

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. [REDACTED]
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum 19 augustus 2022
Ons kenmerk [REDACTED]
Pagina 1 van 8
Betreft Toezichttoets Besluit Toekomst
Pensioenen

Geachte [REDACTED]

Op 1 juli 2022 heeft u de Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) gevraagd een toezichttoets uit te voeren op het concept Besluit toekomst pensioenen (**BTP**). De AFM gaat met deze brief in op dit verzoek.

In haar consultatiereactie van 28 april 2022 op het onderhavige besluit heeft de AFM aangegeven dat het belangrijk is dat het huidige pensioenstelsel wordt aangepast, zodat het beter aansluit bij de veranderende marktomstandigheden.¹ De huidige uitwerking van de Wet toekomst pensioenen in lagere regelgeving draagt bij aan deze noodzakelijk stap.

De AFM heeft als gedragstoezichthouder op de financiële markten evenwel ook benadrukt dat bij de vormgeving van het nieuwe pensioenstelsel het perspectief van de deelnemer niet uit het oog mag worden verloren. Op het moment dat de individuele deelnemers niet voldoende en niet tijdig worden meegenomen in wat de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel voor hen persoonlijk betekent, ontstaat het risico op onrealistische verwachtingen bij de deelnemers en uiteindelijk verlies van draagvlak en vertrouwen. De AFM heeft in haar consultatiereactie reeds enkele inhoudelijke opmerkingen gemaakt, die eraan moeten bijdragen dat de risico's voor deelnemers worden gemitigeerd. Deze opmerkingen zien in het bijzonder op het belang van de informatieverstrekking over de transitie aan individuele deelnemers. De opmerkingen van de AFM sluiten aan bij een van de hoofdconclusies van het op 16 februari j.l. door de Raad van State gegeven advies over de Wet toekomst pensioenen: *'Even zo belangrijk is dat aan de betrokkenen om wie het gaat, deelnemers, gewezen deelnemers en gepensioneerden, duidelijk wordt gemaakt waarom de gemaakte keuzes evenwichtig zijn en dat groepen betrokkenen niet onevenredig door die keuzes worden geraakt. Dat vergt veel, gelet op de verwachtingen die in het verleden zijn gewekt, maar niet steeds waargemaakt kunnen worden in verband met de financiële situatie van het desbetreffende fonds. Op het moment van de transitie zal duidelijkheid moeten worden gegeven en kunnen pijnlijke keuzes niet langer worden uitgesteld. Draagvlak zal moeten worden opgebouwd. Dit alles stelt hoge eisen aan de wijze waarop*

¹ Te raadplegen via: <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/pensioenuitvoerders/consultaties-toezichttoetsen>.

Datum 19 augustus 2022
Ons kenmerk
Pagina 2 van 8

*sociale partners en pensioenuitvoerders zullen communiceren met de betrokkenen over deze stelselwijziging.*² De wetgever heeft in haar reactie van 25 maart 2022 op het advies van de Raad van State aangegeven dat zij het belang van transparantie en goede communicatie tijdens de transitie onderschrijft, en dat op meerdere momenten in de transitie sociale partners en pensioenuitvoerders de deelnemers, gewezen deelnemers, pensioengerechtigden en andere aanspraakgerechtigden moeten informeren over keuzes die worden gemaakt. In dat licht maakt de AFM enkele opmerkingen aangaande het voorliggende BTP.

Uitkomst toezichttoets: AFM kan adequaat uitvoering geven aan de regelgeving, maar ziet risico's voor deelnemers

De AFM constateert dat zij – op enkele nader in deze toezichttoets uitgewerkte wetstechnische onderwerpen na – in staat is haar toezicht uit te voeren op basis van het voorliggende BTP, maar benadrukt dat het van belang is dat de in deze brief genoemde aandachtspunten ten behoeve van de individuele deelnemer alsnog worden aangepast. Hierdoor vergroot de wetgever de kans dat de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel begrepen en gedragen wordt door degenen ten behoeve van wie deze operatie in gang is gezet: de individuele Nederlanders die deelnemen aan een pensioenregeling. De AFM gaat in deze toets eerst in op de specifieke aandachtspunten rond communicatie aan, en het meenemen van, deze deelnemers. Tot slot maakt de AFM een aantal wetstechnische opmerkingen die noodzakelijk zijn om adequaat toezicht te houden. Hiertoe behoren in ieder geval de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 14v en 51a Besluit uitvoering Pensioen en Wet verplichte beroepspensioenregeling (**BuPw**).

1. Waarborgen voor een uitlegbare transitie: communicatie aan deelnemers

Een essentiële voorwaarde voor een uitlegbare transitie naar een nieuw pensioenstelsel is dat voor deelnemers tijdig duidelijk is wat de gevolgen van de transitie en het invaren zijn voor hun pensioengelden. Gezien de impact van de transitie en de keuzes die daarin worden gemaakt, is het van belang dat de informatie die de deelnemer ontvangt zo persoonlijk en concreet mogelijk is en tijdig wordt verstrekt. De informatieverplichtingen zoals deze nu zijn opgenomen in het BTP zijn onvoldoende om deelnemers tijdig duidelijk te maken wat de gevolgen van de transitie en het invaren zijn voor hun pensioengelden.

*Tijdig meenemen deelnemers in de gevolgen van de transitie: communicatie aan deelnemers na vormgeven nieuwe regeling*³

In de uitwerking van het BTP is slechts één wettelijk verplicht moment waarop deelnemers moeten worden geïnformeerd over de transitie opgenomen. Het is van belang dat deelnemers door hun eigen pensioenuitvoerder worden meegenomen in het proces van de omzetting naar het nieuwe stelsel en de vormgeving van hun nieuwe regeling. Het past daarom niet om deelnemers pas actief te informeren als de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel daadwerkelijk plaats gaat vinden, zoals op dit moment volgt uit het BTP. De AFM adviseert de wetgever in het BTP het vereiste toe te voegen dat individuele deelnemers in ieder geval óók worden geïnformeerd op het moment dat het implementatieplan is goedgekeurd. Op dit

² Te raadplegen via: <https://www.raadvanstate.nl/@127891/w12-21-0366-iii/>.

³ Benodigde aanpassing artikel 46a BuPw.

Datum 19 augustus 2022
Ons kenmerk
Pagina 3 van 8

moment zal namelijk ook bekend zijn hoe de nieuwe pensioenregeling voor deelnemers er in zijn algemeenheid uit komt te zien, denk bijvoorbeeld aan welke risicodekkingen worden aangeboden. Bovendien kan in dit communicatiemoment tevens worden geschetst wanneer volgende, meer specifieke financiële informatie volgt. Dit leidt volgens de AFM niet tot een teveel aan informatie voor deelnemers. Het is niet in de lijn der verwachting dat deelnemers zelf actief op zoek gaan naar deze informatie, bijvoorbeeld op de website van de pensioenuitvoerder. Bovendien zal generieke, sectorbrede informatie over het nieuwe pensioenstelsel, zonder specifieke informatie vanuit de eigen pensioenuitvoerder, volgens de AFM tot de nodige vragen en onrust leiden bij deelnemers. Het past binnen het uitgangspunt van gelaagdheid van informatie om de deelnemer geleidelijk en op verschillende momenten mee te nemen in wat de transitie voor hem concreet betekent en wat hij van zijn nieuwe pensioenregeling mag verwachten.

Toon de volatiliteit van de uitkering en de gevolgen van spreiding van beleggingsresultaten, ook bij een solidaire premieovereenkomst, en niet alleen op keuzemomenten⁴

In de solidaire en flexibele premieovereenkomst worden uitkeringen in beginsel variabel. Om voorzienbare teleurstellingen te voorkomen is het van belang deelnemers te wijzen op het risico dat een fluctuerende uitkering met zich meebrengt. De AFM vindt het voor een goed begrip door deelnemers en uitkeringsgerechtigden noodzakelijk dat zij duidelijker worden geïnformeerd over de mogelijke jaarlijkse aanpassing van de variabele uitkering. Uit de Nota van toelichting bij het BTP, pagina 48, volgt dat het de bedoeling van de wetgever is dat deelnemers aan een flexibele premieovereenkomst bij het voorlopig keuzemoment geïnformeerd worden over de volatiliteit van de uitkering. Dit vereiste komt echter niet als zodanig terug in de vereisten van het BTP. Deze verplichting moet naar de mening van de AFM niet alleen gelden in de situatie waarbij deelnemers kunnen kiezen voor hun uitkering, maar juist ook als zij géén keuze kunnen maken: ook deelnemers met een solidaire premieovereenkomst moeten op de hoogte worden gebracht van de mogelijke fluctuaties, zodat zij een realistisch beeld kunnen krijgen van hun verwachte pensioen en eventueel nog aanpassingen in de persoonlijke financiële situatie kunnen doorvoeren. Bovendien moet de verplichting om de volatiliteit te tonen aan een deelnemer met een flexibele premieovereenkomst niet alleen gelden op het voorlopig keuzemoment, maar ook op het definitieve keuzemoment. Het niet informeren van deelnemers over de volatiliteit van hun jaarlijkse uitkering, brengt het risico met zich mee dat grote groepen deelnemers teleurgesteld zullen zijn, wanneer uitkeringen in een economisch minder scenario naar beneden moeten worden bijgesteld, omdat dit onvoldoende aansluit bij hun verwachtingen. Informatie over volatiliteit zou bovendien niet alleen op keuzemomenten getoond moeten worden, maar ook op doorlopende informatie, zoals het periodieke pensioenoverzicht of andere documenten waarin door middel van scenario's het verloop van de variabele uitkering wordt getoond. Het is belangrijk dat deelnemers de betekenis van de drie scenario's kunnen inschatten door een mogelijk daadwerkelijk verloop van één enkel scenario te kunnen zien. Op die manier wordt het een deelnemer expliciet duidelijk gemaakt dat zijn pensioen in jaar één kan stijgen, en in jaar twee kan dalen.

Daarnaast geldt voor de variabele uitkeringen volgend uit een flexibele premiereregeling dat duidelijk moet worden gemaakt wanneer een spreidingsperiode van de beleggingsresultaten van meer dan vijf jaar wordt

⁴ Benodigde aanpassing artikel 3a en 7c BuPw.

Datum 19 augustus 2022
Ons kenmerk
Pagina 4 van 8

toegepast. De wetgever geeft in de Memorie van Toelichting aan: “Een potentieel risico van spreiding van resultaten in de uitkeringsfase is namelijk dat de uitkering bezien over een langere periode juist sterk kan dalen/stijgen, ondanks dat de volatiliteit op korte termijn kleiner wordt.” Ook hier geldt dat deelnemers van een solidaire premieregeling evenveel belang hebben bij deze informatie als deelnemers van een flexibele premieregeling. Het feit dat niet gekozen kan worden voor een uitkering, doet hier niets aan af.

Indicatie pensioenkapitaal moet mogelijk zijn in zowel flexibele als solidaire premieregeling

De AFM ziet een verschil in informatieverstrekking over de flexibele en de solidaire premieregeling, dat vanuit het oogpunt van noodzakelijke bescherming van de deelnemer niet verklaard kan worden. Alleen een deelnemer met een flexibele premieovereenkomst of premie-uitkeringsovereenkomst kan volgens artikel 9, eerste lid, BuPw op verzoek een indicatie krijgen van het te bereiken kapitaal dat hij aan kan wenden voor een periodieke uitkering. Alle deelnemers aan een premieregeling, zowel flexibel als solidair, bouwen pensioenvermogen op dat aangewend wordt voor een pensioenuitkering. Op pensioendatum kunnen gepensioneerden straks kiezen om tot 10% van de waarde van hun aanspraken als bedrag ineens op te nemen. Het is daarom voor deelnemers aan beide type regelingen belangrijk om te weten wat de omvang van die waarde is.

Daarnaast is de AFM van mening dat ook op de jaarlijkse informatie aan actieve en gewezen deelnemers (het periodiek pensioenoverzicht) inzicht gegeven moet worden in het voor periodieke uitkeringen aan te wenden kapitaal.⁵ De mogelijkheid om te oriënteren op het opnemen van een eventueel bedrag ineens op pensioendatum, en de hoogte daarvan, is voor een deelnemer relevante informatie om zich te kunnen oriënteren op zijn uiteindelijke pensioen.

Risicodelingsreserve openbaar inzichtelijk ten behoeve van nieuwe toetreders

Ten aanzien van de solidariteits- of risicodelingsreserve wordt in de Nota van toelichting bij artikel 9b BuPw verduidelijkt dat (gewezen) deelnemers via het periodiek pensioenoverzicht kunnen zien in hoeverre de uitkering of het voor uitkering gereserveerd vermogen verandert als gevolg van een storting in of onttrekking aan de betreffende reserve. De AFM is van mening dat daarnaast op een openbare plek, bijvoorbeeld een gedeelte van de website van de pensioenuitvoerder, actueel inzicht moet worden geboden in de stand van de reserves, zodat deze informatie ook toegankelijk is voor toekomstige deelnemers. Dit kan relevante informatie zijn bij een eventuele overstap naar een nieuwe werkgever en pensioenregeling. Publieke inzage leidt er ook toe dat (gewezen) deelnemers de bedoelde informatie kunnen meewegen bij bijvoorbeeld een besluit over het maken van bezwaar tegen een collectieve waardeoverdracht na de transitie. De AFM verzoekt de wetgever om een ten aanzien van de risicodelingsreserve een openbaarmakingsverplichting voor de pensioenuitvoerder op te nemen in het besluit.

Persoonlijk inzicht in de herverdelingseffecten van de transitie

In de transitie naar het nieuwe stelsel vindt een bepaalde mate van herverdeling plaats. De wijziging van de pensioenregeling, de toedeling van het collectieve vermogen naar persoonlijke pensioenvermogens en

⁵ Gewenste toevoeging aan artikel 38 en artikel 40 Pensioenwet.

eventuele compensatie van deelnemers voor het afschaffen van de doorsneesystematiek pakken niet voor iedereen op gelijke wijze uit. De AFM heeft al in meerdere uitingen aangegeven dat de mate van herverdeling transparant gemaakt moet worden tijdens de transitie, omdat bij herverdeling een beroep wordt gedaan op onderlinge solidariteit. Een beroep op de onderlinge solidariteit dat door sociale partners en beleidsbepalers bij de pensioenuitvoerder acceptabel wordt geacht dient uitgelegd te worden aan de deelnemer, om te borgen dat ook de deelnemer dit accepteert. Indien de mate van herverdeling niet wordt uitgelegd aan de deelnemer, ontstaat het risico op wantrouwen en teleurstelling achteraf. Deze opmerking is in lijn met het advies van de Raad van State, waarin staat: *“Voor het vertrouwen in een eerlijke en evenwichtige transitie is nodig dat inzicht wordt gegeven in de (her)verdelingseffecten van de transitie als geheel”*. Daarom pleit de AFM ervoor dat verplicht wordt dat de deelnemer hierover persoonlijk wordt geïnformeerd door middel van ten minste een kwalitatieve toelichting op het herverdelingseffect van het cohort waar de deelnemer toe behoort, zodat hij in een oogopslag kan zien of hij er door de gehele transitie naar verwachting op voor- of achteruitgaat. Deze informatie zou wat de AFM betreft gedeeld moeten worden direct na indiening van het implementatieplan. Dit is belangrijk voor het (behoud van het) vertrouwen in een eerlijke en evenwichtige transitie.

Vastlegging en effectmeting in het communicatieplan

Pensioenuitvoerders stellen een communicatieplan op. Dit dwingt pensioenuitvoerders voorafgaand aan de transitie zorgvuldig na te denken en vast te leggen hoe zij deelnemers informeren over de persoonlijke gevolgen van de aanpassing van de pensioenregelingen en, voor zover van toepassing, de omzetting van opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten. De AFM vindt het belangrijk dat het communicatieplan ook de overwegingen bevat waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt; waarom is bijvoorbeeld gekozen om doelgroep X op bepaalde momenten te informeren via kanaal Y? En hoe houdt een pensioenuitvoerder daarbij rekening met onverwachte ontwikkelingen die zich voordoen in de periode tussen het implementatieplan en de transitie? Vanuit effectiviteit van het toezicht vindt de AFM het daarnaast belangrijk dat uit het plan blijkt hoe en in overleg met welke stakeholders het plan vorm heeft gekregen. Daarnaast vindt de AFM het belangrijk dat de pensioenuitvoerder in het communicatieplan aandacht besteedt aan de wijze waarop hij voorafgaand aan de informatieverstrekking meet of deze effectief is voor de doelgroep en op welke wijze hij dit achteraf evalueert en eventueel aanpast. Het is daarom ook van belang dat de pensioenuitvoerder in het communicatieplan aandacht besteedt aan de situatie waarbij uit de effectmeting blijkt dat doelen niet worden behaald en welke gevolgen dat heeft voor de communicatie. De AFM verzoekt de wetgever te expliciteren dat het communicatieplan ook de onderbouwing van de keuzes en het proces van effectmeting omvat. Dit is noodzakelijk voor het kunnen realiseren van het beoogde doel van het communicatieplan, namelijk bewerkstelligen dat deelnemers adequaat geïnformeerd worden over de persoonlijke gevolgen van de transitie.

2. Aansluiting pensioenregeling bij deelnemers: het risicopreferentieonderzoek

De AFM ziet het risicopreferentieonderzoek als een essentieel onderdeel van het nieuwe pensioenstelsel. De risicopreferentie van deelnemers (de mate waarin zij risico's kunnen en willen dragen) vormt mede de basis voor de vast te stellen risicohouding. De AFM onderschrijft de keuze van de wetgever om op dit thema

Datum 19 augustus 2022
Ons kenmerk
Pagina 6 van 8

een open norm te hanteren. Het is daarbij, vanwege de effectiviteit van de uitvoering van het toezicht door de AFM, echter wel noodzakelijk dat de wetgeving verduidelijkt wordt op twee onderdelen.⁶

Voorafgaande vastlegging uitvoering risicopreferentieonderzoek en rol uitkomsten noodzakelijk

Voor een gedegen onderzoek onder deelnemers is vereist dat voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek door de pensioenuitvoerder een onderzoeksopzet wordt vastgelegd. Onder het vastleggen van een onderzoeksopzet wordt in ieder geval verstaan dat wordt vastgelegd hoe de risicopreferenties worden ingewonnen, onder welke omstandigheden onderzoeksbevindingen niet of minder zullen worden meegewogen en op welke manier de verschillende elementen (onderzoeksuitkomsten, wetenschappelijke inzichten en deelnemerskenmerken) zullen bijdragen aan het vaststellen van de risicohouding. De huidige wet bevat geen vereisten ten aanzien van de vastlegging van de opzet van het onderzoek. Wettelijke vereisten op dit terrein borgen dat de AFM in haar toezicht de onderzoeksopzet kan beoordelen en de uitvoering hiervan kan toetsen. De AFM verzoekt de wetgever in het BTP te verduidelijken dat het vastleggen van de onderzoeksopzet verplicht is voor pensioenuitvoerders. Tevens wordt hiermee het risico ingeperkt dat het gewicht dat wordt toegekend aan het onderzoek af wordt gezwakt op het moment dat de uitkomsten bekend zijn.

Wettelijke criteria risicopreferentieonderzoek zijn onvoldoende duidelijk

In artikel 14v, vijfde lid, van het BTP wordt een aantal eisen aan het risicopreferentieonderzoek gesteld: het onderzoek levert een zo objectief mogelijke, controleerbare, systematische, reproduceerbare en kwantitatief interpreteerbare uitkomst op. Ten behoeve van de effectiviteit van de uitvoering van het toezicht op de gestelde criteria is nadere verduidelijking van wat onder deze begrippen wordt verstaan vereist. Zonder concretisering van de genoemde begrippen voorziet de AFM discussie in de uitvoeringspraktijk; voor pensioenuitvoerders is niet duidelijk wanneer hun onderzoek aan de gestelde criteria zal voldoen. Het is mogelijk dat de wetgever met deze criteria aansluit bij de eerder door de AFM gecommuniceerde 'FRAME'-criteria.⁷ Deze criteria zijn reeds besproken met de pensioensector en worden door pensioenuitvoerders al concreet toegepast in de praktijk. De AFM verzoekt de wetgever dit te verduidelijken in de Nota van Toelichting.

⁶ Artikel 14v en 14t BuPw.

⁷ [Risicopreferentieonderzoek: slim om nu al te beginnen | april | AFM.](#)

3. Wetstechnische opmerkingen

In de bijlage van haar consultatiereactie van 28 april 2022 heeft de AFM enkele onvolkomenheden in nieuwe of aangepaste artikelen uit het BTP opgenomen. De AFM benoemt in deze toezichttoets nogmaals de (nog niet eerder in deze toets genoemde) wettelijke aanpassingen die voor de uitvoering van adequaat toezicht nodig zijn.

Aanpassingen ten behoeve van verduidelijking van het BTP en de uitvoerbaarheid van het toezicht

Artikel 1d BuPw

De AFM verzoekt de wetgever in artikel 1d BuPw duidelijk te maken dat het opheffen van de leenrestrictie uitsluitend mogelijk is in het geval van de solidaire premieovereenkomst, en dus niet is toegestaan in de flexibele premieregeling. Uit de Nota naar aanleiding van nader verslag van 30 juni 2022 blijkt ook dat dit het geval is: bij een flexibele premieovereenkomst kan maximaal 100% belegd worden en is het opheffen van de leenrestrictie dus niet toegestaan.⁸

Artikel 14v BuPw

De AFM verzoekt de wetgever, in lijn met de Nota van Toelichting, in artikel 14v BuPw te verduidelijken dat het inventariseren van het risicodraagvlak (het *kunnen* dragen van risico's) een expliciet doel is van het risicopreferentieonderzoek en niet enkel vooraf dient ter vaststelling van de uitvraag. Voor een adequate beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek, dat meer kan omvatten dan een vragenlijst onder deelnemers, is een beeld nodig van de mate waarin deelnemers risico's willen en kunnen dragen, inclusief de onderlinge verschillen. Dit beeld ontbreekt wanneer alleen de risicotolerantie wordt onderzocht aan de hand van een uit hoofde van risicodraagvlak ingeperkte uitvraag.

Artikel 51a, eerste en tweede lid, BuPw

Op dit moment is het niet indienen van het communicatieplan bij de AFM niet beboetbaar gesteld. De AFM verzoekt de wetgever daarom aan artikel 51a, eerste lid, BuPw artikel 150c van de Pensioenwet toe te voegen. Hetzelfde geldt voor het tweede lid van artikel 51a BuPw, ten aanzien van de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Deze toevoeging is noodzakelijk voor de AFM om efficiënt haar toezicht te kunnen uitoefenen; zonder aanpassing is de AFM immers niet bevoegd een boete op te leggen voor het niet (tijdig) aanleveren van het communicatieplan door de pensioenuitvoerder, terwijl de AFM daar wel toezicht op houdt.

Artikel 51a, vierde lid, BuPw

In het vierde lid van artikel 51a BuPw worden de artikelen in het BuPw beboetbaar gesteld. Dit artikellid wordt niet gewijzigd door het BTP, waardoor voor gewijzigde of nieuwe artikelen in het BuPw geen (gewijzigde) boetecategorieën zijn vastgesteld. Dat betekent dat de AFM wordt gehinderd in haar mogelijkheden om effectief toezicht te houden op deze gewijzigde of nieuwe artikelen in het BuPw. De AFM verzoekt de wetgever daarom om dit te corrigeren.

⁸ Nota naar aanleiding van het nader verslag van 30 juni 2022, nr. 36 067, p. 21.

Datum	19 augustus 2022
Ons kenmerk	██████████
Pagina	8 van 8

Afsluiting

De AFM ziet dat de wetgever de benodigde inspanningen verricht om deze complexe (lagere) wetgeving vorm te geven. De AFM hoopt met deze toets, evenals tijdens de transitieperiode, bij te dragen aan een begrijpelijke overgang naar het nieuwe pensioenstelsel en nogmaals het belang van de individuele deelnemer in de transitie te benadrukken. Uiteraard is de AFM bereid bovenstaande punten nader toe te lichten.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

Voorzitter

Bestuurslid