

Per e-mail verstuurd

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Directie Arbeidsverhoudingen
Drs. W. Koolmees
Parnassusweg 5
2509 LV DEN HAAG

Datum	11 februari 2021
Ons kenmerk	AdDr-21027188
Pagina	1 van 6
Telefoon	+31207972732
E-mail	Aleid.Dootheefver@afm.nl
Betreft	Consultatiereactie Wet toekomst pensioenen

Geachte heer Koolmees,

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de openbare consultatie van het conceptwetsvoorstel Wet toekomst pensioenen (hierna, het wetsvoorstel).

De AFM spreekt allereerst haar waardering uit voor de constructieve wijze waarop u de AFM en vele andere partijen heeft betrokken bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. Mede met dank aan het door u gevolgde proces wil de AFM met deze reactie graag onderstrepen dat zij de uitwerking van het pensioenakkoord zoals opgenomen in dit wetsvoorstel op hoofdlijnen steunt.

Het bestaande pensioenstelsel is onvoldoende toegerust om in de veranderde demografie, economie en arbeidsmarkt een houdbaar en toereikend pensioen te bieden. Hervorming van het stelsel is noodzakelijk. In de Tweede Kamer en het overleg met sociale partners is overeenstemming bereikt over hoe het pensioenstelsel van de toekomst eruit komt te zien. Voor ons ligt nu het wetsvoorstel waarin die overeenstemming is uitgewerkt. De AFM herkent daarin veel goede elementen, maar vraagt aandacht voor het feit dat de opzet voor de nieuwe pensioenvoorziening complex is. Dit geldt in het bijzonder voor de transitie. Deze transitie zal naar verwachting niet alleen ingewikkelde waarderingsvragen oproepen. Het zal bovendien van de pensioenuitvoerders grote inspanningen vragen om die transitie correct te verwerken in de pensioenadministratie. Daarnaast is de vraag: hoe is de complexe uitwerking uit te leggen aan de deelnemers? Dat is geen eenvoudige opdracht en in de visie van de AFM één van de grote uitdagingen van het nieuwe stelsel. Dit vergt aanzienlijke inspanningen van pensioenuitvoerders om het pensioen uitlegbaar te maken voor de deelnemers. Ook de AFM is vanuit haar rol als gedragstoezichthouder bereid om daaraan een bijdrage te leveren om op die manier voorzienbare teleurstellingen voor deelnemers zo veel mogelijk te voorkomen.

Het wetsvoorstel beoogt pensioenen transparanter en persoonlijker te maken en beter te laten aansluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen en de arbeidsmarkt. Echter, het nieuwe stelsel leidt er ook toe

Datum	11 februari 2021
Ons kenmerk	AdDr-21027188
Pagina	2 van 6

dat pensioenuitkomsten fluctueren en dat deelnemers¹ meer risico zullen dragen. Het is daarom noodzakelijk dat deelnemers extra worden beschermd. Het belang van deelnemers om te beschikken over een adequate oudedagsvoorziening moet in het nieuwe stelsel voorop staan.

De AFM zet zich in voor een uitlegbaar pensioenstelsel dat begrijpelijk is voor deelnemers. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel hebben wij op hoofdlijnen, onder meer, aandacht gevraagd voor de noodzaak dat (1) de gekozen pensioenregeling aansluit bij de kenmerken en risicopreferentie van de (beoogde) deelnemerspopulatie, (2) informatieverstrekking op basis van scenariobedragen correct is, (3) deelnemers goed worden begeleid bij alle keuzes die zij moeten maken, en (4) dat de beleidskeuzes die bij de transitie van het oude naar het nieuwe stelsel worden gemaakt, uitlegbaar zijn en kenbaar worden gemaakt aan de deelnemers.

In deze consultatiereactie wil de AFM een aantal punten inbrengen ten behoeve van het vervolg van de maatschappelijke discussie, alsook de parlementaire behandeling over het wetsvoorstel en de uitwerking daarvan in lagere regelgeving. Allereerst zijn dit de punten waar de AFM bij de totstandkoming van het wetsvoorstel steeds aandacht voor heeft gevraagd. In aanvulling daarop heeft de AFM een aantal opmerkingen op het wetsvoorstel zoals dit nu -als voorlopig eindproduct- wordt geconsulteerd.

1. De pensioenregeling sluit aan bij de deelnemers

De AFM vindt het belangrijk dat de pensioenregeling zoveel mogelijk aansluit bij de deelnemers. De regeling moet zich verhouden tot het risico dat deelnemers kunnen en willen dragen.

De AFM heeft eerder benadrukt dat het belangrijk is dat pensioenfondsen, bij de totstandkoming van de regeling en de wijziging ervan, kenmerken van deelnemers(groepen) en de effecten van keuzes voor deelnemersgroepen inzichtelijk maken. Dit vraagt dat pensioenfondsen onder meer de elementen van de regeling en de gekozen standaardopties (*defaults*) spiegelen aan de risicopreferentie en de kenmerken van de beoogde deelnemerspopulatie. Hierbij valt te denken aan het beleggingsprofiel en toedelingsregels, maar ook aan elementen zoals de solidariteitsreserve, het projectierendement, de uitkeringssnelheid, het spreiden van schokken en de inrichting van de keuzemogelijkheden die worden aangeboden. Deze inzichten worden in de besluitvorming door sociale partners en pensioenuitvoerders meegenomen. Daarnaast is het van belang dat pensioenuitvoerders de effecten van de regeling voor deelnemers inzichtelijk maken bijvoorbeeld in de hoogte van het verwachte pensioen en de daarbij behorende risico's.

¹ Waar in deze reactie gesproken wordt over een deelnemer of deelnemers worden daaronder -indien van toepassing- mede de gewezen deelnemers en pensioengerechtigden verstaan.

Datum	11 februari 2021
Ons kenmerk	AdDr-21027188
Pagina	3 van 6

De AFM vindt het belangrijk dat in het wetsvoorstel aandacht uitgaat naar de aansluiting van de regeling bij de deelnemerspopulatie, zowel ten tijde van de totstandkoming van de regeling als de periode daarna.

2. Uitlegbaarheid transitie en de periode daarna

Een van de doelen van de herziening van het pensioenstelsel is een uitlegbaar pensioen dat beter aansluit bij de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de financiële markten. Een essentiële voorwaarde voor een uitlegbaar pensioen is dat deelnemers wordt uitgelegd wat er met hun opgebouwde aanspraken gebeurt en op welke wijze deze worden omgezet in de nieuwe premiereregelingen.

De bestaande pensioenregelingen dienen uiterlijk in 2026 in lijn te zijn gebracht met het wetsvoorstel. Gedurende deze transitieperiode zullen pensioenuitvoerders keuzes maken die belangrijke gevolgen hebben voor deelnemers. Individuele deelnemers hebben geen directe inspraak bij deze keuzes. Het is belangrijk dat de deelnemers correct, tijdig, duidelijk en evenwichtig worden geïnformeerd over de consequenties van de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel. In de Memorie van Toelichting stelt de wetgever dat deelnemers en pensioengerechtigden belang hebben bij informatie over enerzijds de stand en ontwikkeling van het voor hun uitkering gereserveerd vermogen en anderzijds over het verwacht pensioen volgens de drie scenario's.² Dit betekent concreet dat tijdens de transitie de gevolgen van de overgang op het pensioen van elke deelnemer individueel (cijfermatig) inzichtelijk wordt gemaakt, zowel aan de hand van het voor de uitkering gereserveerd vermogen als aan de hand van drie scenario's. De AFM stelt voor om in de Memorie van Toelichting op het nieuwe wetsartikel 150j Pensioenwet expliciet te benoemen dat de informatie aan deelnemer naast de drie scenario's tevens inzicht geeft in de omzetting van de verworven aanspraken in voor het pensioen gereserveerd vermogen.

Over de informatieverstrekking m.b.t. de periode na de transitie, dat wil zeggen de informatieverstrekking over de nieuwe premiereregelingen, geeft de Memorie van Toelichting ons inziens terecht aan dat de pensioenuitvoerder verplicht is om deelnemers te informeren over de premie, de bestemming daarvan voor de eigen opbouw en de gemeenschappelijke solidariteitsreserve, de toe- of afname van het voor het pensioen gereserveerde vermogen, stortingen en onttrekking aan dat vermogen, de toedeling van beleggingsresultaten en de overige resultaten. De bedoeling is dat op deze manier inzicht wordt gegeven in het vermogen dat is gereserveerd voor de pensioenuitkering aan de betreffende deelnemer. De AFM is graag bereid mee te denken bij de nadere invulling van deze informatiebepalingen in lagere wetgeving.

3. Wettelijke verankering uitlegbaarheid

In het wetsvoorstel staat dat het draagvlak voor het nieuwe pensioenstelsel mede afhangt van de keuzes die sociale partners en pensioenuitvoerders maken bij de vormgeving en uitvoering van de nieuwe

² Zie pagina 109 van de Memorie van Toelichting.

Datum	11 februari 2021
Ons kenmerk	AdDr-21027188
Pagina	4 van 6

pensioenregelingen. Deze keuzes bepalen in belangrijke mate of de pensioenregeling aansluit bij de deelnemers alsmede de uitlegbaarheid van de regeling. Uitlegbaar(heid) wordt meerdere keren aangehaald in de Hoofdpijnennotitie over het pensioenakkoord en wordt als belangrijk onderdeel gezien voor het vertrouwen van deelnemers in het pensioenstelsel. Ook in de Memorie van Toelichting wordt meermaals gerefereerd aan uitlegbaarheid. Er is een definitie van uitlegbaarheid opgenomen en er wordt een toets op uitlegbaarheid omschreven. De AFM vindt het vanuit het oogpunt van deelnemersbescherming noodzakelijk dat wettelijk geborgd wordt dat de pensioenregeling uitlegbaar is en wat onder uitlegbaarheid verstaan wordt.

4. Verbetering van de keuzebegeleiding

De AFM heeft gedurende de uitwerking van het pensioenakkoord aandacht gevraagd voor een versteviging van de keuzebegeleiding door pensioenuitvoerders. Een deelnemer heeft onder andere rond de pensioendatum diverse keuzemogelijkheden, zoals vervroeging van de pensioenuitkering, hoog-laag pensioen, uitruil ouderdomspensioen-nabestaandenpensioen, keuze vast-variabel pensioen. In aanvulling daarop kan worden gekozen voor het opnemen van een bedrag ineens en, afhankelijk van de regeling en uitvoerder, om pensioen door middel van een periodieke vaste daling naar voren te halen. De ervaring leert dat keuzevrijheid niet altijd vanzelf goed gaat. Afwegingen rondom pensioen zijn complex. Suboptimale keuzes kunnen leiden tot financiële problemen, teleurstelling, ontevredenheid en daardoor een verlies van vertrouwen in de pensioensector. De AFM ziet de nieuwe wettelijke norm over keuzebegeleiding als een goede en noodzakelijke extra waarborg om deelnemers in staat te stellen adequate en geïnformeerde keuzes te maken.

5. Risicopreferentie

De toevoeging van een risicopreferentie-onderzoek door pensioenuitvoerders, dat leidt tot het vaststellen van de risicopreferentie van deelnemers (het kunnen en willen dragen van risico's) is belangrijk om de risicohouding beter te laten aansluiten bij de deelnemerspopulatie. De AFM gaat ervan uit dat in de nadere regelgeving met betrekking tot artikel 52b, tweede lid, Pensioenwet meer duiding wordt gegeven aan het risicopreferentie-onderzoek.

In de Memorie van Toelichting worden verschillende termen benoemd die te maken hebben met risico's. Zo is er sprake van risicohouding, risicotolerantie, risicodraagvlak, risicodraagkracht, risicobereidheid en risicopreferentie. Vanwege het nieuwe karakter van enkele van deze termen en ten behoeve van een adequate implementatie door de sector is een nadere verduidelijking nodig. Bij de verdere uitwerking van wet- en regelgeving zal nader moeten worden bezien of de juiste terminologie op de juiste plek wordt gebruikt.

Datum	11 februari 2021
Ons kenmerk	AdDr-21027188
Pagina	5 van 6

6. Deelnemers voorbereiden op fluctuerende pensioenuitkeringen

In de afgelopen periode is voortdurend benadrukt dat pensioenen in de toekomst gaan fluctueren. Toch maakt de AFM zich zorgen over het moment dat alle deelnemers overgaan naar het nieuwe stelsel. Op dat moment zal voor miljoenen gepensioneerden het pensioen jaarlijks gaan fluctueren. De pensioenen in het huidige stelsel zijn in het afgelopen decennium vrijwel niet geïndexeerd. Ondanks de discussies over verlagingen in diezelfde periode zijn de nominale pensioenen nauwelijks gedaald. Alleen bij de variabele pensioenen van deelnemers in een premieregeling hebben zich verlagingen voorgedaan sinds 2016.³ Dit geldt echter voor een zeer beperkte groep gepensioneerden. De AFM pleit voor meer gezamenlijk onderzoek door de pensioensector naar de effecten van deze schommelingen in pensioenuitkeringen voor gepensioneerden en hoe zij hierop in het nieuwe pensioenstelsel optimaal kunnen worden voorbereid om te voorkomen dat zij na pensionering met een voorzienbare financiële teleurstelling te maken krijgen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou hierin vanwege het gezamenlijke belang een initiërende rol kunnen spelen.

7. Risico's op correctie na transitie

Bij de keuzes die worden gemaakt over de nieuwe pensioenregeling is het van belang dat rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid van de regeling. Het beperken van de complexiteit draagt bij aan de uitlegbaarheid en uitvoerbaarheid van het pensioenstelsel. Op het transitiemoment wordt bij pensioenfondsen het opgebouwde fondsvermogen toebedeeld naar individuele gereserveerde vermogens. De AFM wil benadrukken dat het van groot belang is dat de datakwaliteit van pensioenadministraties vóór de transitie op orde is, zodat deze toedeling op een juiste wijze plaats vindt.

Daarnaast is het niet uit te sluiten dat na het transitiemoment nog administratieve correcties doorgevoerd zullen worden die met terugwerkende kracht impact zouden kunnen hebben op de transitie zelf. De AFM vindt het belangrijk dat wordt vastgelegd hoe met zulke situaties wordt omgegaan, en op welke wijze deze correcties gefinancierd worden. Een wettelijke verankering om dit vast te leggen borgt dat hier in alle gevallen vooraf beleid voor wordt geformuleerd, zodat discussie achteraf zo veel mogelijk wordt voorkomen.

8. Het belang van correcte informatie

Door de verschuiving van risico's naar de deelnemer bij de introductie van de premieregeling is het van groot belang dat de deelnemer inzicht krijgt in deze risico's. De belangrijkste informatie voor de deelnemer betreft het te verwachten pensioen op de pensioendatum. Op dit moment worden hiervoor

³ In 2016 werd de Wet verbeterde premieregeling ingevoerd waardoor variabele pensioenuitkeringen mogelijk werden voor aanstaande gepensioneerden.

Datum	11 februari 2021
Ons kenmerk	AdDr-21027188
Pagina	6 van 6

de optimistische, verwachte en pessimistische scenario's uit de Uniforme Rekenmethodiek gebruikt. Ook het toezicht op de correctheid van deze scenario's in de communicatie aan deelnemers is daarbij essentieel. De AFM gaat er dan ook vanuit dat in nadere regelgeving waarborgen worden opgenomen voor het gebruik van realistische scenariobedragen en een verduidelijking van het toezicht op de correctheid van de getoonde scenariobedragen in de communicatie-uitingen van pensioenuitvoerders.

9. Rol adviseurs

Bij een zorgvuldige overgang naar het nieuwe stelsel spelen uiteraard ook pensioenadviseurs een rol. Pensioenadviseurs zullen werkgevers en deelnemers moeten begeleiden en adviseren rond de overgang. De AFM roept op om bij de voorbereiding van de markt op de wetgeving aandacht te besteden aan de rol van de adviseurs en de vragen die bij deze beroepsgroep leven, zodat zij zich voldoende kunnen voorbereiden op het adviseren van werkgevers- werknemersorganisaties en individuele deelnemers.⁴

Wij zijn natuurlijk graag bereid tot nadere toelichting.

De AFM kijkt uit naar de verdere samenwerking bij de uitwerking van het wetsvoorstel in lagere wetgeving.

Verder merken wij op dat de nieuwe artikelen in de Pensioenwet ertoe leiden dat ook een aanpassing van artikel 151 Pensioenwet t.a.v. de toezichtsbevoegdheden nodig is. Hierover gaan wij graag nader in gesprek.

Ten slotte zal de AFM in de door haar uit te voeren toezichttoets ook aandacht besteden aan de uitvoeringsaspecten van het toezicht op de naleving van wetsvoorstel en de impact van het wetsvoorstel op haar werkwijze en organisatie. De AFM zal de organisatorische implicaties ook bespreken met andere betrokken ministeries.

Hoogachtend,

Autoriteit Financiële Markten

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'L.B.J. van Geest'.

L.B.J. van Geest
Voorzitter

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Drs. J.R. Heuvelman'.

Drs. J.R. Heuvelman MSc
Bestuurslid

⁴ Onderdelen hiervan kunnen mogelijk aan bod komen in de handleiding die onder leiding van de Stichting van de Arbeid zal worden uitgewerkt.