

Vergaderjaar 2018–2019

32 043

Toekomst pensioenstelsel

N

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2019

In een brief van 12 maart 2018 heeft de Kamer te kennen gegeven regelmatig geïnformeerd te willen worden over de voortgang van de planning en over de uitwerking van de maatregelen aangaande de arbeidsmarkt en het pensioenstelsel.¹ Mede in het kader van dat verzoek ontvangt u hierbij een afschrift van de Kamerbrief vernieuwing pensioenstelsel die op 1 februari 2019 is verzonden naar de Tweede Kamer.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹ Kamerstukken I, 2017–2018, 34 036, N.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2019

Inleiding

In deze brief presenteer ik u de stappen die het kabinet de komende periode zal zetten om te komen tot vernieuwing van het stelsel van aanvullende pensioenen. Veel liever had ik gezien dat ik dit had kunnen doen op basis van een akkoord met sociale partners, mede op basis van een advies van de sociaaleconomische Raad (SER). Nu dat akkoord er vooralsnog niet is, wil ik ervoor zorgen dat het proces van vernieuwing van het pensioenstelsel door gaat. De noodzaak daarvan blijft immers onverminderd groot. Het huidige stelsel leidt tot een discussie tussen generaties over de verdeling van het beschikbare pensioenvermogen en is onvoldoende toegerust op de veranderende arbeidsmarkt en op toegenomen verschillen in persoonlijke omstandigheden en voorkeuren van deelnemers. De noodzaak van vernieuwing is in de afgelopen jaren eveneens door de sociale partners en Kroonleden in de SER benadrukt. Ook de teleurgestelde reacties op het vastlopen van het overleg met sociale partners in onder meer de Tweede Kamer illustreren dat verandering nodig is; met de status quo lijken in ieder geval maar weinigen gelukkig te zijn.

Naast deze langlopende maatschappelijke ontwikkelingen die nopen tot een hervorming van het stelsel, zijn er voor enkele fondsen en hun deelnemers ook zorgen voor de korte termijn. Veel deelnemers voelen de dreiging van kortingen, doordat hun pensioenfonds sinds enige jaren een te lage dekkingsgraad heeft. Hoewel de pensioenverwachting voor volgend jaar begrijpelijkerwijs zorgen baart, is die niet het onderwerp van deze brief. Pensioenuitkomsten zijn sterk afhankelijk van financiële ontwikkelingen, dat is een werkelijkheid waar niet aan te ontkomen is.

In deze brief geef ik eerst een terugblik op de gesprekken die hebben plaatsgevonden tussen het kabinet en sociale partners in SER-verband. Daarna zet ik uiteen welke stappen het kabinet de komende tijd wil zetten.² Het kabinet staat er voor open om deze stappen vorm te geven en eventueel aan te vullen in overleg met sociale partners, pensioenuitvoerders en toezichthouders en gevoed door onder meer inzichten uit de wetenschap en van jongeren- en ouderenorganisaties. Met deze brief geef ik tevens uitvoering aan de motie van het lid Asscher c.s.³

Terugblik gesprekken met sociale partners

De afgelopen maanden heeft het kabinet intensieve gesprekken gevoerd met de sociale partners verenigd in de SER. Doel was tot afspraken te komen over een robuuster en persoonlijker pensioenstelsel. Hoewel we elkaar heel dicht genaderd waren op een totaalpakket aan maatregelen, is het uiteindelijk niet gelukt de besprekingen af te ronden met een akkoord.

² Met deze brief wordt tevens voldaan aan het verzoek van het lid Van Brenk (50Plus) zoals gedaan tijdens de procedurevergadering van de commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 29 januari jl. om nader geïnformeerd te worden over de samenstelling van de Commissie parameters. Ik ga in deze brief eveneens in op het bericht in Trouw over het groter dan verwachte aantal werknemers dat geen aanvullend pensioen opbouwt. Het lid Van Rooijen (50PLUS) heeft hier tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 18 december jl. om verzocht.

³ Kamerstukken II 2018–2019, 32 043, nr. 432.

Eerder heb ik uw Kamer middels een feitenrelaas en antwoorden op schriftelijke vragen geïnformeerd over het proces van het afgelopen jaar.⁴ Tijdens de begrotingsbehandeling SZW van 29 november 2018 heb ik toegezegd in aanvulling daarop ook in deze brief terug te kijken op de keuzes die op tafel hebben gelegen.

Een ander pensioencontract

Tijdens de besprekingen over de vernieuwing van het pensioenstelsel was een belangrijke wens van sociale partners de overstap op een pensioenregeling met meer perspectief op indexatie. De prijs die in de huidige uitkeringsovereenkomst wordt betaald voor nominale zekerheid wordt door velen te hoog gevonden; door de bijbehorende buffereisen raakt voor menig fonds indexatie langdurig uit beeld. Sociale partners spraken daarom een voorkeur uit voor een contract waarin niet langer nominaal zekere toezeggingen worden gedaan. Daarmee kunnen fondsen bij financiële meevallers eerder indexeren. Anderzijds zal bij tegenvallers eerder gekort moeten worden. Dat pensioenfondsen bij tegenvallers eerder moeten korten, was voor de sociale partners acceptabel. Een contract waarin het pensioen sneller meebeweegt met ontwikkelingen op financiële markten vonden zij beter uitlegbaar. Naast de bestaande verbeterde premieregeling hadden sociale partners een nieuw premiecontract voor ogen dat anders was dan ten tijde van het Regeerakkoord, in de zin dat er geen sprake meer was van persoonlijk pensioenvermogens in de opbouwfase, maar van aanspraken op een collectief vermogen en dat elementen van intergenerationele risicodeling waren toegevoegd.

Een neutralere pensioenopbouw

In lijn met het Regeerakkoord en met eerdere rapporten van de SER was het uitgangspunt dat in een vernieuwd pensioenstelsel de ingelegde premie beter in verhouding staat tot de opbouw, die daar tegenover staat. Dit betekent in de praktijk afschaffing van de zogeheten doorsneesystematiek. Een actuair neutralere manier van pensioenopbouw maakt het stelsel robuuster en eerlijker; bewegingen op de arbeidsmarkt hebben dan niet langer onbedoelde gevolgen voor de pensioenopbouw en herverdeling van jong naar oud en van laagopgeleid naar hoogopgeleid wordt daarmee beperkt. De wenselijkheid van een neutralere vorm van pensioenopbouw wordt, mede in het licht van een nieuw contract, breed gedeeld en stond tijdens de besprekingen niet ter discussie. Maar er waren wel zorgen over de route daar naar toe. Voor zowel werknemers- en werkgeversorganisaties als het kabinet is het van groot belang dat de overstap op een neutralere pensioenopbouw beheerst en evenwichtig gebeurt en dat deelnemers die geraakt worden adequaat worden gecompenseerd. Inzichten van het Centraal Planbureau gaven het perspectief dat een overstap op een nieuwe opbouwssystematiek mogelijk is, zonder dat hiermee het zicht op indexatie verdwijnt.⁵ Tegelijkertijd geldt dat deze berekeningen macro-cijfers zijn en dat de effecten op decentraal niveau kunnen verschillen. Geconcludeerd is dat dit vraagt om nadere uitwerking van manieren om op een evenwichtige manier tot een neutralere vorm van pensioenopbouw te komen en van de gevolgen hiervan voor concrete situaties op decentraal niveau, in aanvulling op macro-berekeningen.

⁴ Kamerstukken II 2018–2019, 32 043, nr. 429.

⁵ CPB-notitie, Effecten van afschaffing van de doorsneesystematiek en de gelijktijdige overgang naar een nieuw pensioencontract, november 2018.

Tempo verhoging AOW-leeftijd

Naast de vormgeving van de aanvullende pensioenen hebben kabinet en sociale partners lang gesproken over de stijging van de AOW-leeftijd en de eisen die het langer doorwerken aan mensen stelt. Om onze oudedagsvoorziening ook voor toekomstige generaties beschikbaar en betaalbaar te houden, wordt de pensioenleeftijd sinds 2013 stapsgewijs verhoogd en vanaf 2021 één op één gekoppeld aan de stijging van de levensverwachting. Sociale partners gaven aan dat het tempo waarin de AOW-leeftijd de komende jaren oploopt voor velen problematisch is en zou moeten worden verlaagd. Dat heeft forse budgettaire consequenties. Het kabinet had oog voor deze zorgen en heeft aan sociale partners aangeboden te onderzoeken of de koppeling van de AOW aan de levensverwachting anders kan worden vormgegeven dan op de huidige manier waarbij één jaar langer leven ook één jaar later AOW betekent. Inmiddels heb ik deze toezegging ook buiten de context van de onderhandelingen aan uw Kamer gedaan, in reactie op de motie van het lid Buma c.s.⁶

In aanvulling hierop is met sociale partners gesproken over de mogelijkheid om de oploop naar de AOW-leeftijd van 67 jaar de komende jaren minder snel te laten verlopen. Het kabinet was bereid om als onderdeel van een totaalpakket van afspraken over de vernieuwing van het pensioenstelsel, de komende jaren de AOW-leeftijd in een lager tempo te verhogen, waardoor de AOW-leeftijd pas in 2024 op 67 jaar zou uit komen. Dit zou forse budgettaire consequenties hebben gehad, van circa 4,4 miljard euro. Tijdens de onderhandelingen is ook aan de orde geweest dat een wetsvoorstel voor temporisering van de verhoging van de AOW-leeftijd de nodige voorbereidingstijd vergt en dat aanpassing van de stijging van de AOW-leeftijd ten tijde van de onderhandelingen pas met ingang van 2020 mogelijk zou zijn. Anders dan wel wordt gedacht, is het eerder bereiken van de AOW-leeftijd namelijk niet voor iedereen gunstig. Voor bepaalde groepen kan het negatieve inkomensgevolgen hebben, bijvoorbeeld doordat hun uitkering nu hoger is dan hun toekomstige AOW-uitkering (dit kan gelden voor mensen met een WW- of WIA-uitkering), of doordat zij een uitkering ontvangen op grond van een bijzondere regeling die stopt op AOW-leeftijd. Met het oog op deze groepen dient op grond van het EVRM te worden voldaan aan het kenbaarheidsvereiste. In voorkomende gevallen is hiervoor gehanteerd dat de betreffende wet zes maanden vóór inwerkingtreding gepubliceerd moet zijn in het Staatsblad. Daarnaast vergt ook de uitvoering door SVB, UWV, Belastingdienst, gemeenten, verzekeraars en pensioenfondsen voorbereidingstijd.

Aanvullend beleid

Tot slot gaven sociale partners aan dat langer doorwerken in bepaalde sectoren tot knelpunten leidt. Afspraken over investeringen in de duurzame inzetbaarheid van werkenden en het bezien van de mogelijkheden voor een minder snelle stijging van de AOW-leeftijd bieden in sommige sectoren onvoldoende soelaas, zeker op de korte termijn. Daarop had het kabinet zich – als onderdeel van een totaalpakket van afspraken over de vernieuwing van het pensioenstelsel – bereid getoond om middelen ter beschikking te stellen waardoor sociale partners maatwerk kunnen leveren om met name mensen die fysiek en/of mentaal zwaar werk eerder met pensioen te laten gaan. Ook is in dit kader gesproken over verlichting van de zogenoemde RVU-heffing voor werkgevers bij vervroegd uittreden van werknemers.

⁶ Kamerstukken II 2018–2019, 32 043, nr. 438.

Hervorming blijft noodzakelijk

Na het vastlopen van het pensioenoverleg is zowel in uw Kamer, als in de sector en de wetenschap benadrukt dat hiermee de urgentie van vernieuwing van het stelsel niet verdwenen is. De vormgeving van het huidige stelsel leidt tot blijvende discussies tussen in het bijzonder jongeren en ouderen over de verdeling van de pensioenvermogens en de rekenregels die daarbij worden gehanteerd. Ouderen zijn van mening dat hun pensioen ten onrechte niet wordt geïndexeerd, terwijl onder jongeren de angst leeft dat er voor hen later geen pensioen meer is. Ook is de arbeidsmarkt in verandering en zijn er steeds grotere groepen werkenden die geen pensioen opbouwen. Het vertrouwen van deelnemers en gepensioneerden in het pensioenstelsel is laag. Dit kan ten dele worden verklaard uit financieel-economische ontwikkelingen die de prijs van pensioenopbouw hebben verhoogd en de koopkracht van opgebouwde en ingegane pensioenen hebben doen afnemen. Hierdoor ligt er een kloof tussen de verwachtingen van deelnemers en de werkelijke pensioenresultaten. Maar het dalende vertrouwen onder Nederlandse deelnemers heeft ook te maken met de lange duur van de stelseldiscussie en het onvermogen van de daarvoor verantwoordelijke partijen om hierover knopen door te hakken.

Een decennium pensioendiscussie

De discussie over pensioenhervorming loopt al sinds 2008, toen de tweede pijler van het Nederlandse pensioenstelsel in financieel zwaar weer raakte door de financiële crisis. Deze crisis vormde destijds de aanleiding voor de instelling van de commissie Goudswaard. Die commissie concludeerde in 2010 dat zowel financiële als institutionele aanpassingen nodig waren om het stelsel toekomstbestendig te houden. Daarnaast stelde deze commissie dat de kloof tussen de verwachtingen en de uitkomsten moest worden gedicht.⁷

Om de financiële toekomstbestendigheid te borgen zijn de laatste jaren belangrijke hervormingen doorgevoerd. Door de verhoging van de pensioenleeftijd en de verlaging van de opbouwpercentages is het stelsel financieel toekomstbestendiger geworden. Toch staat de financiële positie van veel fondsen nog steeds onder druk. Zonder de maatregelen die de laatste jaren zijn doorgevoerd zou de financiële situatie evenwel nog nijpender zijn geweest. Met het oog op het dichten van de verwachtingenkloof heeft de commissie Goudswaard geconstateerd dat een herijking van de afweging tussen pensioenambitie, zekerheid en kosten noodzakelijk was. Daarbij konden twee wegen worden bewandeld. Willen sociale partners vasthouden aan zekerheid, dan zou de pensioenambitie moeten worden verlaagd. Dat kan zich uiten in een lagere pensioenopbouw of minder indexatie. Willen sociale partners vasthouden aan de huidige pensioenambitie, dan zou meer onzekerheid moeten worden geaccepteerd; risico's komen dan meer expliciet bij de deelnemers te liggen. Beide bewegingen zijn de afgelopen jaren in de praktijk al te zien. In een aantal sectoren zijn sociale partners expliciet overgestapt op een premieregeling. In veel andere sectoren hebben sociale partners gekozen voor een uitkeringsovereenkomst met een (tijdelijk) vaste premie (een zogenoemd CDC-contract), waardoor risico's meer bij de deelnemer liggen. Ook zien we dat een deel van de fondsen de pensioenopbouw heeft verlaagd, omdat er geen ruimte meer was om de premie verder te laten stijgen.

⁷ Een sterke tweede pijler, Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioen-regelingen, aangeboden op 27 januari 2010, Kamerstukken II, 30 413, nr. 139

Sinds het verschijnen van het advies van de commissie Goudswaard is gezocht naar een nieuw kader voor een pensioencontract met een toekomstbestendige combinatie van pensioenambitie, zekerheid en kosten. Het sinds 1 januari 2015 geldende nieuwe financieel toetsingskader (ftk) vormde een eerste stap in die richting. Dit nieuwe toezichtkader heeft tot stabielere pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen geleid en heeft fondsen meer ruimte gegeven voor een indexatiegericht beleggingsbeleid. Bij invoering was al duidelijk dat het nieuwe ftk slechts een tussenstap zou zijn op weg naar een meer fundamentele herziening van het pensioencontract. Ook uit de evaluatie van het nieuwe ftk, die ik vorig jaar naar uw Kamer heb gestuurd, bleek dat verdere verbeteringen mogelijk zijn.⁸ In de afgelopen onderhandelingen is eveneens gesproken over een nieuw pensioencontract met een andere afweging tussen ambitie, zekerheid en kosten. In het kader van de nationale pensioendialoog heeft de SER in 2015 in het advies Toekomst Pensioenstelsel een analyse gemaakt van de belangrijkste uitdagingen van het pensioenstelsel en in het licht daarvan vier mogelijke hervormings-varianten onderzocht: een uitkeringsovereenkomst met degressieve opbouw; een nationale pensioenregeling; een regeling met persoonlijk pensioenvermogen met respectievelijk vrijwillige en collectieve risicodeling. De SER is daarna verder gegaan met het zoeken naar de juiste balans tussen enerzijds het collectief blijven delen van risico's en anderzijds meer persoonlijke keuzes, maatwerk en transparantie. Hierbij ging het om de afruil tussen en de combinatie van twee type pensioencontracten uit de SER-adviezen uit 2015. Voor sociale partners was het vergroten van het indexatieperspectief daarbij een belangrijke doelstelling. Indien dat gebeurt door de buffereisen te verlagen, is de keerzijde daarvan evenwel dat een uitkering minder zeker wordt, met als gevolg dat pensioenkortingen vaker zullen voorkomen.

Een ander pensioencontract is nodig, maar geen wondermiddel

Bij de zoektocht naar een ander pensioencontract is het van belang om te onderstrepen dat de huidige financiële problemen van pensioenfondsen niet zijn op te lossen met een ander type contract. Die problemen zijn een gevolg van de ontwikkelingen op financiële markten in de afgelopen jaren, met name de lage rentestanden, die ongunstig zijn voor ieder kapitaalgedekt stelsel. De lage rente is een economische werkelijkheid waar alle actoren, die opereren op financiële markten, mee te maken hebben. Voor partijen die lenen pakt dat gunstig uit, voor partijen die sparen ongunstig. Om toch rendement te genereren kan het nemen van meer beleggingsrisico een uitweg zijn. Dat levert in verwachting weliswaar meer rendement op, maar of dat extra risico ook wordt beloond, moet worden afgewacht. Meer risico heeft immers ook een keerzijde, zoals bijvoorbeeld eind 2018 op de beurzen weer is gebleken. Het laatste kwartaal van 2018 zijn de dekkingsgraden van de meeste pensioenfondsen fors gedaald als gevolg van dalende aandelenkoersen en een dalende rente. Het gevolg is dat een groot aantal fondsen nog steeds het risico loopt een pensioenkorting door te moeten voeren omdat de beleidsdekkingsgraad van het fonds vijf jaar aaneengesloten lager is dan het minimaal vereist eigen vermogen (mvev).⁹ Voor sommige fondsen kan dit volgend jaar al aan de orde zijn. De zogenoemde mvev-korting kan ook impliceren dat fondsen een korting moeten doorvoeren als zij een dekkingsgraad hebben die boven de 100% ligt. Dit past binnen het samenhangende geheel aan spelregels voor het nu geldende pensioencontract van sociale partners, waarbij wordt gestuurd op nominale zekerheid

⁸ Kamerstukken II 2017–2018, 32 043, nr. 341.

⁹ Deze maatregel is uitgewerkt in artikel 140 van de Pensioenwet.

Zoals gesteld zal de financiële positie van pensioenfondsen niet veranderen door over te stappen op een ander contract. Wel kan een nieuw contract meer duidelijkheid creëren, waarmee de kloof tussen verwachtingen en uitkomsten kan worden gedicht. Eveneens kunnen er bij een nieuw contract andere afspraken worden gemaakt over hoe wordt omgegaan met mee- en tegenvallers. Alleen indien er duidelijke afspraken zijn over een overgang naar een ander stelsel met andere verdeelregels, vind ik de vraag valide om in het licht van de overgang en vooruitlopend daarop de huidige kortingsregels te bezien. Immers, zolang sociale partners niet hebben gekozen voor een nieuw pensioencontract, staat mij niets anders te doen dan de regels die gelden voor het huidige contract zo goed mogelijk te handhaven.

Aan de slag

Het kabinet gaat de komende maanden aan de slag met een aantal stappen richting een robuuster en persoonlijker pensioenstelsel. Hierbij is gebruik gemaakt van eerdere rapporten van de SER en van hetgeen is opgetekend uit de gesprekken met sociale partners het afgelopen najaar. Zoals ook in het Regeerakkoord is afgesproken, vindt het kabinet het essentieel dat bij de vernieuwing van het pensioenstelsel de sterke elementen overeind blijven: de (hoge mate van) verplichte pensioenopbouw, collectieve uitvoering, collectieve risicodeling, fiscale ondersteuning en voldoende ruimte voor nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidspensioen. Ook heeft het kabinet bij de hervorming expliciet aandacht voor transparantie en beheersing en waar mogelijk de verlaging van de uitvoeringskosten. Hieronder wordt per onderwerp uiteengezet wat het kabinet gaat doen.

1. Uitwerking wetgeving voor de afschaffing van de doorsneesystematiek

De overgang op een nieuwe, neutralere systematiek van pensioenopbouw is een belangrijke voorwaarde voor een robuuster pensioenstelsel dat kan meebewegen als de omgeving verandert. Dit geldt voor de veranderende arbeidsmarkt, maar ook de veranderende samenleving, waarin meer individuele keuzemogelijkheden en maatwerk wenselijk zijn. Daarnaast kan een directere relatie tussen premie en opbouw het voor zelfstandigen aantrekkelijker maken om mee te doen. Het kabinet gaat daarom de komende periode wetgeving voorbereiden voor de afschaffing van de doorsneesystematiek.

Het kabinet is zich er terdege van bewust dat de afschaffing van de doorsneesystematiek, waarbij wordt overgestapt op een systeem met degressieve opbouw, gepaard kan gaan met substantiële overgangseffecten voor werkgevers en werknemers, die bovendien kunnen verschillen per leeftijdscohort, per bedrijf en per type pensioenregeling. Er zijn wettelijke maatregelen nodig om de overgang op een andere manier van pensioenopbouw evenwichtig te laten verlopen. Het kabinet zal een transitiekader maken dat ook zal worden geborgd in wetgeving, met daarin onder meer de voorwaarden voor een transitieplan dat werkgevers in overleg met werknemers verplicht moeten opstellen. Daarmee kan per pensioenregeling inzichtelijk worden gemaakt wat de effecten van de transitie zijn. De pensioenuitvoerder speelt hierbij een belangrijke rol. Vervolgens treden werkgevers en werknemers decentraal in overleg over de vraag hoe en in welke mate deze effecten gaan worden gecompenseerd. Uitgangspunt voor het kabinet is dat hierbij geen onevenredige negatieve effecten mogen optreden. In de afgelopen jaren hebben onder meer de SER en het Centraal Planbureau hier al verschillende studies aan gewijd. Er zijn verschillende bronnen beschikbaar voor compensatie van de afschaffing van de doorsneesystematiek, zoals het tijdelijk inleggen

van extra premie, het inzetten van buffers of de overstap op een premiereregeling zonder buffereisen (de zogenoemde dubbele transitie). Voor sommige daarvan, zoals het onder voorwaarden inzetten van fondsvermogen, zullen wettelijke maatregelen moeten worden getroffen. Bij de uitwerking hiervan zal ook aandacht zijn voor de positie van verzekerde regelingen en ondernemings-pensioenfondsregelingen.

Naast de voorbereiding van regelgeving zullen er de komende maanden berekeningen worden gemaakt, om meer inzicht te krijgen in de effecten van het afschaffen van de doorsneesystematiek op fonds- en regelingsniveau. Fondsen verschillen immers sterk in samenstelling van het deelnemersbestand en ook tussen uitkerings- en premiereregelingen zijn grote verschillen. Het kabinet zal daarom in nauwe samenspraak met het CPB voor verschillende type pensioen-regelingen en bestandssamenstellingen berekeningen laten maken, zodat duidelijk wordt welke transitieduur nodig is om voor iedereen een evenwichtige transitie mogelijk te maken. Deze berekeningen en het transitiekader voor een evenwichtige overstap (inclusief een transitieplan) wil ik vóór de zomer hebben afgerond en vervolgens ook borgen in wetgeving. Eveneens zal het kabinet de arbeidsmarkteffecten van een meer neutrale manier van pensioen opbouwen na afschaffing doorsneesystematiek nader (laten) onderzoeken.

Onderdeel van het afschaffen van de doorsneesystematiek is een aanpassing van het fiscale kader. Nu biedt het fiscale kader ruimte voor een maximale jaarlijkse pensioenopbouw. In een pensioenstelsel zonder doorsneesystematiek hebben alle pensioencontracten het karakter van een premiereregeling, het fiscale kader zal dan ruimte bieden voor een maximale jaarlijkse premie-inleg die voor alle pensioenregelingen geldt. De fiscale begrenzing op de premie in plaats van de opbouw zal nog nader worden uitgewerkt. Waar mogelijk en wenselijk zullen hierbij de verschillen tussen de tweede en derde pijler worden weggelaten, waardoor een stap wordt gezet richting een arbeidsvormneutraal pensioenstelsel. Bij de uitwerking zal het kabinet er oog voor blijven houden dat het fiscale kader generiek toepasbaar en handhaafbaar is voor de Belastingdienst.

2. Wet verbeterde premiereregeling toegankelijker en aantrekkelijker maken

Sinds 2016 is het al mogelijk om een premiereregeling af te spreken waarbij de opbouw van een persoonlijk pensioenvermogen wordt gecombineerd met een collectieve uitkeringsfase, waarbinnen risico's worden gedeeld.¹⁰ Een premiereregeling is in het huidige stelsel lastig uitvoerbaar voor bedrijfstakpensioenfondsen omdat zij wettelijk verplicht worden een doorsneepremie te hanteren, terwijl het bestaande fiscale kader vereist dat bij een premiereregeling de premie conform een progressieve staffel wordt toegekend aan de deelnemers. De afschaffing van de doorsneesystematiek zorgt ervoor dat een dergelijke premiereregeling ook voor bedrijfstakpensioenfondsen – waarbij circa 80% van alle deelnemers pensioen opbouwen – beter uitvoerbaar en daarmee aantrekkelijker wordt. Binnen de SER is in de laatste fase gestudeerd op een meer collectieve premiereregeling dan de premiereregeling die onder de Wet verbeterde premiereregeling mogelijk is. Om tegemoet te komen aan de wens van meer collectieve elementen binnen het pensioencontract wil het kabinet – in lijn met het Regeerakkoord – onderzoeken of en hoe binnen het wettelijke kader van de Wet verbeterde premiereregeling extra mogelijkheden kunnen worden gecreëerd om risico's breder te delen. Die extra mogelijkheden zijn optioneel, zodat sociale partners en fondsen de ruimte

¹⁰ De Wet verbeterde premiereregeling (WVP) wordt in 2019 geëvalueerd.

behouden om af te wegen wat het beste bij hen past. Hierbij valt te denken aan het delen van macrolanglevenrisico en een collectieve buffer, die wordt gevuld vanuit een solidariteitspremie. Op deze wijze kunnen sociale partners de voordelen van een premiereregeling combineren met de voordelen van collectieve, intergenerationele risicodeling. Vóór de zomer zal ik uw Kamer hier nader over informeren.

Voor het kabinet is en blijft de verplichtstelling een belangrijke pijler van het pensioenstelsel en daarom zal het kabinet ook bij de vormgeving van het pensioenstelsel als geheel de houdbaarheid van de verplichtstelling goed in het oog houden. Het kabinet vindt het van belang dat de verplichtstelling aan het fonds overeind blijft in dit contract. Om meer duidelijkheid te krijgen over de Europeesrechtelijke houdbaarheid van de verplichtstelling, zal ik de komende maanden ook in gesprek gaan met de Europese Commissie.

3. Meer maatwerk in het beleggingsbeleid

Op grond van de prudent person regel die is opgenomen in de Pensioenwet moeten pensioenfondsen beleggen in het belang van de deelnemers. Momenteel sturen pensioenfondsen veelal met één uniform beleggingsbeleid voor alle deelnemers en gepensioneerden op twee tegenstrijdige doelen: indexatie vergt risico nemen, nominale zekerheid vergt afdekking van het renterisico. Vanuit het oogpunt van «human capital» is het voeren van één uniform beleggingsbeleid onverstandig, omdat risico's dan niet worden toegewezen aan de groepen die dit het beste kunnen en willen dragen. Mensen hebben immers naarmate ze ouder worden minder mogelijkheden om financiële tegenvallers te herstellen. Die tegenvallers kunnen juist voor oudere deelnemers groot zijn, omdat ze al veel pensioenvermogen hebben opgebouwd. Een beleggingsbeleid gebaseerd op het «life-cycle principe», waarbij deelnemers op jonge leeftijd relatief veel risico nemen en dit risico op oudere leeftijd afbouwen om de kans op pensioen-verlagingen te verkleinen, is dus een logischer uitgangspunt en leidt tot minder volatiele pensioenen in de uitkeringsfase. Daarbij is het ook van belang dat deelnemers zelf de volatiliteit van de pensioenuitkering kunnen beperken door gedurende de uitkeringsfase te kiezen voor een vaste uitkering.

Het kabinet vindt het van belang dat beleggingsbeleid van fondsen in lijn is met de leeftijdssamenstelling en de risicohouding van de deelnemers. Het kabinet is daarom voornemens wettelijk te borgen dat pensioenuitvoerders in alle contracten beleggingsrisico's nemen conform een lifecyclepatroon, waarbij beleggingsrisico's en rendementen variëren per leeftijd. Dit kan in de praktijk onder meer worden ingevuld door te werken met meerdere collectieve beleggingsmixen met verschillende risicoprofielen in plaats van één collectieve beleggingsmix voor de gehele fondspopulatie. Daarbij kan naarmate de leeftijd van deelnemers stijgt minder worden belegd in de risicovolle beleggingsmix en meer in de op zekerheid gerichte beleggingsmix. Ook zo'n relatief kleine stap van één uniforme beleggingsmix naar een beleggingsbeleid op basis van bijvoorbeeld twee collectieve beleggingspotten is al een belangrijke stap in de goede richting, omdat hierdoor de deling van renterisico tussen jong en oud wordt opgeheven en een beter naar leeftijd gedifferentieerd beleggingsbeleid kan worden gevoerd. Eventuele belemmeringen in het wettelijke kader om dit mogelijk te maken zullen worden weggenomen. Vóór de zomer zal ik uw Kamer nader hierover informeren.

4. Faciliteren omzetting bestaande aanspraken naar een pensioencontract met persoonlijke pensioenvermogens

Uitgangspunt in het regeerakkoord is dat de vernieuwing van het pensioenstelsel mede vorm krijgt door een overstap op pensioencontracten met persoonlijke pensioenvermogens in de opbouwfase. Het kabinet wil deze overstap bevorderen door te faciliteren dat de pensioenaanspraken, die vóór die overstap zijn opgebouwd, kunnen worden samengevoegd met de aanspraken die op grond van dat nieuwe contract worden opgebouwd. Deze samenvoeging wordt – onder meer – gefaciliteerd door een waarderingskader (een gestandaardiseerde methode) aan te reiken waarmee een aanspraak op een collectief vermogen kan worden omgezet in een persoonlijk (start)vermogen. Ook ingegane pensioenen kunnen aan de hand van dit kader worden omgezet. Bij het omzetten van de waarde van alle pensioenaanspraken en -rechten in een contract met persoonlijke pensioenvermogens («collectief invaren»), wordt – in beginsel – het gehele vermogen van het pensioenfonds, inclusief de (positieve of negatieve) buffer, voor de omzetting benut. Ik heb de intentie om nog dit jaar, in overleg met DNB en het pensioenveld, een dergelijk waarderingskader op te leveren.

Er zullen ook sectoren en ondernemingen zijn die het invaren van bestaande rechten als een te groot obstakel zien, maar wel zouden willen overstappen naar een premiereregeling. In dat geval worden toekomstige opbouw en opgebouwde rechten bij twee aparte pensioenuitvoerders ondergebracht. Sociale partners kunnen de knip tussen de oude en nieuwe pensioenopbouw als een belemmering beschouwen om over te stappen. Om dit te ondervangen ga ik ook een meer geleidelijke route onderzoeken om de pensioenopbouw samen te voegen. In deze variant vindt alleen de nieuwe opbouw plaats in een ander contract. De nieuw opgebouwde aanspraken stromen vóór pensioendatum geleidelijk weer in bij de rechten die eerder in een (ftk)contract zijn opgebouwd.

5. Opname bedrag ineens mogelijk maken

Het kabinet wil het stelsel persoonlijker maken door het introduceren van meer keuzemogelijkheden en meer persoonlijke communicatie. In het Regeerakkoord is daarom afgesproken dat het kabinet zal onderzoeken of en hoe het in het vernieuwde stelsel mogelijk is om een beperkt deel van het pensioenvermogen op te nemen als bedrag ineens bij pensionering. Inmiddels is duidelijk dat het huidige stelsel geen grote bezwaren kent om de mogelijkheid van een bedrag ineens wettelijk te faciliteren. Ik ben daarom voornemens om deelnemers de keuze te geven om op pensioeningangsdatum een deel van hun pensioenaanspraak als bedrag ineens op te nemen. Voor degenen die een ouderdagsvoorziening opbouwen in de derde pijler zal dezelfde wettelijke keuzemogelijkheid worden gecreëerd. Om te voorkomen dat deelnemers onvoldoende pensioen overhouden, is het van belang dat deze keuze wordt begrensd. Vooralsnog ga ik uit van een bovengrens van 10% van de pensioenaanspraak die bij pensionering ineens kan worden opgenomen. Pensioenuitvoerders dienen hun deelnemers te informeren over de gevolgen van opname van het bedrag ineens voor de hoogte van hun verwachte pensioenuitkering. Deelnemers kunnen het bedrag bijvoorbeeld gebruiken voor de aflossing van de eigenwoningschuld, waarmee de woonlasten gedurende pensionering worden verlaagd. Binnenkort ontvangt u een hoofdlijnenbrief over dit voorstel. Mijn inzet is vervolgens om in het vierde kwartaal van 2019 een wetsvoorstel bij uw Kamer in te dienen.

Daarnaast zal het kabinet onderzoeken welke andere keuzemogelijkheden op termijn kunnen worden toegevoegd. Te denken valt aan de keuze voor het inzetten van een deel van de premie voor het aflossen van de hypotheek en de mogelijkheid voor deelnemers om te kiezen voor een groener pensioen dat meer duurzaam belegd wordt.

6. Communiceren over persoonlijke pensioenvermogens

Het is belangrijk dat elke deelnemer, jong of oud, inzicht krijgt in zijn eigen pensioensituatie. Dit geldt voor iedereen, ongeacht de aard van het contract waarin hij of zij pensioen opbouwt. Als eerste willen mensen inzicht in het inkomen dat zij na pensionering kunnen verwachten; daarin wordt dit najaar een belangrijke stap gezet met de publicatie van de zogenaamde scenariopijlen. Tegelijkertijd kunnen deelnemers behoefte hebben om te zien welk deel van het pensioenvermogen voor hen is gereserveerd en wat er met de ingelegde pensioenpremies gebeurt. Zeker in een collectief stelsel is dat soms lastig te begrijpen. Het kabinet gaat bekijken hoe voor ieder pensioencontract de deelnemer kan beschikken over dezelfde persoonlijke informatie: meer inzicht in de premie die is ingelegd, het rendement dat hiermee is behaald, het pensioenvermogen dat voor iemand persoonlijk is gereserveerd, en de verwachte pensioen-uitkering die daaruit voortvloeit (in drie scenario's). Vóór de zomer zal ik uw Kamer hierover nader informeren.

7. Verbreden reikwijdte van het pensioenstelsel

Het aanvullend pensioen is een arbeidsvoorwaarde. De arbeidsverhouding tussen de werknemer en werkgever bepaalt dus of hij of zij pensioen opbouwt. In ondernemingen met een eigen pensioenregeling bouwen werknemers verplicht pensioen op. In veel sectoren worden werknemers (in een enkel geval: alle werkenden) op verzoek van sociale partners door de overheid verplicht om deel te nemen aan de pensioenregeling van het bedrijfstakpensioenfonds. Dit systeem heeft er decennialang voor gezorgd dat het overgrote deel van de werkenden in Nederland een aanvullend pensioen heeft opgebouwd.

Het CBS onderzoekt op periodieke basis het aandeel werknemers dat geen arbeidsvoorwaardelijk pensioen opbouwt (de zogenoemde witte vlek). In november jongstleden heb ik uw Kamer uitgebreid geïnformeerd over het meest recente onderzoek van het CBS naar de omvang van de witte vlek.¹¹ Uit dit onderzoek bleek dat in 2016 13% van de werknemers geen pensioen opbouwt. Dat is een groter aandeel dan eerder werd verondersteld. Zoals ik uw Kamer eerder heb geïnformeerd, is de nieuwe onderzoeksmethode (de Pensioen-aanspraken Statistiek van het CBS) de meest aannemelijke verklaring voor deze stijging. Dit betekent dat de onderzoeken naar de witte vlek van de afgelopen jaren een onderschatting hebben gegeven. Het kabinet vindt deze omvang van de witte vlek een zorgelijke constatering en wil bezien of er maatregelen mogelijk zijn die ertoe leiden dat de pensioenopbouw onder werknemers wordt vergroot. Vóór de zomer zal ik uw Kamer hierover nader informeren.

De uitzendsector, waar de witte vlek in absolute zin het grootst is, heeft inmiddels laten weten dat de uitkomsten genuanceerder liggen dan uit het CBS-onderzoek blijkt. De uitzendsector heeft aangegeven het voornemen te hebben om naar aanleiding van het CBS-onderzoek een verdiepingsonderzoek uit te voeren om vast te stellen hoe groot de werkelijke pensioendeelname is. Daarnaast hebben de betrokken sociale partners besloten tot een onderzoek naar de effecten van een verkorting van de wachttijd in de

¹¹ Kamerstukken II 2018–2019, 32 043, nr. 427.

uitzendpensioenregeling voor werknemers, werkgevers en het pensioenfonds van de uitzendsector (StiPP).

Sinds het begin van deze eeuw is bovendien sprake van een – ook in internationaal verband – spectaculaire toename van het aantal zelfstandigen op de arbeidsmarkt.¹² Het overgrote deel van deze zelfstandigen bouwt geen aanvullend pensioen op in traditionele zin. Een deel van hen bouwt wel vermogen op, bijvoorbeeld in hun onderneming of door het aflossen van hun hypotheek. Er is sprake van een diffuus beeld. Het kabinet is dan ook geen voorstander van een verplichting voor alle zelfstandigen om pensioen op te bouwen. Wel kan het opbouwen van pensioen door zelfstandigen makkelijker en aantrekkelijker worden gemaakt. Daarvoor zal onderzocht worden hoe zelfstandigen vrijwillig kunnen aansluiten bij een pensioenfonds, ook als zij niet eerder deelnemer waren van het pensioenfonds in de sector of het bedrijf waar ze nu werkzaam zijn. Hierbij wordt tevens bezien in hoeverre een algemeen pensioenfonds (APF) of een premie pensioeninstelling (PPI) een goede mogelijkheid is. Daarnaast doet het kabinet de oproep aan sociale partners en vertegenwoordigers van zelfstandigen om in gezamenlijkheid te onderzoeken of en hoe in sectoren aantrekkelijke en makkelijke mogelijkheden kunnen worden gecreëerd voor zelfstandigen om pensioen op te bouwen, zoals via auto enrollment met opt-out, variabele inleg en/of een verplichtstelling. Belangrijk is dat hiervoor draagvlak bestaat bij zelfstandigen.

8. Verbeteringen voor nabestaanden

Afgelopen zomer hebben de leden Omtzigt (CDA) en Bruins (ChristenUnie) een initiatiefnota over het nabestaandenpensioen ingediend.¹³ Zoals in mijn brief van 14 januari 2019 aangegeven acht ik de initiatiefnota een waardevolle aanvulling op het debat over nabestaandenpensioen.¹⁴ In veel huishoudens is geen sprake van een evenwichtige inkomensverdeling, wat de ene partner financieel meer afhankelijk maakt van de andere partner dan vice versa. De behoefte aan een adequate nabestaandenvoorziening is daardoor nog altijd actueel. Het blijkt dat veel onbekendheid en onduidelijkheid over het financiële risico bij nabestaandenpensioen het gevolg is van zowel de informatieverstrekking, als de diversiteit en complexiteit in de vormgeving van het nabestaandenpensioen. Bij bepaalde life events, zoals wisseling van werkgever, ZZP-schap, werkloosheid of scheiding, bestaat de kans dat er (tijdelijk) geen of minder dekking is voor nabestaandenpensioen. Vanwege de maatschappelijke behoefte aan een adequate nabestaandenpensioenvoorziening heb ik de Stichting van de Arbeid gevraagd om een advies uit te brengen over de wenselijke dekking van het nabestaandenpensioen, inclusief de verdeling tussen publiek en privaat.¹⁵ Daarnaast heb ik op 17 januari jl. een voorstel ontvangen van de Stichting van de Arbeid, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars om meer uniformering in de definitie van het partnerbegrip in pensioenregelingen te bewerkstelligen. Ik ga hierover verder in overleg met de Stichting van de Arbeid, het Verbond van Verzekeraars en de Pensioenfederatie en zal beoordelen hoe de wet hiervoor te zijner tijd moet worden aangepast.

¹² <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-zzp/hoofdcategorieen/ontwikkelingen-zzp>

¹³ Kamerstukken II 2018–2019, 34 996, nr. 2.

¹⁴ Kamerstukken II 2018–2019, 34 996, nr. 3.

¹⁵ Kamerstukken II 2018–2019, 34 996, nr. 3, blg-869322.

9. Onderzoek naar de koppeling tussen levensverwachting en pensioenleeftijd

Uw Kamer heeft tijdens het debat over het vastlopen van de pensioenonderhandelingen met ruime meerderheid een motie aangenomen, waarin het kabinet wordt gevraagd te onderzoeken wat een verstandige koppeling is als de levensverwachting verder doorstijgt.¹⁶ Daarbij is expliciet gevraagd om ook varianten uit te werken voor de koppeling tussen de ontwikkeling van de levensverwachting en de AOW- en pensioenrichtleeftijd en alternatieven te ontwikkelen voor de inpassing van die varianten in houdbare overheidsfinanciën. Ik ga op korte termijn aan het Centraal Planbureau en het RIVM vragen om als eerste stap varianten voor de koppeling en de kosten daarvan in kaart te brengen.

10. Benoeming leden Commissie Parameters

Recent heb ik de leden van de Commissie Parameters benoemd die voor de zomer van 2019 zal adviseren over de te gebruiken parameters per 2020.¹⁷ De Commissie Parameters (hierna commissie) is een onafhankelijke commissie die elke vijf jaar advies moet uitbrengen over de onderstaande onderwerpen. Dit is vastgelegd in artikel 144 van de Pensioenwet en artikel 139 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Na een verdeeld advies van de commissie in 2009 is mede op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer vastgelegd in regelgeving dat de commissie uit onafhankelijke leden moet bestaan.¹⁸ Hier heb ik invulling aan gegeven door de heer Dijsselbloem, oud-minister van Financiën, te vragen als voorzitter van de commissie op te treden, en zes wetenschappers te vragen zitting te nemen als lid. De leden van de commissie hebben een verschillende achtergrond die relevant is voor hun deelname aan de commissie. Deskundigheid staat daarbij voorop. Aantoonbare kennis over financiële markten en inzicht in macro-economische ontwikkelingen is van groot belang. Met deze samenstelling is geborgd dat een evenwichtig advies op basis van objectieve maatstaven tot stand komt. De opdracht voor de commissie staat sinds 2009 in de wet en is bij de invoering van het nieuwe ftk per 2015 aangevuld. De commissie heeft de opdracht een advies op te leveren over de parameters voor het huidige financieel toetsingskader:

- a. het minimale percentage van het gemiddelde loon- of prijsindexcijfer;
- b. het maximaal te hanteren gemiddelde rendement op vastrentende waarden;
- c. de maximaal te hanteren risicopremies op onder andere aandelen en onroerend goed; en
- d. een uniforme set met economische scenario's.

Op grond van artikel 144, derde lid, van de Pensioenwet en artikel 139, derde lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling wordt tevens het oordeel van de commissie gevraagd over de technische uitwerking van de grondslagen voor de waardering van pensioenverplichtingen met een lange termijn (UFR). In overeenstemming met de taakopdracht voor de Commissie UFR uit 2013 en de criteria die zij heeft gehanteerd, bevat de taakopdracht voor de commissie het verzoek aansluiting te zoeken bij deze criteria: aansluiting bij financiële markten, aansluiting bij wetenschappelijke literatuur, transparantie en repliceerbaarheid, stabiliteit, beperking van verstoring van financiële markten en uitlegbaarheid.

¹⁶ Kamerstukken II 2018–2019, 32 043, nr. 438.

¹⁷ Staatscourant 2019-3810, gepubliceerd op 28 januari 2019.

¹⁸ Kamerstukken II 2012–2013, 33 182, nr. 20.

Tot slot

Om een goed pensioenstelsel te behouden is het noodzakelijk dat het stelsel meebeweegt met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Om geen tijd te verliezen gaat het kabinet aan de slag met bovenstaande acties om noodzakelijke aanpassingen aan het pensioenstelsel te bewerkstelligen. Het kabinet zoekt hierbij nadrukkelijk het gesprek met sociale partners, pensioenuitvoerders, toezichhouders, de wetenschap en jongeren- en ouderenorganisaties. Ik heb er vertrouwen in dat we met de geschetste koers uiteindelijk tot breed gedragen aanpassingen van het pensioenstelsel zullen komen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees