanwege de betrokkenheid van sociale partners bij deze afspraken, zijn zowel de belangen van werkgevers als van werknemers vertegenwoordigd. Toeslagendepots kunnen een belangrijke rol vervullen bij de totstandkoming van deze arbeidsvoorwaardelijke afspraken, omdat de deelgroep die nadeel ondervindt van deze afspraken via een tijdelijk verhoogde toeslagverlening vanuit een toeslagendepot kan worden gecompenseerd. Ook bij de toekenning van toeslagen binnen deze deelgroep zullen fondsen moeten voldoen aan de eis van een evenwichtige belangenafweging. Het fonds dat een toeslagendepot hanteert, zal in dat kader een onderbouwing moeten geven voor de besluitvorming rondom de verlening van toeslagen vanuit dit depot.
- De Afdeling merkt op dat het ontwerpbesluit geen specifieke voorziening bevat om te voorkomen dat een toeslagendepot wordt gebruikt met als hoofddoel op korte termijn hoge toeslagen te verlenen, en niet het wegnemen van belemmeringen voor het maken van arbeidsvoorwaardelijke afspraken over aanpassing van de pensioenregeling.
- Ten eerste moet worden opgemerkt dat de bijzondere omstandigheden, waarbij de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening bij het gebruik van een toeslagendepot tijdelijk buiten toepassing gelaten mogen worden, ingrijpende gevolgen hebben voor (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden in een pensioenfonds. Hieraan zal dus zorgvuldige besluitvorming van betrokken sociale partners en pensioenfondsbesturen vooraf gaan, waarbij de belangen van alle partijen in beschouwing genomen zullen worden. Gezien dit noodzakelijke besluitvormingsproces, met betrokkenheid van werkgevers en werknemers, is het moeilijk voorstelbaar dat één van de aangewezen bijzondere omstandigheden in dit ontwerpbesluit aangegrepen zou worden met

als hoofddoel om een bepaalde deelgroep binnen een pensioenfonds sneller te kunnen indexeren. Omzetting van onvoorwaardelijke naar voorwaardelijke toeslagverlening of naar een CDC-regeling betekent meestal een structurele versobering van de pensioenregeling voor de (gewezen) deelnemers, waarvoor door middel van een toeslagendepot slechts een tijdelijke compensatie geboden kan worden. Bij een fusie van pensioenfondsen met een groot verschil in dekkingsgraad zou een volledige afroaming van de dekkingsgraad van het voormalig 'rijkere' fonds ten behoeve van de vorming van een toeslagendepot betekenen dat de dekkingsgraad van het gefuseerde fonds structureel fors daalt ten opzichte van dekkingsgraad van dit voormalig 'rijkere' fonds, waardoor bijvoorbeeld de uitkomsten van het gefuseerde fonds in de haalbaarheidstoets verslechteren en de kans toeneemt dat in de toekomst kortingen moeten worden toegepast. Dat lijkt een weinig aantrekkelijk perspectief voor alle bij een fusie betrokken partijen. In het ontwerpbesluit is bovendien een bepaling opgenomen dat het toeslagendepot, waarbij de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening buiten toepassing gelaten worden, niet aangewend mag worden bij een beleidsdekkingsgraad onder het minimaal vereist eigen vermogen. Een fusie met een fonds dat een dekkingstekort heeft, een situatie waarin veel fondsen zich momenteel bevinden, is dus extra onaantrekkelijk, omdat het toeslagendepot niet aangewend mag worden.

Daarnaast geeft de wettelijke eis van evenwichtige belangenbehartiging een grondslag voor de toezichthouder om in te grijpen in de situatie dat de toekenning van een toeslag vanuit een toeslagendepot toch evident ten nadele zou zijn van bepaalde groepen deelnemers en er als gevolg daarvan sprake is van onevenwichtigheden binnen het fonds of binnen de specifieke groep (gewezen) deelnemers en/of pensioengerechtigden die tijdelijk toeslagen vanuit het toeslagendepot krijgt toegekend. De brede werking van artikel 105, tweede lid, Pensioenwet<sup>1</sup> heeft als voordeel dat de toezichthouder in alle omstandigheden mag beoordelen of de toekenning van toeslagen vanuit een toeslagendepot op een evenwichtige wijze plaatsvindt. In mogelijke misbruiksituaties kan daarnaast sprake zijn van een gebrek aan integere en beheerste bedrijfsvoering door een pensioenfonds op grond van artikel 143 Pensioenwet.

Het onder voorwaarden toestaan dat de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening wegens de in het besluit genoemde bijzondere omstandigheden buiten toepassing blijven, brengt daarbij niet per definitie met zich mee dat reeds is voorzien in een evenwichtige belangenafweging. Een fonds zal altijd moeten onderbouwen waarom zij het verantwoord vindt om bepaalde gelden tijdelijk buiten de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening te brengen. De toezichthouder kan op basis van deze onderbouwing een zelfstandige afweging maken over de vraag of de toekenning van toeslagen vanuit een depot zonder toepassing van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening al dan niet evenwichtig is, ondanks dat één van de in het ontwerpbesluit genoemde bijzondere omstandigheden de aanleiding vormt voor de instelling van het depot. De Nederlandsche Bank kan in deze dus een zelfstandig oordeel vellen op grond van artikel 105, tweede lid, Pensioenwet, onafhankelijk van de redenen die sociale partners hebben gehad of die het pensioenfonds kan aanvoeren voor de instelling van het toeslagendepot, voor de vaststelling van de specifieke groep (gewezen) deelnemers en/of pensioengerechtigden die van dat depot gebruik kunnen maken en voor de hoogte van de te verlenen toeslagen.

Verder dient er op gewezen te worden dat er ten aanzien van pensioenen fiscale maxima gelden. Deze maxima gelden ook als er vanuit een toeslagendepot jaarlijkse toeslagen op grond van de in het onderhavige ontwerpbesluit genoemde bijzondere omstandigheden worden verleend. Deze fiscale grenzen blijken in de praktijk een belangrijke rol te spelen bij de inrichting van pensioenregelingen.

- 2.b. De Afdeling merkt op dat bij een fusie tussen twee fondsen binnen de afgebakende groep deelnemers van het voormalig rijkere fonds geen onderscheid wordt gemaakt tussen jongere en oudere deelnemers. De Afdeling is van mening dat de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening binnen deze afgebakende groep deelnemers onverminderd van belang zijn en dat het ontwerpbesluit niet voorziet in de toepassing van deze regels. In dat verband wijst de Afdeling op de maximale periode van 10 jaar, waarbij de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening buiten toepassing gelaten mogen worden. Volgens de Afdeling kan het gevolg daarvan zijn dat verzilvering van toegekende toeslagen die leiden tot een hogere pensioengrondslag op termijn niet mogelijk blijkt te zijn. Daarnaast merkt de afdeling Advisering op dat indien de dekkingsgraad te laag is, niemand van de afgebakende groep van het toeslagendepot zal kunnen profiteren, omdat toeslagverlening niet is toegestaan zolang de beleidsdekkingsgraad onvoldoende is verbeterd.

De toelichting bij het ontwerpbesluit is op dit punt verduidelijkt. Toekenning van extra toeslagen vanuit een toeslagendepot leidt ook voor jongeren tot een verhoging van hun pensioenaanspraken. Deze verhoging is dus niet afhankelijk van de regels voor toekomstbestendige toeslagverle-

<sup>1</sup> Hetgeen in het nader rapport wordt opgemerkt ten aanzien van de Pensioenwet geldt op dezelfde wijze voor de Wet verplichte beroepspensioenregeling.



ning, zoals die na afloop van de maximale periode van 10 jaar bij het gebruik van een toeslagendepot weer toegepast moeten worden. Wel zal er altijd sprake zijn van onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de financiële positie van een pensioenfonds. Het is inherent aan de positie van actieve deelnemers en slapers binnen een pensioenfonds dat hun pensioen pas in de toekomst tot uitkering zal komen, maar dat neemt niet weg dat een verhoging van hun pensioenaanspraken tijdens de opbouwfase een reële economische waarde vertegenwoordigt. Eén van de randvoorwaarden in het ontwerpbesluit is dat pas tot uitkering vanuit een depot overgegaan mag worden indien de beleidsdekkingsgraad boven het niveau van het minimaal vereist eigen vermogen ligt. Deze situatie zal echter nooit langer mogen duren dan een periode van vijf jaar. Dit vloeit voort uit artikel 140 Pensioenwet, op grond waarvan een fonds niet langer dan vijf opeenvolgende jaren een beleidsdekkingsgraad onder het niveau van het minimaal vereist eigen vermogen mag hebben. Na vijf jaar moet een fonds een zodanige korting doorvoeren dat de dekkingsgraad herstelt naar het minimaal vereist eigen vermogen. De mogelijkheid om gelden vanuit een toeslagendepot te bestemmen voor toeslagverlening ontstaat dus maximaal vijf jaar na instelling van het depot. Het feit dat veel fondsen op grond van hun beleidsdekkingsgraad op dit moment geen extra toeslagen zouden mogen verstrekken vanuit een toeslagendepot, is overigens in het nadeel van gepensioneerden, omdat die groep anders direct extra toeslagverlening toegekend zou hebben gekregen. Op de lange termijn zullen dekkingsgraden mogelijk herstellen, maar daar zullen actieven en slapers dan vermoedelijk meer van profiteren. Als er na tien jaar nog vermogen in het toeslagendepot beschikbaar is, kan dit op enig moment in de toekomst alsnog worden uitgekeerd, maar dan onder toepassing van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening.

- 2.c. Ten aanzien van de omzetting naar CDC- of premiereregelingen merkt de Afdeling op dat vooral bij bedrijfstakpensioenfondsen het buiten toepassing laten van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening bij het gebruik van een depot doordenking vergt van de daaraan verbonden verdelingsvraagstukken tussen verschillende groepen deelnemers. Daarnaast merkt de Afdeling op dat de gedachtenvorming over deze overgang nog niet is afgerond. De discussie over de overgang naar een nieuw pensioenstelsel is op dit moment inderdaad nog volop gaande in het kader van de toekomstdiscussie. Dit ontwerpbesluit loopt daar niet op vooruit, maar gaat uit van de huidige inrichting van het pensioenstelsel en de daarbij passende wettelijke kaders. Dit neemt uiteraard niet weg dat ook in het kader van de toekomstdiscussie een evenwichtige verdeling van de voor pensioen beschikbare middelen tussen de generaties een belangrijk aandachtspunt is.
- 2.d. De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet duidelijk wordt wat de reden is van artikel 15a, derde lid, Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen, waarin de mogelijkheid wordt gegeven om alle op 1 januari 2015 bestaande toeslagendepots buiten toepassing van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening te laten tot uiterlijk 1 januari 2025. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.
3. Verder is artikel 15a, eerste lid, van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen aangepast conform het advies van de Afdeling. Dit betekent dat in dit artikel is vastgelegd dat een toeslagendepot geen onderdeel uitmaakt van de dekkingsgraad van een pensioenfonds. Dit omdat het om verplichtingen gaat die geen onderdeel zijn van de technische voorzieningen van het fonds, zoals bedoeld in de Pensioenwet. Ook de overeenkomstige bezittingen vallen buiten de dekkingsgraad, omdat deze niet vrij beschikbaar zijn ter dekking van de technische voorzieningen. Indien het pensioenfonds, vanwege de financiële positie, een korting moet doorvoeren als bedoeld in artikel 134 Pensioenwet, volgt uit artikel 123 Pensioenwet dat eerst het bestaande depot moet worden aangewend om de korting te verlagen of te voorkomen. Uit de toelichting bij artikel 123 Pensioenwet<sup>2</sup> en de staande toezichtpraktijk blijkt dat dit artikel zo moet worden uitgelegd dat er uiteindelijk geen afgescheiden vermogens voor de diverse pensioenregelingen binnen een pensioenfonds, dan wel de collectiviteitskring ingeval sprake is van een Algemeen Pensioenfonds, mogen bestaan. Artikel 123 Pensioenwet staat er niet aan in de weg dat pensioenfondsen verschillende pensioenregelingen uitvoeren of een apart toeslagendepot aanhouden. Maar wanneer ten aanzien van één regeling of een depot een tekort ontstaat, moet uiteindelijk de mogelijkheid bestaan dat dit tekort wordt aangevuld vanuit de totale reserves van het pensioenfonds, dan wel de collectiviteitskring. Dit heeft tot gevolg dat het niet mogelijk is dat in één pensioenregeling aantasting van pensioenrechten en opgebouwde pensioenaanspraken plaatsvindt, omdat voor die pensioenregeling een tekort is ontstaan, terwijl het pensioenfonds c.q. de collectiviteitskring nog over voldoende middelen beschikt om die pensioenaanspraken en -rechten te garanderen. Dit betekent dat ook in het geval van een toeslagendepot als bedoeld in onderhavig ontwerpbesluit de daarin beschikbare middelen eerst ingezet moeten worden om een korting op de pensioenaanspraken en -rechten binnen het betreffende pensioenfonds, dan wel de collectiviteitskring, te voorkomen. Van

<sup>2</sup> Memorie van Toelichting Pensioenwet Algemeen deel, TK 30 413 nr. 3, blz. 70 t/m 71.



---

strijdigheid tussen het onderhavige ontwerpbesluit en artikel 123 Pensioenwet is dus geen sprake.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. Klijnsma.*



## Advies Raad van State

No. W12.16.0017/III  
's-Gravenhage, 27 mei 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 februari 2016, no.2016000194, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen in verband met toeslagendepots, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit vindt zijn grondslag in artikel 137, derde lid, onder c, van de Pensioenwet (Pw), dat de mogelijkheid biedt de regels van artikel 137 Pw voor toeslagverlening buiten toepassing te laten indien sprake is van 'bijzondere omstandigheden'. Het ontwerpbesluit voorziet erin dat de regels inzake toeslagverlening voor bepaalde toeslagendepots buiten toepassing worden gelaten.

Op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op 26 april 2016 beraadslaagd met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Afdeling is van oordeel dat het ontwerpbesluit onvoldoende waarborgen bevat voor een verantwoorde en evenwichtige besluitvorming ten aanzien van toeslagendepots. Voorts is zij van oordeel dat het ontwerpbesluit op gespannen voet staat met het in artikel 123 Pw opgenomen verbod op ringfencing.

Zij adviseert het besluit niet vast te stellen dan nadat daarmee rekening is gehouden.

### 1. Inleiding

Op 1 januari 2015 is de Wet aanpassing financieel toetsingskader (nFTK) in werking getreden. Dat nFTK kent twee pijlers om tot een stabiel beheer van pensioenvermogens te komen: de berekening van de dekkingsgraad is minder afhankelijk van dagkoersen (schokken worden meer gespreid in de tijd) en indexatie van pensioenen is aan strengere eisen gebonden. Deze strengere eisen voor indexatie (hierna: regels voor toekomstbestendige toeslagverlening) zijn opgenomen in artikel 137 Pw. De strekking ervan is dat voor toeslagverlening voldoende vermogen in het fonds aanwezig moet zijn om toeslagverlening niet alleen nu, maar ook in de toekomst te kunnen realiseren. Deze regels vormen, zoals de toelichting vermeldt, een belangrijke bouwsteen voor het bereiken van generatie-evenwicht in het nFTK.<sup>1</sup>

In artikel 137, derde lid, onder c, Pw is een mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening buiten toepassing te laten 'indien sprake is van bijzondere omstandigheden'.

Het ontwerpbesluit maakt gebruik van genoemde delegatiegrondslag door invoering van de voorgestelde artikelen 15a en 15b in het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen (Bftp). Het voorziet in het buiten toepassing laten van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening voor toeslagendepots<sup>2</sup> in een aantal situaties, waarin bepaalde groepen deelnemers anders onevenredig zouden worden benadeeld. Daarbij gaat het om een drietal gevallen: fusie of collectieve waardeoverdracht, omzetting van onvoorwaardelijke in voorwaardelijke toeslagverlening en overgang van een defined benefit-regeling (DB-regeling) naar een collective defined contribution-regeling (CDC-regeling) of een premieovereenkomst. Het ontwerpbesluit ziet daarnaast op alle bij de invoering van het nFTK, op 1 januari 2015, bestaande toeslagendepots.

Het toeslagendepot is in het ontwerpbesluit een bestemmingsreserve die geen onderdeel uitmaakt van het eigen vermogen van het fonds (artikel 15a, eerste lid, Bftp).

Het depot wordt in de meeste gevallen gevuld via een daartoe bestemde premie of storting van de werkgever. Bij een fusie worden de middelen van het depot onttrokken aan het fuserende fonds.

Het ontwerpbesluit stelt aan het buiten toepassing laten van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening voor sinds 1 januari 2015 gevormde toeslagendepots een aantal voorwaarden. Zo mogen de regels van artikel 137 Pw niet langer dan 10 jaar buiten toepassing blijven. Ook is toeslag-

<sup>1</sup> Toelichting, onder 'Inleiding'.

<sup>2</sup> Een toeslagendepot is in de definitie die het ontwerpbesluit hanteert een bestemmingsreserve die geen onderdeel uitmaakt van het eigen vermogen van het fonds en als enige doel heeft het gedurende een bepaalde tijd financieren van toeslagverlening.





verlening uit een toeslagendepot niet mogelijk bij een dekkingsgraad die onder het minimaal vereist eigen vermogen ligt.

Aanleiding voor het ontwerpbesluit is een gezamenlijk verzoek van de Stichting van de Arbeid en de Pensioenfederatie van 12 december 2014; het ontwerpbesluit is aangekondigd bij brief aan de Tweede Kamer van 27 oktober 2015.<sup>3</sup>

## 2. De voorgestelde uitzonderingen

Artikel 137, derde lid, onder c, Pw geeft de mogelijkheid om bij amvb de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening buiten toepassing te laten 'indien sprake is van bijzondere omstandigheden'. De keuze voor de in het ontwerpbesluit opgenomen situaties waarin die regels buiten toepassing worden gelaten, wordt gemotiveerd met de stelling dat de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening in een aantal bijzondere omstandigheden te belemmerend zijn.<sup>4</sup>

De toelichting onderkent het belang van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening in het nFTK en het risico van verstoring van het generatie-evenwicht binnen het nFTK indien daaraan afbreuk zou worden gedaan door het buiten toepassing laten van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening voor toeslagendepots.<sup>5</sup>

Omdat de regels inzake toekomstbestendige toeslagverlening een essentiële bouwsteen zijn van het nFTK, is de Afdeling van oordeel dat grote terughoudendheid geboden is met de toepassing van de in artikel 137, derde lid, onder c, Pw geboden mogelijkheid om bij amvb de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening buiten toepassing te laten. Tegen deze achtergrond is zij ook van oordeel dat hoge eisen moeten worden gesteld aan de voorwaarden waaronder de regels buiten toepassing worden gelaten: er dienen voldoende waarborgen te zijn om te bewerkstelligen dat de belangen van alle betrokken deelnemers, zowel diegenen die betrokken zijn bij het toeslagendepot als de andere deelnemers in het pensioenfonds, op evenwichtige en transparante wijze worden afgewogen.

Tegen deze achtergrond gaat de Afdeling eerst in algemene zin in op de wijze waarop in het ontwerpbesluit de regels van het nFTK buiten toepassing worden gelaten (a). Vervolgens spitst de Afdeling haar opmerkingen toe op twee van de drie genoemde gevallen (fusie en overgang naar een CDC-regeling of premieovereenkomst (b en c)). Ten slotte gaat de Afdeling in op de uitzondering voor bestaande toeslagendepots (d).

### *a. Buiten toepassing laten nFTK*

De Afdeling begrijpt dat in de situaties waarvoor het ontwerpbesluit een oplossing beoogt te bieden, een bepaalde afgebakende groep deelnemers in een zodanig nadelige situatie kan komen te verkeren dat een uitzondering geboden is, en dat een beperkte afwijking van de regels van het nFTK mogelijk uitkomst kan bieden. Met het ontwerpbesluit wordt echter toegestaan dat de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening niet alleen buiten toepassing blijven voor deze groep als geheel, maar ook binnen de afgebakende groep. Het ontwerpbesluit kan er daarmee in deze vorm toe leiden dat binnen de afgebakende groep toeslagen kunnen worden verleend die anders op grond van het nFTK niet mogelijk zouden zijn geweest. Zodoende komen bepaalde deelnemers in een voordeliger positie en kunnen toeslagen worden verleend op een wijze die niet toekomstbestendig is.<sup>6</sup>

In de toelichting wordt onderkend dat het risico bestaat dat een toeslagendepot wordt gebruikt met als hoofddoel op korte termijn hoge toeslagen te kunnen verlenen. Het buiten toepassing laten van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening staat dan voorop, in plaats van het wegnemen van belemmeringen voor de totstandkoming van een aantal bijzondere omstandigheden (zoals benoemd met het ontwerpbesluit), aldus de toelichting.<sup>7</sup> Het ontwerpbesluit voorziet evenwel niet in een specifieke voorziening om dit te voorkomen. De toelichting<sup>8</sup> wijst er op dat het besluit tot instelling van een toeslagendepot valt onder het vereiste van evenwichtige belangenafweging, zoals dit is

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2015/16, 32 043, nr. 289.

<sup>4</sup> Toelichting, onder 'Inleiding'.

<sup>5</sup> Toelichting, onder 'Toekomstbestendige toeslagverlening blijft de hoofdregel'.

<sup>6</sup> Aan de hand van een voorbeeld kan worden geïllustreerd dat het ook in dit opzicht buiten toepassing laten van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening onevenredig kan uitwerken. Bij een dekkingsgraad van 115% is toeslagverlening slechts in zeer beperkte mate toegestaan. Door te fuseren met een fonds met een lagere dekkingsgraad en de vorming van een toeslagendepot kunnen zonder beperkingen toeslagen worden verleend aan de deelnemers van het rijkere fonds, die anders niet mogelijk waren geweest. De oudere deelnemers van het fonds worden zo bevoordeeld (verzilvering toeslagen), maar toekomstbestendig is deze toeslagverlening niet.

<sup>7</sup> Toelichting, onder 'Verdere procedurele voorwaarden ten aanzien van toeslagendepots'.

<sup>8</sup> Toelichting, algemeen deel, 'verdere procedurele voorwaarden ten aanzien van toeslagendepots'.



neergelegd in artikel 105, tweede lid, Pw.<sup>9</sup> De Afdeling merkt op, dat dit algemene voorschrift onvoldoende concrete aanknopingspunten bevat om tot een evenwichtige belangenafweging te komen bij de instelling van een toeslagendepot. Daarbij is van belang dat het onder voorwaarden toestaan om de regels van artikel 137 Pw wegens bijzondere omstandigheden buiten toepassing te laten ten behoeve van een toeslagendepot, impliceert dat het voldoen aan deze voorwaarden reeds meebrengt dat voorzien is in een evenwichtige belangenafweging. Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan de instelling van een toeslagendepot in beginsel niet worden tegengehouden.

Omdat het noodzakelijk is dat steeds een zelfstandige beoordeling kan plaatsvinden van de vraag of in de regeling waarbij gebruik wordt gemaakt van een toeslagendepot, alsook bij eventuele latere besluitvorming rond een toeslagendepot, de betrokken belangen evenwichtig worden afgewogen, adviseert de Afdeling te voorzien in afdoende voorschriften om ander gebruik van de voorgestelde uitzondering dan bedoeld te voorkomen en om voorts de voorwaarde van een evenwichtige belangenafweging expliciet in het besluit zelf op te nemen.

### *b. Fusie*

Al langere tijd is een consolidatieslag gaande in de pensioenwereld, die ertoe leidt dat, onder andere door fusies, het aantal pensioenfondsen sterk daalt en naar verwachting verder zal dalen. Bij een fusie tussen pensioenfondsen met verschillende dekkingsgraden komen de deelnemers in het rijkere fonds door de fusie in een nadeliger positie te verkeren. Dit kan een belemmering vormen voor een anderszins wenselijk geachte fusie. De Afdeling onderkent dat het daarom nodig is te zoeken naar methoden om na de fusie rekening te houden met de verschillen in uitgangspositie. Toeslagendepots zouden daarin een rol kunnen vervullen.

De Afdeling merkt op dat bij een fusie tussen twee fondsen weliswaar sprake is van een afgebakende groep deelnemers, die in een nadeliger positie komen door de fusie, maar dat de positie van die deelnemers onderling evenwel verschilt. Jongere deelnemers nemen hierin een andere positie in dan oudere. De regels voor toekomstbestendige toeslagverlening zijn ingevoerd om ervoor te zorgen dat toeslagverlening alleen is toegestaan indien die langdurig kan worden waargemaakt, zodat aldus de belangen van alle deelnemers evenwichtig worden gediend. Het buiten toepassing laten van die regels van artikel 137 Pw kan worden begrepen in relatie tot het fonds als geheel, maar die regels zijn binnen de afgebakende groep onverminderd van belang. In de toepassing van dergelijke regels binnen de afgebakende groep voorziet het ontwerpbesluit niet.

Daarbij wijst de Afdeling op de beperking van het buiten toepassing laten van de regels inzake toekomstbestendige toeslagverlening tot een periode van maximaal tien jaar. Enerzijds acht de Afdeling het terecht dat afwijkingen van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening in de tijd worden beperkt, anderzijds kan het gevolg daarvan zijn dat verzilvering van toegekende toeslagen die (slechts) leiden tot een hogere pensioengrondslag, op termijn niet mogelijk blijkt te zijn. Indien de dekkingsgraad te laag is, zal niemand van de afgebakende groep van het toeslagendepot kunnen profiteren, omdat toeslagverlening niet is toegestaan zolang de dekkingsgraad onvoldoende is verbeterd.

Het is volgens de Afdeling dan ook de vraag of met de in het ontwerpbesluit gekozen methode de afgebakende groep deelnemers (die door de fusie in een nadeliger positie komt te verkeren) als geheel op evenwichtige wijze wordt behandeld.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

### *c. Omzetting*

Bij de omzetting van onvoorwaardelijke in voorwaardelijke toeslagverlening en bij de overgang van een DB-regeling naar een CDC-regeling of een premieovereenkomst is sprake van een verandering van de pensioenregeling, die tot een vermindering van de aanspraken van deelnemers leidt. Een dergelijke wijziging raakt alle deelnemers aan de desbetreffende pensioenregeling.<sup>10</sup> De posities waarin deze deelnemers zich bevinden zijn evenwel verschillend, afhankelijk van factoren zoals leeftijd en het aantal opgebouwde pensioenjaren. Zoals de Afdeling hiervoor ten aanzien van fusies heeft opgemerkt, voorziet het ontwerpbesluit niet in waarborgen voor toekomstbestendige en evenwichtige toeslagverlening binnen de afgebakende groep. Het risico bestaat daardoor dat met het buiten

<sup>9</sup> Art. 105, tweede lid, Pw: 2. De personen die het beleid van een pensioenfonds bepalen of mede bepalen richten zich bij de vervulling van hun taak naar de belangen van de bij het pensioenfonds betrokken deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden, de pensioengerechtigden en de werkgever en zorgen ervoor dat dezen zich door hen op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen.

<sup>10</sup> Dat betekent niet zonder meer dat dit ook alle deelnemers van het pensioenfonds betreft. Het pensioenfonds kan immers verschillende regelingen uitvoeren.



toepassing laten van de regels inzake toekomstbestendige toeslagverlening het intergenerationale evenwicht binnen die groep wordt verstoord.

Ten aanzien van de omzetting van pensioenregelingen naar CDC- of premiereregelingen merkt de Afdeling nog op, dat de vorming van toeslagendepots via een daartoe bestemde premie of werkgeversstorting bij ondernemingspensioenfondsen weliswaar regelmatig voorkomt, maar dat vooral bij bedrijfstakpensioenfondsen het buiten toepassing laten van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening voor de vorming van toeslagendepots om in de toekomst de overgang naar CDC-regelingen of premieovereenkomsten te faciliteren, doorkening vergt van de daaraan verbonden verdelingsvraagstukken tussen verschillende (groepen van) deelnemers. De Afdeling merkt daarnaast op dat ten aanzien van bedrijfstakpensioenfondsen over de overgang van pensioenregelingen in de vorm van uitkeringsovereenkomsten naar CDC-regelingen de gedachtenvorming nog niet is afgerond. Indien de uitkomsten van de gedachtenvorming dienaangaande leiden tot de wens om bepaalde regels van de Pw aan te passen of buiten toepassing te laten, is het naar het oordeel van de Afdeling aangewezen daartoe een wetsvoorstel voor te bereiden, zodat het maatschappelijke debat hierover, alsook het debat met de Staten-Generaal op de daarvoor geëigende wijze kan plaatsvinden.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit op dit punt te heroverwegen.

#### *d. Bestaande toeslagendepots*

Het voorgestelde artikel 15a, derde lid, Bftp geeft de mogelijkheid voor alle op 1 januari 2015 bestaande toeslagendepots de regels inzake toekomstbestendige toeslagverlening buiten toepassing te laten, ongeacht hun aard, strekking of achtergrond. Uit de toelichting wordt niet duidelijk wat de reden is van deze bepaling. Ook de omvang en aard van bestaande toeslagendepots waarvoor deze regeling gaat gelden, worden uit de toelichting niet duidelijk. De Afdeling merkt op dat hierdoor niet beoordeeld kan worden of sprake is van een bijzondere omstandigheid als bedoeld in artikel 137, derde lid, onder c, Pw en derhalve of er voor deze categorie een wettelijke grondslag aanwezig is.

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken wat de aard en omvang van deze depots is en in hoeverre met het oog daarop de voorgestelde bepaling noodzakelijk is. Indien de noodzaak van de voorgestelde bepaling met het oog op de bijzondere aard van deze bestaande depots niet kan worden gemotiveerd, adviseert zij dit onderdeel van het ontwerpbesluit te schrappen.

### **3. Bestemmingsreserve**

Het voorgestelde artikel 15a, eerste lid, Bftp bepaalt dat een toeslagendepot een bestemmingsreserve is die geen deel uitmaakt van het eigen vermogen van het pensioenfonds. De toelichting gaat niet in op de reden van het opnemen van het vereiste dat de bestemmingsreserve buiten het eigen vermogen wordt gehouden. Voorts is niet duidelijk waarom het in het kader van het buiten toepassing laten van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening noodzakelijk is een apart (van het eigen vermogen los staand) vermogen voor te schrijven.<sup>11</sup>

Artikel 123, eerste lid, Pw kent het uitgangspunt van het pensioenfonds als één ondeelbaar geheel (verbod op ringfencing). Met de regel dat de bestemmingsreserve geen deel uitmaakt van het eigen vermogen van het pensioenfonds, wordt vermogen afgescheiden ten behoeve van een bepaalde groep deelnemers, zij het dat dit in tijd en omvang beperkt is. De Afdeling is van oordeel dat dit zich niet verdraagt met artikel 123, eerste lid, Pw.

Uit de beoogde opzet maakt de Afdeling op dat het de bedoeling is dat het toeslagendepot – in lijn met de huidige toezichtspraktijk – niet meetelt bij het bepalen van de dekkingsgraad, maar wél meetelt wanneer de dekkingsgraad beneden het niveau van het minimaal vereist eigen vermogen ligt (zodat in dat geval geen toeslagverlening uit het depot mogelijk is).

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 15a, aanhef, Bftp in deze zin aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*

<sup>11</sup> De Afdeling constateert dat toeslagendepots in de huidige praktijk wél deel uitmaken van het eigen vermogen, maar buiten de dekkingsgraad blijven, omdat zij niet vrij beschikbaar zijn (zie <http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-233458.jsp> en <http://www.toezicht.dnb.nl/3/50-233456.jsp>).





## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van ..... tot wijziging van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen in verband met toeslagendepots

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 februari, nr. 2016-0000015632;

Gelet op artikel 137, derde lid, onderdeel c, van de Pensioenwet en artikel 132, derde lid, onderdeel b, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van [niet invullen],

Hebben goedgevonden en verstaan:

### ARTIKEL I

In het Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen worden in paragraaf 6 na artikel 15 de volgende artikelen ingevoegd:

#### Artikel 15a. Toeslagendepots

1. Voor de toepassing van dit artikel en artikel 15b wordt onder een toeslagendepot verstaan: een bestemmingsreserve die geen onderdeel uitmaakt van het eigen vermogen van het fonds en als enige doel heeft het gedurende een bepaalde tijd financieren van toeslagverlening.
2. Artikel 137, tweede lid, van de Pensioenwet dan wel artikel 132, tweede lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling is gedurende een periode van maximaal tien jaar niet van toepassing ten aanzien van een toeslagendepot dat vanaf 1 januari 2015 is ingesteld om een deel van de deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden of pensioenge-rechtigden van een fonds door toeslagverlening te compenseren vanwege:
  - a. een fusie van fondsen met een verschillende dekkingsgraad of een collectieve waardeoverdracht bij liquidatie van een fonds als bedoeld in artikel 84 van de Pensioenwet dan wel artikel 92 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling waarbij het overdragende fonds en het ontvangende fonds een verschillende dekkingsgraad hebben;
  - b. een collectieve wijziging van de pensioenovereenkomsten of een wijziging van de beroepspensioenregeling die inhoudt dat onvoorwaardelijke toeslagverlening is gewijzigd in voorwaardelijke toeslagverlening; of
  - c. een collectieve wijziging van de pensioenovereenkomsten die inhoudt dat:
    - 1°. bij een uitkeringsovereenkomst wordt overgegaan op een premie die voor meerdere jaren wordt vastgesteld; of
    - 2°. wordt overgegaan op een premieovereenkomst, waarbij de premie onmiddellijk na het beschikbaar stellen wordt aangewend voor een aanspraak op uitkering.
3. Artikel 137, tweede lid, van de Pensioenwet dan wel artikel 132, tweede lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling is tot uiterlijk 1 januari 2025 niet van toepassing ten aanzien van een toeslagendepot dat voor 1 januari 2015 is ingesteld.
4. Indien een nieuw fonds is opgericht vanwege een omstandigheid als bedoeld in het tweede lid, onderdeel b of c, en uitsluitend het deel van de belanghebbenden van het oude fonds waarvoor het perspectief op toeslagverlening is verslechterd door deze omstandigheid, belanghebbende wordt bij het nieuwe fonds kan, in afwijking van het tweede lid, het toeslagendepot zijn ingesteld om alle belanghebbenden bij het nieuwe fonds te compenseren. Artikel 15b, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing.
5. Er wordt geen toeslag verleend uit een toeslagendepot als bedoeld in het tweede en derde lid, indien het fonds gezien de beleidsdekkingsgraad niet voldoet aan de bij of krachtens artikel 131 van de Pensioenwet dan wel artikel 126 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling gestelde eisen ten aanzien van het minimaal vereist eigen vermogen.



### **Artikel 15b. Verdere voorwaarden toeslagendepots**

1. Uit een toeslagendepot als bedoeld in artikel 15a, tweede lid, kan toeslag worden verleend aan het deel van de deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden of pensioengerechtigden van het fonds waarvoor wordt aangetoond dat de omstandigheden, bedoeld in artikel 15a, tweede lid, hebben geleid tot een verslechtering van het perspectief op toeslagverlening. Bij de omstandigheden, bedoeld in artikel 15a, tweede lid, onderdeel c, toont het fonds dit aan door middel van een scenarioanalyse.
2. De periode van maximaal tien jaar, bedoeld in artikel 15a, tweede lid, wordt berekend vanaf het moment dat de fusie van de fondsen of de collectieve waardeoverdracht, bedoeld in artikel 15a, tweede lid, onderdeel a, heeft plaatsgevonden of de collectieve wijziging van de pensioenovereenkomsten dan wel de wijziging van de beroepspensioenregeling, bedoeld in artikel 15a, tweede lid, onderdeel b of c, is ingegaan.
3. Een toeslagendepot wordt als volgt gefinancierd:
  - a. een toeslagendepot als bedoeld in artikel 15a, tweede lid, onderdeel a, rechtstreeks uit de middelen van het bij de fusie of collectieve waardeoverdracht betrokken fonds met de hoogste dekkingsgraad, waarbij de omvang van een dergelijk toeslagendepot niet groter is dan het vermogen dat correspondeert met het verschil in dekkingsgraad van de bij de fusie of collectieve waardeoverdracht betrokken fondsen direct voorafgaand aan de fusie of collectieve waardeoverdracht;
  - b. een toeslagendepot als bedoeld in artikel 15a, tweede lid, onderdeel b, door een daarvoor bestemde premie of door een eenmalige storting van de werkgever;
  - c. een toeslagendepot als bedoeld in artikel 15a, tweede lid, onderdeel c, door een eenmalige storting van de werkgever; of
  - d. een toeslagendepot als bedoeld in artikel 15a, derde lid, door een daarvoor bestemde premie mits de afspraken daartoe voor 1 januari 2015 zijn vastgelegd.
4. De regeling met betrekking tot een toeslagendepot als bedoeld in artikel 15a, tweede lid, wordt vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst of het uitvoeringsreglement. Daarbij wordt in ieder geval vastgelegd:
  - a. de reden voor de instelling van het toeslagendepot;
  - b. de financiering van het toeslagendepot;
  - c. een omschrijving van de groep deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden of pensioengerechtigden die toeslag krijgen uit het toeslagendepot; en
  - d. onder welke voorwaarden toeslag wordt verleend uit het toeslagendepot.

### **ARTIKEL II**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### Algemeen

#### Inleiding

Een belangrijk nieuw onderdeel van het per 1 januari 2015 aangepaste financieel toetsingskader voor pensioenfondsen (ftk) zijn de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening. Op grond van deze regels geldt dat er genoeg vermogen in een pensioenfonds beschikbaar moet zijn om de op dit moment te verlenen voorwaardelijke toeslagen naar verwachting ook in de toekomst te kunnen realiseren. De mate van toegestane voorwaardelijke toeslagverlening hangt af van de beleidsdekkingsgraad van een fonds, waarbij de drempel voor het mogen toekennen van voorwaardelijke toeslagen bij een beleidsdekkingsgraad van 110% ligt.

De invoering van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening verbieden het gebruik van toeslagendepots niet. Daar is met de invoering van het aangepaste ftk op zich niets aan veranderd. Wel zijn sinds 1 januari 2015 op depots en bestemmingsreserves bij pensioenfondsen de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening van toepassing geworden. Zou dat niet het geval zijn, dan zouden bestemmingsreserves of depots gevormd kunnen worden met als doel om de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening te omzeilen. Dat is onwenselijk, omdat in dat geval het generatie-evenwicht binnen het ftk zou worden verstoord. De regels voor toekomstbestendige toeslagverlening zorgen ervoor dat pensioenfondsen hun voor toeslagverlening beschikbare vermogen meer gespreid in de tijd moeten uitkeren. Deze regels compenseren daarmee voor het feit dat ook eventuele nominale kortingen op pensioenen onder het aangepaste ftk meer in de tijd mogen worden gespreid. Op deze wijze is het aangepaste ftk in totaliteit generatie-evenwichtig.

Als gevolg van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening is het dus moeilijker geworden om via toeslagendepots – bestemmingsreserves die als enige doel hebben om gedurende een bepaalde tijd toeslag te verlenen aan een groep van (gewezen) deelnemers en/of pensioengerechtigden – tijdelijk extra toeslagen toe te kennen. In algemene zin is dat ook zo beoogd, zoals hierboven is toegelicht. Er zijn echter een aantal bijzondere omstandigheden aanwijsbaar, waarin de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening te belemmerend zijn. Met dit besluit wordt daarom in een aantal bijzondere omstandigheden toegestaan dat bij het gebruik van toeslagendepots de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening tijdelijk buiten toepassing gelaten mogen worden. Daarbij wordt ook voor toeslagendepots die reeds vóór 1 januari 2015 waren ingesteld, een dergelijke tijdelijke uitzondering toegestaan.

#### Toekomstbestendige toeslagverlening blijft de hoofdregel

De hoofdregel blijft dat voorwaardelijke toeslagen uitsluitend onder de regels van toekomstbestendige toeslagverlening mogen worden toegekend, ook bij het gebruik van toeslagendepots. In dit besluit zijn een aantal randvoorwaarden opgenomen, waarbij deze regels bij het gebruik van toeslagendepots echter tijdelijk buiten toepassing kunnen blijven. Deze randvoorwaarden garanderen dat de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening uitsluitend buiten toepassing gelaten kunnen worden in een aantal bijzondere omstandigheden, voor een begrensde periode in de tijd en voor een helder afgebakende groep binnen het totale deelnemersbestand van een pensioenfonds.

#### Bijzondere omstandigheden, waarin de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening bij het gebruik van toeslagendepots buiten toepassing gelaten mogen worden

De eerste randvoorwaarde heeft betrekking op de omstandigheden waarin de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening bij de inzet van een toeslagendepot tijdelijk buiten toepassing gelaten mogen worden. Deze tijdelijke uitzondering wordt beperkt tot een aantal specifieke omstandigheden:

1. *Een fusie van pensioenfondsen of een collectieve waardeoverdracht bij liquidatie van een fonds*  
Deze omstandigheid betreft een fusie van pensioenfondsen met een verschillende dekkingsgraad of een collectieve waardeoverdracht bij liquidatie van een fonds, waarbij het overdragende fonds en het ontvangende fonds een verschillende dekkingsgraad hebben. In deze situaties moeten de betreffende fondsen een nieuwe, gezamenlijke dekkingsgraad voor het gefuseerde of het ontvangende fonds berekenen. Hierdoor daalt de dekkingsgraad van het fonds dat voorafgaande aan de fusie of de collectieve waardeoverdracht de hoogste dekkingsgraad had. Voor de populatie van het fonds met de hoogste dekkingsgraad – waarvoor het toeslagenperspectief door de fusie verslechtert – mag een toeslagendepot worden gevormd. De omvang van dat depot mag niet groter zijn dan het vermogen dat correspondeert met het verschil in dekkingsgraad tussen de fusierende fondsen of – in geval van collectieve waardeoverdracht bij liquidatie van een fonds – tussen het overdragende en ontvangende fonds.



2. *Omzetting van onvoorwaardelijke in voorwaardelijke toeslagverlening*  
De tweede omstandigheid betreft een collectieve wijziging van de pensioenregeling, waarbij een onvoorwaardelijke toezegging tot toeslagverlening wordt gewijzigd in een voorwaardelijke toezegging tot toeslagverlening en als gevolg daarvan het toeslagenperspectief voor een deelgroep van het totale fondsbestand verslechtert.
3. *Overgang naar een CDC-regeling of een premieovereenkomst, waarbij de premie direct wordt omgezet in een pensioenaanspraak*  
De derde omstandigheid betreft eveneens een collectieve wijziging van de pensioenregeling. Die wijziging betreft in dit geval de situatie dat wordt overgestapt naar het, binnen een uitkeringsovereenkomst, afspreken van een premievaste periode voor meerdere jaren (CDC-regeling) of dat wordt overgestapt naar een premieovereenkomst, waarbij de premie onmiddellijk na het beschikbaar stellen wordt omgezet in een aanspraak op een uitkering. Als gevolg van de overstap naar een CDC-regeling of naar het genoemde type premieovereenkomst moet het toeslagenperspectief voor een afgebakende groep binnen het totale fondsbestand aantoonbaar verslechteren.

### **Een gemaximeerde periode van tien jaar**

Deze randvoorwaarde betreft een maximale periode waarover de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening in de hierboven genoemde specifieke omstandigheden buiten toepassing mogen blijven. Die periode is maximaal 10 jaar, gerekend vanaf het moment van het van kracht worden van een fusie tussen pensioenfondsen of de collectieve waardeoverdracht bij liquidatie van een fonds, vanaf het moment waarop de toeslagambitie in de pensioenovereenkomst is gewijzigd van onvoorwaardelijk in voorwaardelijk, dan wel vanaf het moment van de overstap naar het gebruik van een premievaste periode bij een uitkeringsovereenkomst of het moment van de overstap naar een premieovereenkomst, waarbij de premie onmiddellijk na het beschikbaar stellen wordt omgezet in een aanspraak op een uitkering.

In deze bijzondere omstandigheden mogen de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening bij gebruik van een toeslagendepot vanaf 1 januari 2015 buiten toepassing worden gelaten. Dit betekent dat ook in geval van toeslagendepots die in de periode tussen 1 januari 2015 en de datum van inwerkingtreding van dit besluit zijn ingesteld, de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening buiten werking kunnen blijven voor maximaal tien jaar vanaf het moment waarop één van de bovengenoemde bijzondere omstandigheden intrad.

In dit verband zij ook nog opgemerkt dat ten aanzien van nieuwe toetreders die voldoen aan de kenmerken van de deelpopulatie – bijvoorbeeld nieuwe toetreders in een CDC-regeling die daarmee actieve deelnemer worden – de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening eveneens gedurende maximaal tien jaar buiten toepassing gelaten mogen worden bij gebruik van een toeslagendepot.

### **Een afgebakende groep (gewezen) deelnemers en/of pensioengerechtigden**

Deze randvoorwaarde heeft betrekking op de groep personen aan wie via een toeslagendepot tijdelijk hogere toeslagen mogen worden toegekend dan op grond van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening toegestaan zou zijn. Dit moet een helder afgebakende deelgroep binnen het totale fondsbestand zijn, waarvan objectief is vast te stellen dat het toeslagenperspectief van deze groep is verslechterd als gevolg van één van de drie specifieke omstandigheden die hierboven is beschreven.

In geval van een fusie van pensioenfondsen of een collectieve waardeoverdracht bij liquidatie van een fonds zal de deelgroep die tijdelijk een hogere toeslag mag worden toegekend via een toeslagendepot meestal helder zijn af te bakenen. Dat betreft immers de groep (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden die direct voorafgaande aan de fusie of de collectieve waardeoverdracht het totale fondsbestand vormde van het fonds met de hogere dekkingsgraad.

Bij een wijziging van een onvoorwaardelijke in een voorwaardelijke toeslagambitie mag een deelgroep binnen het totale fondsbestand hiervoor tijdelijk worden gecompenseerd met middelen uit een toeslagendepot. Veelal zal het perspectief op de toekenning van toeslagen als gevolg van de omzetting van een onvoorwaardelijke in een voorwaardelijke toeslag ook alleen voor een deelgroep verslechterd zijn. Dit zullen in de praktijk veelal de actieve deelnemers zijn. Als echter voor het totale fondsbestand aan (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden de toeslagambitie is gewijzigd van een onvoorwaardelijke in een voorwaardelijke toeslagverlening is het niet toegestaan om dat totale fondsbestand tijdelijk uit te zonderen van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening. In dat geval is immers geen sprake meer van een deelgroep binnen het totale fondsbestand die via een toeslagendepot wordt gecompenseerd, maar zou het volledige fondsbestand tijdelijk een hogere toeslag toegekend krijgen. Daarmee wordt niet voldaan aan de hier gestelde randvoorwaarde.



In geval van een wijziging van de pensioenregeling die leidt tot de introductie van een CDC-regeling of een premieovereenkomst, waarbij de premie onmiddellijk na het beschikbaar stellen wordt omgezet in een aanspraak op een uitkering, wordt een deelgroep binnen het totale fondsbestand hiervoor een tijdelijke compensatie geboden met middelen uit een toeslagendepot. Daarbij moet middels een scenarioanalyse worden aangetoond dat het perspectief op toeslagverlening voor de betreffende deelgroep ook daadwerkelijk is verslechterd als gevolg van de introductie van de CDC-regeling of de betreffende premieovereenkomst.

Op het moment dat de bijzondere omstandigheid zich voordoet, moet worden beoordeeld of sprake is van een helder afgebakende groep. Dat laat echter onverlet dat in sommige gevallen de betreffende groep – en daarmee het betreffende toeslagendepot – vervolgens in een separaat fonds wordt ondergebracht. De deelpopulatie vormt in dat geval dus de gehele populatie van dat nieuwe fonds. Ook dan kunnen – mits aan de overige voorwaarden wordt voldaan – de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening tijdelijk buiten werking blijven. Die situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de overgang naar een CDC-regeling, zoals hierboven bedoeld, waarbij de nieuwe opbouw voor de actieve deelnemers in een nieuw fonds wordt ondergebracht.

### **Financiering van nieuwe toeslagendepots**

In geval van een fusie van pensioenfondsen of een collectieve waardeoverdracht bij liquidatie van een fonds moeten de middelen in het toeslagendepot rechtstreeks voortvloeien uit het verschil in dekkingsgraad tussen de fuserende fondsen of tussen het overdragende en ontvangende fonds. In het geval van een wijziging van een onvoorwaardelijke in een voorwaardelijke toeslagambitie moet het toeslagendepot worden gefinancierd door middel van een speciaal daartoe bestemde en te onderscheiden tijdelijke premie of door middel van een storting van de werkgever. In geval van een wijziging van de pensioenregeling in een CDC-regeling of een premieovereenkomst, waarbij de premie onmiddellijk na het beschikbaar stellen wordt omgezet in een aanspraak op een uitkering, is alleen een afzonderlijke storting van de werkgever ter vorming van een toeslagendepot toegestaan. Een belangrijk oogmerk van een CDC-regeling of een premieovereenkomst is premiestabilisatie. Daar past niet bij dat nog gedurende een aantal jaren extra premies worden geheven ten behoeve van een toeslagendepot waarop de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening tijdelijk niet van toepassing zijn, terwijl die premies zonder de betreffende wijziging van de pensioenregeling ten goede waren blijven komen aan de dekkingsgraad van het fonds. Het blijft bij CDC-regelingen mogelijk om door middel van premie-egalisatiedepots eventuele tekorten in de feitelijke premie aan te vullen en zo de feitelijke premie te stabiliseren. Dergelijke depots voldoen niet aan de definitie van een toeslagendepot en vallen dus niet onder de uitzonderingen, zoals die in dit besluit opgenomen.

#### **4. *Eerbiedigende werking voor bestaande toeslagendepots***

Naast de hierboven beschreven structurele regeling is in dit besluit opgenomen dat op toeslagendepots die vóór 1 januari 2015 – de datum van inwerkingtreding van het aangepaste ftk – waren ingesteld, de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening tot uiterlijk 1 januari 2025 niet toegepast hoeven te worden. Dit geldt ongeacht de achtergrond voor instelling van de betreffende toeslagendepots. Wel moet sprake zijn van een depot dat uitsluitend tot doel heeft om tijdelijk extra toeslagen te verlenen. In een dergelijk toeslagendepot mogen ook nog tot uiterlijk 1 januari 2025, specifiek daartoe bestemde premies worden gestort. In geval van afspraken die hierover na 31 december 2014 zijn gemaakt, blijven ook premiestortingen in bestaande toeslagendepots mogelijk, maar dan gelden ten aanzien van het volledige depot de regels voor toekomstbestendig indexeren.

### **Geen toeslagverlening bij dekkingsgraden onder het minimaal vereist eigen vermogen**

In dit besluit is voor de omstandigheden waarin bij het gebruik van toeslagendepots de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening tijdelijk buiten toepassing gelaten mogen worden, vastgelegd dat geen toeslagen vanuit een toeslagendepot kunnen worden verleend als de beleidsdekkingsgraad onder het niveau van het minimaal vereist eigen vermogen ligt. Het is niet wenselijk dat er toeslagen aan bepaalde groepen binnen een pensioenfonds worden verleend, terwijl dat fonds op dat moment in moeilijke financiële omstandigheden verkeert.

### **Verdere procedurele voorwaarden ten aanzien van toeslagendepots**

Naast de hierboven beschreven inhoudelijke randvoorwaarden, stelt dit besluit nog een aantal procedurele eisen aan toeslagendepots. Het besluit tot instelling van een toeslagendepot moet zijn vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst of het uitvoeringsreglement. Een dergelijk besluit valt onder de eis van evenwichtige belangenafweging, zoals opgenomen in artikel 105 van de Pensioenwet dan wel artikel 110b van de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Dit artikel heeft bijvoorbeeld relevantie in de situatie dat een relatief groot pensioenfonds zou willen fuseren met een relatief klein





fonds met een lagere dekkingsgraad, met het oogmerk om via een toeslagendepot op korte termijn hoge toeslagen te kunnen toekennen. In dit voorbeeld staat het buiten toepassing laten van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening voorop, terwijl dit besluit is bedoeld om belemmeringen voor de totstandkoming van een aantal bijzondere omstandigheden – zoals benoemd in dit besluit – weg te nemen. Zodra het buiten toepassing laten van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening het hoofddoel zou worden, is duidelijk dat niet wordt voldaan aan een evenwichtige belangenafweging. De regels voor toekomstbestendige toeslagverlening hebben immers tot doel dat het generatie-evenwicht binnen pensioenfondsen bewaard blijft.

In de uitvoeringsovereenkomst of het uitvoeringsreglement moet zijn vastgelegd welke deelgroep van (gewezen) deelnemers en/of pensioengerechtigden een voorwaardelijk recht heeft op toeslagen vanuit het depot en onder welke omstandigheden die toeslagen kunnen worden verleend. Deze voorwaarden gelden voor nieuwe toeslagendepots waarvoor de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening tijdelijk buiten werking gelaten mogen worden.

### **Administratieve lasten**

De mogelijkheid om een bestaand toeslagendepot aan te houden of een nieuw toeslagendepot in te stellen, verandert niet als gevolg van dit besluit. Dit besluit heeft alleen gevolgen voor de toegestane mate van toeslagverlening in enig jaar vanuit een nieuw in te stellen toeslagendepot in een aantal bijzondere omstandigheden of in de situatie dat reeds vóór 1 januari 2015 een toeslagendepot was ingesteld. Fondsen die aan de randvoorwaarden – zoals opgenomen in dit besluit – voldoen, kunnen zelf afwegen of ze van de mogelijkheden gebruik maken die met dit besluit worden geboden. Als ze dat doen, kunnen deze fondsen tijdelijk hogere toeslagen vanuit een toeslagendepot verlenen dan op grond van de regels voor toekomstbestendige toeslagverlening zou zijn toegestaan. De handelingen die pensioenfondsen moeten verrichten ter verstrekking van toeslagverlening aan hun (gewezen) deelnemers en/of pensioengerechtigden veranderen niet door de hoogte van de toeslagverlening in enig jaar. De administratieve lasten die gepaard gaan met het verlenen van toeslagen door pensioenfondsen worden dus niet beïnvloed door dit Besluit. Op grond van artikel 25, eerste lid, onderdeel f, van de Pensioenwet dan wel artikel 35, eerste lid, onderdeel f, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling moeten pensioenfondsen een regeling opnemen in hun uitvoeringsovereenkomst met betrekking tot de maatstaven voor en voorwaarden waaronder toeslagverlening plaatsvindt. Dit besluit brengt daar geen verandering in.

### **Artikelsgewijs**

#### **Artikel I**

Op grond van artikel 137, derde lid, onderdeel c, van de Pensioenwet dan wel artikel 132, derde lid, onderdeel b, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur geregeld worden dat de regels voor de toekomstbestendige toeslagverlening in artikel 137, tweede lid, van de Pensioenwet dan wel artikel 132, tweede lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling niet van toepassing zijn in bijzondere omstandigheden. In de artikelen 15a en 15b is hiertoe een regeling opgenomen voor bepaalde toeslagendepots.

In artikel 15a is in het eerste lid aangegeven wat onder een toeslagendepot wordt verstaan. Vervolgens worden in het tweede en derde lid toeslagendepots beschreven waarvoor de regels voor de toekomstbestendige toeslagverlening tijdelijk niet van toepassing zijn. In het vierde lid is een regeling opgenomen voor de situatie dat voor de overgang naar een gewijzigde pensioenovereenkomst een nieuw pensioenfonds wordt opgericht en alleen degenen die nadeel ondervinden van de wijziging meegaan naar het nieuwe fonds. In die situatie geldt de regel dat een toeslagendepot alleen een deel van het bestand mag compenseren niet voor dit nieuwe fonds.

In het vijfde lid is bepaald dat uit deze toeslagendepots geen toeslag wordt verleend indien het fonds een beleidsdekkingsgraad heeft die ligt onder het minimaal vereist eigen vermogen.

In artikel 15b zijn verdere voorwaarden opgenomen voor deze toeslagendepots die in het algemeen deel van de toelichting worden toegelicht.

#### **Artikel II**

Bij dit besluit wordt afgeweken van de vaste verandermomenten, omdat het spoedregelgeving betreft. De regels voor toekomstbestendige toeslagverlening zijn met de Wet financieel toetsingskader pensioenfondsen 1 januari 2015 in werking getreden. Het is wenselijk dat dit besluit, dat regelt dat de



---

regels voor toekomstbestendige toeslagverlening niet van toepassing zijn op bepaalde toeslagendepots, snel in werking treedt.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,*