

Vergaderjaar 2021–2022

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 572

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2021

Op 26 oktober jl. heeft het lid Léon de Jong (PVV) bij de Regeling van Werkzaamheden gevraagd hoe het kabinet aankijkt tegen het realiseren van meer indexatie middels een aanpassing van de rekenrente, gegeven de koopkrachtachteruitgang van gepensioneerden (Handelingen II 2021/22, nr. 13, Regeling van Werkzaamheden). Het lid Omtzigt vroeg naar de actuele dekkingsgraden en beleidsdekkingsgraden van pensioenfondsen. In deze brief reageer ik op deze verzoeken.

In mijn reactie betrek ik de voorgenomen herziening van het pensioenstelsel. Dit nieuwe stelsel zorgt voor een duurzaam houdbaar pensioenstelsel dat eerder perspectief biedt op een koopkrachtig pensioen, pensioen transparanter en persoonlijker maakt en beter aansluit bij de ontwikkelingen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt.

Eerst ga ik in op de inkomenspositie van ouderen. Daarna op de indexatieregels in het huidige financieel toetsingskader (ftk) en in het transitie-ftk dat zal gelden tijdens de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. Naar aanleiding van de motie van het lid Gijs van Dijk c.s., geef ik daarna aan hoe ik uitvoering wil geven aan de motie.¹ Tot slot wil ik op hoofdlijnen aangeven hoe de vrijstellingsregeling voor pensioenfondsen voor komend jaar eruit ziet.

Koopkracht ouderen

De koopkracht van ouderen wordt bepaald door aan de ene kant de inflatie en aan de andere kant de inkomenspositie. Hoewel de inflatie in de afgelopen twintig jaar redelijk stabiel is gebleven, is deze het afgelopen jaar sterk gestegen. De inkomenspositie van gepensioneerden wordt (voornamelijk) bepaald door de ontwikkeling van de AOW, de ontwikkeling van aanvullende pensioenen en inkomensbeleid van de overheid,

¹ Kamerstuk 35 897, nr. 17.

zoals wijzigingen in inkomensafhankelijke regelingen (met name toeslagen) en belastingen. Voor de meeste ouderen is de AOW de belangrijkste inkomensbron. Deze wordt jaarlijks geïndexeerd met de loonontwikkeling. De laatste 20 jaar is de AOW-uitkering steeds geïndexeerd. Ook hebben gepensioneerden tijdens de kabinetsperiode onder meer profijt gehad van het meermaals verhogen van de ouderenkorting en de algemene heffingskorting (wat leidt tot een hogere AOW-uitkering). Dat laat onverlet dat het niet kunnen indexeren van pensioenuitkeringen en -aanspraken druk zet op de koopkracht van gepensioneerden. Bovendien heeft de beperkte pensioenindexatie ook gevolgen voor werkenden. Zij bouwen immers minder pensioen op, maar dat wordt voor hen niet zichtbaar in de koopkrachtplaatjes. Ik begrijp vanuit die achtergrond de wens heel goed om eerder indexatie mogelijk te maken.

Uit het recent gepubliceerde boek «Inkomen verdeeld, trends 1977–2019» blijkt dat de dynamische koopkrachtontwikkeling van pensioengerechtigden in het afgelopen decennium (2009–2019) negatiever was (– 4,7%) dan die van bijvoorbeeld werkenden (17,5%) en bijstandsontvangers (2,7%).² Vooral het achterblijven van indexatie van aanvullende pensioenen door pensioenfondsen is hier debet aan. Het gaat over dynamische koopkracht waar het kabinet normaliter statische koopkrachtcijfers presenteert. Deze cijfers zijn onderling niet een-op-een te vergelijken. Zo speelt bij de dynamische koopkracht van werkenden bijvoorbeeld mee dat ze ouder worden, meer werkervaring opdoen, soms individueel promotie maken. Daardoor hebben huishoudens van werkenden vaker een hogere dynamische koopkracht, die het cijfer van de groep omhoog stuwt. Gepensioneerden hebben deze periode echter al achter de rug en hebben hun bestedingsmogelijkheden toen opgebouwd. Het pensioenstelsel heeft ten doel die mogelijkheden op peil te houden.

De koopkrachtontwikkeling is niet de enige indicator om de financiële positie van gepensioneerden te vergelijken met die van andere groepen in de samenleving. Zo laat bovengenoemde publicatie zien dat het percentage gepensioneerden met kans op armoede fors lager ligt dan het landelijk gemiddelde. In internationaal perspectief is het armoederisico in Nederland laag en ligt het onder het Europees gemiddelde.

Indexatie in het ftk en het transitie-ftk

De overheid stelt regels aan pensioenfondsen om te zorgen voor goed en betrouwbaar pensioen voor alle generaties, nu en in de toekomst. De Pensioenwet stelt uit dit oogpunt van prudentie eisen aan de financiële situatie bij pensioenfondsen voordat pensioenrechten en -uitkeringen mogen worden geïndexeerd met de loon- of prijsontwikkeling. Hierbij wordt gekeken naar de verhouding tussen het vermogen en de verplichtingen van het fonds (de dekkingsgraad). De specifieke wettelijke eisen zijn beschreven in het financieel toetsingskader (ftk).

Het huidige ftk ziet vooral op de bescherming van de nominale pensioenaanspraken en -rechten. Om die reden dienen in het financieel toetsingskader buffers te worden aangehouden. Deze buffers vangen schommelingen in de financiële positie van het fonds op zodat pensioenrechten en pensioenaanspraken niet direct moeten worden aangepast. In verreweg de meeste pensioenregelingen is indexatieverlening voorwaardelijk en afhankelijk van de financiële situatie van het fonds. De buffers dienen dan niet alleen ter bescherming van de nominale aanspraken, maar vormen

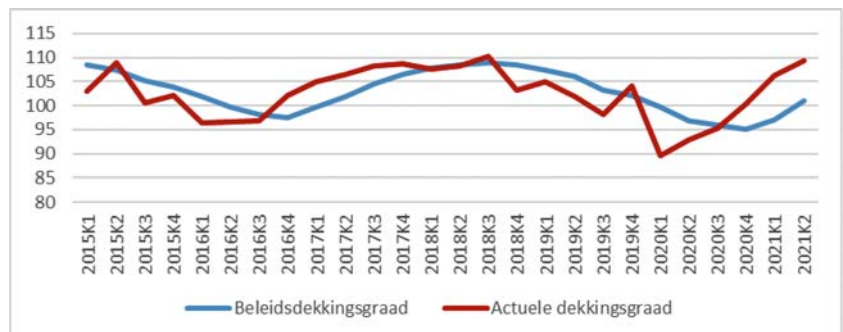
² Caminada, K., Jongen, E., Bos, W., Brakel, M. van den, Otten, F. (2021). *Inkomen verdeeld, trends 1977–2019*. ISBN 978-90-9035-168-1

tegelijkertijd het vermogen waaruit de financiering van de indexatie mogelijk wordt gemaakt.

In het ftk mag een pensioenfonds tot gedeeltelijke indexatie overgaan als de beleidsdekkingsgraad 110% of meer bedraagt. Vanaf een dekkingsgraad van ongeveer 125% (afhankelijk van de kenmerken van het specifieke pensioenfonds) mag volledige indexatie verleend worden conform de in de pensioenregeling overeengekomen loon- of prijsinflatiemaatstaf. Deze grens is zo vastgesteld dat verleende indexatie naar verwachting ook in de toekomst waargemaakt kan worden («toekomstbestendige indexatie-eis»). De indexatieregel komt er in de praktijk op neer dat er ongeveer één procent indexatie kan worden verleend voor elke tien dekkingsgraadpunten boven een beleidsdekkingsgraad van 110%.

De reden dat de beleidsdekkingsgraad de relevante dekkingsgraad voor indexatie is, is dat dit een stabiele graadmeter vormt voor het nemen van eventuele beleidsmaatregelen door het fonds. Deze beleidsdekkingsgraad wordt berekend als een voortschrijdend gemiddelde van de actuele dekkingsgraden over 12 maanden. De beleidsdekkingsgraad geeft een stabiel beeld van de ruimte om te indexeren dan de actuele dekkingsgraad, die per maand kan verschillen.

Onderstaande grafiek geeft een overzicht van de huidige actuele en beleidsdekkingsgraden van de pensioenfondsen sinds 2015.



Met het nieuwe pensioenstelsel wordt overgestapt op een stelsel dat meer perspectief biedt op behoud van koopkracht van pensioenregelingen. Pensioenen zullen meer meebewegen met de financiële ontwikkelingen. Hierbij horen lagere buffers en andere verdeelregels dan in het huidige stelsel. Het streven is dat het nieuwe stelsel per 1 januari 2023 in werking kan treden, waarna er een implementatieperiode van maximaal 4 jaar is voor partijen om voorbereidingen te treffen voor overgang naar het nieuwe stelsel. De Wet toekomst pensioenen regelt dit. Deze wet verwacht ik in het voorjaar van 2022 bij uw Kamer in te dienen.

Voor fondsen die voornemens zijn om bestaande opbouw in te varen naar het nieuwe stelsel, wordt het tijdens de transitieperiode mogelijk om met de blik van het nieuwe stelsel naar het bestaande toetsingskader te kijken. Daarvoor worden regels opgenomen in het transitie-ftk, onderdeel van de Wet toekomst pensioenen. Dat betekent dat tijdens de transitieperiode andere kortings- en indexatieregels gelden voor pensioenfondsen die voornemens zijn bestaande pensioenen in te varen. Voor pensioenfondsen die gebruik maken van het transitie-ftk worden indexatiemogelijkheden daarom verruimd. De wettelijke indexatiedrempel wordt verlaagd van 110% beleidsdekkingsgraad naar 105%. Bovendien geldt de regel voor toekomstbestendig indexeren niet. Als de beleidsdekkingsgraad van een pensioenfonds hoger is dan 105% dan mag het maximaal conform de

prijs- of loonontwikkeling in enig jaar indexeren mits de dekkingsgraad daarmee niet onder de 105% komt. Voor eventuele inhaalindexatie blijven wel de bestaande regels gelden. De regels van het transitie-ftk betekenen een vergroting van het indexatiepotentieel in de transitieperiode, vooruitlopend op het nieuwe stelsel.

Het lid Léon de Jong vraagt de rekenrente aan te passen om zo indexatie te kunnen verlenen. Ik zie het aanpassen van de rekenrente niet als een oplossing. Het aanpassen van de rekenrente verandert namelijk niet de onderliggende financiële situatie van de pensioenfondsen. De situatie wordt alleen verhuld door de dekkingsgraad te verhogen met nog niet behaald rendement, dat geen financiële dekking voor toegezegde pensioenen biedt. Hierdoor kan een verdere uitholling van de financiële positie van fondsen optreden, zonder dat dekkingsgraden dit nog weergeven. Verhoging van de rekenrente betekent dat onzekere toekomstige rendementen met zekerheid op korte termijn worden uitgedeeld. Het betekent daarom een forse herverdeling van pensioenvermogen van jongere generaties naar oudere generaties. Dat kan het draagvlak onder het huidige stelsel onder druk zetten omdat partijen niet meer wensen mee te doen. Dat vind ik onwenselijk. Ik wil juist samen met alle betrokken partijen werken aan een stelsel waar collectiviteit, solidariteit en breed draagvlak onder alle generaties de basis zijn.

Indexatie in 2022

In het debat over de Verzamelwet SZW 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 21, Debat over de Verzamelwet SZW 2022) hebben de leden Gijs van Dijk (PvdA), Palland (CDA) en Ceder (ChristenUnie) een motie ingediend die oproept een uitwerking aan de Kamer te sturen waarmee de indexatieregels van het transitie-ftk in 2022 al ingaan. De motie is 18 november jl. aangenomen (Handelingen II 2021/22, nr. 24, Stemmingen). In het debat heb ik aangegeven dat ik de samenhang met de Wet toekomst pensioenen (WTP) essentieel vind, zodat de Kamer van beide stukken kennis kan nemen en ze in samenhang kan bezien. Daarom ben ik voornemens de uitwerking van de motie – middels een AMvB – tezamen met de WTP in het voorjaar aan te bieden. In hetzelfde debat heb ik aangegeven de waarborgen uit de WTP die gelden voor fondsen die gebruik maken van het transitie-ftk, ook in de AMvB op te nemen vanuit het oogpunt van evenwichtige belangafweging die fondsbesturen dienen te betrachten. Dat zijn bijvoorbeeld waarborgen met betrekking tot de onderbouwing en het inzichtelijk maken van de effecten.

Het besluit om gebruik te maken van de ruimte die middels de AMvB wordt geboden, is aan de pensioenfondsen. Zij bepalen, gelet op een evenwichtige afweging van belangen, of indexatie kan worden verleend en zij leggen hierover verantwoording af. Een van de onderdelen die fondsbesturen in hun afweging betrekken is de transitie naar het nieuwe stelsel.

De AMvB kan naar verwachting medio 2022 in werking treden. Pensioenfondsen hebben dan de mogelijkheid, gegeven de voorwaarden en de afwegingen over het hele jaar, («met terugwerkende kracht» vanaf 1 januari) indexatie te verlenen. Zo wordt het mogelijk gemaakt dat pensioenfondsen met een beleidsdekkingsgraad vanaf 105% over het jaar 2022 kunnen indexeren met nadrukkelijke waarborgen voor evenwichtig invaren en de belangen van toekomstige generaties.

Vrijstellingsregeling

Conform het voornemen waarover de Minister van SZW uw Kamer op 10 mei 2021 heeft geïnformeerd ben ik voornemens vrijstelling te verlenen van de termijnen die gelden om te voldoen aan het (minimaal) vereist eigen vermogen.³ Op grond van artikel 142 van de Pensioenwet en artikel 137 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling (WVB) bestaat de bevoegdheid deze vrijstelling te verlenen. In 2019 en 2020 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ook gebruik gemaakt van deze bevoegdheid.

De vrijstellingsregeling 2022 zal op dezelfde manier en onder dezelfde voorwaarden vrijstelling verlenen van de termijnen die gelden om te voldoen aan het Minimaal Vereist Eigen Vermogen (MVEV) en Vereist Eigen Vermogen (VEV). Met voorgenoemde vrijstellingsregeling hoeven fondsen pensioenuitkeringen niet te korten bij een dekkingsgraad van 90% of hoger. De vrijstellingsregeling kan worden ingeroepen wanneer er sprake is van een uitzonderlijke economische situatie. De uitzonderlijke economische situatie die vorig jaar gold, is nog niet gepasseerd: de uitbraak van het Coronavirus en de maatregelen om die uitbraak in te dammen, evenals de daarop volgende onzekerheid op financiële markten, kunnen hun weerslag hebben op de financiële positie van individuele pensioenfondsen.

Ik zal de vrijstellingsregeling in december publiceren.

Tot slot

Met de aangepaste indexatieregels in 2022 en met het transitie-ftk als onderdeel van de WTP, wordt het indexatiepotentieel voor pensioenfondsen sterk vergroot in de aanloop naar het nieuwe pensioenstelsel. Beide onderdelen ben ik voornemens in het voorjaar van 2022 aan uw Kamer te sturen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma

³ Kamerstuk 32 043, nr. 559.