

Vergaderjaar 2020–2021

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 554

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2020

Voor de zomer heeft het kabinet afspraken gemaakt met sociale partners over de uitwerking van het Pensioenakkoord. Deze afspraken zijn uitgewerkt in wetgeving, gericht op inwerkingtreding per 1 januari 2022. Vervolgens zal er een transitieperiode zijn van vier jaar. Uiterlijk per 1 januari 2026 moeten alle pensioenuitvoerders (pensioenfondsen, verzekeraars en ppi's) een pensioenregeling uitvoeren conform de voorwaarden van het nieuwe pensioenstelsel.

In de jaren totdat in 2026 de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel is afgerond, onderscheid ik drie met elkaar samenhangende onderdelen: de vrijstellingsregeling die is gericht op 2021, het transitie-ftk dat geldt van 2022 tot 2026 en de daadwerkelijke overstap naar dat nieuwe stelsel, waarvoor enkele technische en bestuurlijke aspecten van het invaren moeten worden uitgewerkt. Deze drie onderdelen behandel ik in deze brief.

De vrijstellingsregeling wordt later deze maand in de Staatscourant gepubliceerd en geldt voor het meetmoment eind 2020. Met de vrijstellingsregeling wordt voorkomen dat komend jaar van fondsen wordt vereist dat zij forse pensioenverlagingen doorvoeren om aan de wettelijke financiële vereisten te voldoen. Gegeven de bijzondere economische situatie veroorzaakt door de Coronapandemie vind ik dergelijke groot-scheepse pensioenverlagingen niet gewenst. In samenhang met de vrijstellingsregeling schets ik in deze brief de voorgenomen uitwerking van het financiële toetsingskader voor pensioenfondsen in de periode 2022–2026.¹ Dit transitie-ftk maakt onderdeel uit van het wetsvoorstel dat de uitwerking van het Pensioenakkoord bevat en 16 december is opgesteld voor consultatie. Ik ben voornemens dit wetsvoorstel medio

¹ In mijn brief van 28 september jl. heb ik de uitgangspunten voor het transitie-ftk genoemd. Zie daarvoor Kamerstuk 32 043, nr. 549.

2021 naar uw Kamer te zenden, zodat het per 1 januari 2022 in werking kan treden.

1. Evenwichtigheid

Uitgangspunt is dat in het transitie-ftk waar mogelijk met de blik van het nieuwe stelsel naar de huidige situatie wordt gekeken. Het voorkomt dat pensioenfondsen tijdens de transitiefase (van 1 januari 2022 tot het moment van invaren naar het nieuwe stelsel, uiterlijk 2026) maatregelen moeten treffen aangaande de financiële positie, als deze voor het evenwichtig invaren naar het nieuwe stelsel niet nodig zijn. Ook het omgekeerde geldt: een handeling die in het kader van een verantwoorde, uitlegbare en evenwichtige overstap naar het nieuwe stelsel nodig is, moet niet worden nagelaten. Indien maatregelen wel nodig zijn gelet op de overstap naar het nieuwe pensioenstelsel, dan biedt het transitie-ftk de mogelijkheid om deze op een transparante, voorspelbare en gefaseerde wijze te nemen. Daarbij is intergenerationele evenwichtigheid bij het invaren zelf en in de daarvoor liggende transitiejaren van belang.

Bij het vinden van dat evenwicht spelen niet alleen de effecten van het verminderen c.q. voorkomen van kortingen een rol, maar is bijvoorbeeld ook het effect relevant dat demping van de premie binnen de wettelijke mogelijkheden met verwacht rendement heeft op het intergenerationeel evenwicht. Het voorkomen van pensioenverlagingen leidt er immers toe dat risico's voornamelijk verschuiven van oudere naar jongere generaties, terwijl gedempte premies een omgekeerde verschuiving van financiële risico's betekenen. Zo zijn er naast bovengenoemde effecten diverse andere effecten die de komende jaren tegen elkaar in werken. In paragrafen 3 en 5 wordt hier nader op ingegaan. De mate waarin deze effecten tussen generaties zich voordoen verschilt per pensioenfonds en gebruik van de vrijstellingsregeling en het transitie-ftk vereist daarom een fondsspecifieke en – binnen dat fonds – een brede belangenafweging.

De afgelopen weken heb ik met de partijen die het Pensioenakkoord hebben gesloten, met de toezichthouders, de Pensioenfederatie en vertegenwoordigers van ouderen- en jongerenorganisaties hierover gesproken. Dit heeft geleid in een aantal uitgangspunten die in (voorgenomen) regelgeving zijn uitgewerkt.

2. Vrijstellingsregeling 2021

Op grond van artikel 142 van de Pensioenwet en artikel 137 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling (WVB) heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de bevoegdheid vrijstelling te verlenen van de termijnen die gelden om te voldoen aan het (minimaal) vereist eigen vermogen (MVEV en VEV). In 2019 heb ik gebruik gemaakt van deze bevoegdheid om onder voorwaarden vrijstelling te verlenen van het aantal van zes meetmomenten voor het MVEV en heb ik de hersteltermijn van tien jaar voor het VEV verlengd naar 12 jaar.

In de hoofdlijnennotitie Pensioenakkoord van 22 juni jl. heb ik aangegeven ook dit jaar gebruik te maken van mijn bevoegdheid vrijstelling te verlenen.² Na overleg met De Nederlandsche Bank en gehoord de opmerkingen van de partijen die het Pensioenakkoord hebben gesloten, heb ik besloten op dezelfde manier en onder dezelfde voorwaarden vrijstelling te verlenen van de termijnen die gelden om te voldoen aan het MVEV en VEV. Ik licht de regeling hieronder kort toe.

² Kamerstuk 32 043, nr. 519.

Als sprake is van een uitzonderlijke economische situatie kan ik de vrijstelling verlenen. De uitbraak van het Coronavirus en de maatregelen om die uitbraak in te dammen, evenals de daarop volgende onzekerheid op financiële markten, hebben een negatief effect gehad op de financiële positie van de pensioenfondsen, ondanks de steunmaatregelen van, onder andere, het kabinet en de Europese Centrale Bank (ECB). Door het Coronavirus is sprake van een uitzonderlijke economische situatie als genoemd in artikel 142 van de Pensioenwet waardoor pensioenfondsen niet kunnen voldoen aan het MVEV en het VEV.

Pensioenfondsen die gebruik maken van deze regeling en wier zesde of zevende meetmoment voor het voldoen aan het MVEV op 31 december 2020 ligt, hoeven niet onmiddellijk en onvoorwaardelijk maatregelen te nemen zodat zij weer aan het MVEV voldoen (een dekkingsgraad van ongeveer 104% voor de meeste pensioenfondsen). Pensioenfondsen die gebruik maken van deze regeling dienen in uiterlijk 12 jaar te herstellen naar het VEV. Pensioenfondsen die vorig jaar gebruik hebben gemaakt van de vrijstellingsregeling kunnen ook dit jaar weer gebruik maken van de regeling.

Pensioenfondsen die gebruik willen maken van deze vrijstellingsregeling moeten voldoen aan dezelfde voorwaarden als in de regeling van vorig jaar zijn opgenomen. Zo moeten zij een dekkingsgraad van minimaal 90% hebben of moeten zij onvoorwaardelijke maatregelen nemen om die dekkingsgraad te realiseren. Met een bodem van 90% wordt een balans gevonden tussen het voorkomen van enerzijds potentieel grote pensioenverlagingen die zouden moeten worden doorgevoerd bij het aanhouden van de reguliere grens van circa 104% en anderzijds het verder laten wegzakken van herstel bij pensioenfondsen. Concreet perspectief op financieel herstel is nodig om de overstap naar het nieuwe stelsel de komende jaren generatie-evenwichtig te kunnen maken.

Bovendien moet het pensioenfonds bij het indienen van het herstelplan onderbouwen waarom het gebruik maakt van de regeling, rekening houdend met de ontwikkeling van zijn dekkingsgraad de komende jaren. Het fonds dient zowel het besluit te onderbouwen richting de toezichthouder alsook informatie over het genomen besluit aan zijn (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden ter beschikking te stellen.

Op basis van dekkingsgraadcijfers eind november die pensioenfondsen zelf publiceren, voorkomt deze vrijstellingsregeling bij de meeste deelnemers en pensioengerechtigden een (forse) korting.

3. Transitie-ftk tot 2026

De vrijstellingsregeling heeft betrekking op het meetmoment op 31 december 2020. Het transitie-ftk geldt vervolgens vanaf 1 januari 2022 tot het einde van de transitieperiode op 1 januari 2026. In die periode tussen 2022 en 2026 zullen pensioenfondsen de overstap maken naar het nieuwe pensioenstelsel. Deze transitieperiode is een intensieve periode waarin sociale partners, pensioenfondsen en pensioenuitvoeringsorganisaties afspraken maken met elkaar en besluiten nemen over hoe zij willen overstappen naar het nieuwe stelsel. In mijn brief van 28 september jl. (Kamerstuk 32 043, nr. 549) gaf ik aan dat het belangrijkste ijkpunt voor het transitie-ftk de werking van het nieuwe stelsel is en dat ik het transitie-ftk plaats in het kader van het realiseren van een verantwoorde, intergeneratie-evenwichtige overstap. Het transitie-ftk dient deze doelen te borgen, te zorgen voor transparantie richting (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden en bestuurlijke rust te brengen. Dit is nodig zodat decentrale partijen de komende jaren de overstap naar het

nieuwe pensioenstelsel ordentelijk kunnen maken en de belangen van alle betrokkenen – jong, oud, werkend en gepensioneerd – goed kunnen afwegen, zowel bij de transitie zelf als in de daarvoor liggende jaren. Bij de uitwerking van het transitie-ftk en het Pensioenakkoord in het algemeen zijn daartoe ook maatregelen afgesproken om de intergenerati-onele effecten inzichtelijk te maken en de positie van betrokken medezegenschapsorganen te versterken bij de besluitvorming over invaren naar het nieuwe stelsel.

Doelgroep

Het transitie-ftk geldt voor pensioenfondsen die verwachten te zullen invaren naar het nieuwe pensioenstelsel. Een belangrijke rechtvaardiging voor het opstellen van het transitie-ftk is immers de overstap naar het nieuwe stelsel. Daarmee kan onderbouwd worden waarom het verantwoord en uitlegbaar is om andere financiële eisen te stellen aan deze pensioenfondsen. Voor het transitie-ftk zullen namelijk de bestaande eisen die uit hoofde van het (M)VEV zijn gesteld, tijdelijk buiten werking worden gesteld. Dat betekent voor sommige pensioenfondsen een forse aanpassing van het perspectief de komende jaren. Op basis van het reguliere financiële toetsingskader zou voor een aantal grote fondsen bij de huidige dekkingsgraden bijvoorbeeld rekening moeten worden gehouden met forse kortingen van bijna 15%.

Pensioenfondsen moeten het gebruik van het transitie-ftk verantwoorden aan de toezichthouder, (gewezen) deelnemers, andere aanspraakgerechtigden en gepensioneerden. Gebruik van het transitie-ftk is optioneel en een keuze van het pensioenfonds. Op het moment dat een pensioenfonds het transitie-ftk verlaat omdat het besluit bestaande aanspraken niet in te varen naar het nieuwe stelsel, moet het bij het eerstvolgende meetmoment weer voldoen aan de regels van het (reguliere) ftk. De bestaande aanspraken vallen in dat geval weer onder het reguliere ftk. Nieuwe opbouw vindt – in ieder geval na 2026 – vanzelfsprekend plaats in het nieuwe stelsel.

Richtdekkingsgraad voor overstap naar nieuw stelsel

Voorkomen moet worden dat in de transitiefase onnodige interventies worden gepleegd of nodige interventies juist nagelaten. In het transitie-ftk speelt daarom de *richtdekkingsgraad* een centrale rol. De richtdekkingsgraad is de dekkingsgraad die benodigd is voor een verantwoorde, uitlegbare en evenwichtige overstap naar het nieuwe stelsel. De richtdekkingsgraad is daarmee de financiële vertaling van de gemaakte afspraken over een nieuwe pensioenregeling, een nieuwe pensioenovereenkomst en over de vormgeving van de overstap naar het nieuwe stelsel. Een fonds dat gebruik maakt van het transitie-ftk moet uiterlijk op het moment van invaren en uiterlijk 1 januari 2026 de richtdekkingsgraad bereikt hebben. Hoe het fonds naar die richtdekkingsgraad toegroeit, geeft het aan in zijn overbruggingsplan, dat jaarlijks geactualiseerd wordt en bij de toezichthouder wordt ingediend. De richtdekkingsgraad kan niet lager dan 95% zijn.

Zolang de arbeidsvoorwaardelijke besluitvorming niet is afgerond en het implementatieplan niet is ingediend, geldt voor elk fonds dat van het transitie-ftk gebruik maakt een generieke richtdekkingsgraad van minimaal 95%. Deze generieke richtdekkingsgraad is een minimum en weerspiegelt de uitkomst van gevoeligheidsanalyses die zijn uitgevoerd door De Nederlandsche Bank en enkele fondsen op verzoek van de Pensioenfederatie, waarbij onder andere is gekeken naar fondsen met verschillende kenmerken en naar verschillende gemaakte afspraken en

doelen die met de transitie naar het nieuwe stelsel kunnen worden nagestreefd. De richtdekkingsgraad van 95% is de dekkingsgraad die voor een gemiddeld fonds minimaal nodig is om in termen van netto-profijt een generatie-evenwichtige overstap te maken naar het nieuwe stelsel. Hiervoor is gekozen omdat op het moment dat een pensioenfonds aan het begin van zijn ingroeipad staat, de besluitvorming over de transitie en de eventuele herverdeling die daarbij plaatsvindt nog niet is afgerond. Het is uiteraard mogelijk dat, na afstemming met de fondsorganen, de uitkomsten in termen van netto profijt afwijken van nul indien dit evenwichtig wordt geacht en wordt onderbouwd met een additionele analyse van bijvoorbeeld vervangingsratio's. Als de decentrale besluitvorming is afgerond, heeft het pensioenfonds beter zicht op de voor het invaren benodigde financiële positie en kan het zich richten op een hogere richtdekkingsgraad als dat nodig is voor het uitvoeren van de gemaakte afspraken.

Berekeningen van DNB laten zien dat een gemiddeld fonds naar verwachting niet hoeft te korten tijdens de transitie om zijn ingroeipad naar de 95% richtdekkingsgraad op 1 januari 2026 te voltooien. Net als bij de vrijstellingsregeling, geldt in het transitie-ftk te allen tijde een minimale dekkingsgraad van 90%. Een dergelijke ondergrens voorkomt dat fondsen grote financiële problemen kunnen blijven doorschuiven tijdens de transitieperiode. Dat zou anders het risico vergroten dat de overstap niet evenwichtig voor alle generaties kan plaatsvinden.

Indexatiegrens naar 105%

Onderdeel van het nieuwe pensioenstelsel is dat behaalde rendementen sneller terug te zien zijn in de pensioenen. Voor de fondsen die gebruik maken van het transitie-ftk geldt daarom een verlaagde indexatiegrens. Zij mogen vanaf 2022 de pensioenen verhogen vanaf een dekkingsgraad van 105%. Er geldt daarbij een waarborg om te voorkomen dat die indexatie zou leiden tot een dekkingsgraad onder 105%.

Kortingsystematiek

Op basis van het herstelvermogen geven fondsen in 2022 in hun overbruggingsplan aan of zij de richtdekkingsgraad van minimaal 95% voor 1 januari 2026 kunnen bereiken. Indien dat niet mogelijk lijkt, dient in 2022 onvoorwaardelijk te worden gekort zodat zij de richtdekkingsgraad van minimaal 95% wel kunnen bereiken. Deze korting mag niet gespreid worden. Indien het herstel zich vervolgens conform het overbruggingsplan voltrekt dan zijn naar verwachting verdere kortingen niet nodig.

Mochten in latere jaren toch kortingen nodig zijn om weer op het ingroeipad naar de richtdekkingsgraad te komen, mogen pensioenfondsen die kortingen tijdsevenredig gespreid doorvoeren over het aantal jaren tot 2026. Als de korting wordt gespreid, wordt de eerste tranche van de spreiding in het jaar waarin het overbruggingsplan ingediend wordt geëffectueerd. Bij elk volgend overbruggingsplan wordt opnieuw bekeken of het pensioenfonds zich nog op zijn ingroeipad naar de richtdekkingsgraad bevindt. Met deze vormgeving van de kortingsystematiek wordt een balans gevonden zodat tijdens de transitiefase niet meer of vaker herstelmaatregelen getroffen worden dan nodig en te zorgen dat pensioenfondsen financieel gezond het nieuwe stelsel zullen betreden.

Premiestelling

Sociale partners bepalen in de transitieperiode welke premie past bij een adequaat pensioen in het nieuwe stelsel. Het is wenselijk om vooruitlopend op de premiestelling in het nieuwe stelsel daar in de transitieperiode al naartoe te werken. Het is verstandig dat sociale partners daarom een visie op de premiestelling formuleren volgens de principes van het nieuwe stelsel. De mate waarin dit gebeurt blijft uiteindelijk de eigen verantwoordelijkheid van sociale partners op decentraal niveau en pensioenfondsbestuurders. Pensioenfondsen geven in de overbruggingsplannen aan hoe de premiedekkingsgraad met het oog op de transitie bijdraagt aan de financiële positie van het pensioenfonds. Door in die overbruggingsplannen ook de premiestelling te betrekken, kan een integrale afweging gemaakt worden.

4. Advies scenariosets

De Commissie Parameters heeft 6 juli 2019 geadviseerd over de parameters die worden gebruikt bij onder andere het opstellen van het herstelplan, over de uniforme set met economische scenario's en over de technische uitwerking van de grondslagen voor de waardering van pensioenverplichtingen met een lange termijn (de Ultimate Forward Rate, UFR). Dit advies is overgenomen en wordt stapsgewijs geïmplementeerd. De transitie naar het nieuwe pensioenstelsel brengt een aantal aanvullende technische vragen op die niet aan deze commissie zijn gesteld en voor inwerkingtreding van het nieuwe stelsel beantwoord moeten worden. Tijdige helderheid over deze technische aspecten is nodig ten behoeve van het besluitvormingsproces van decentrale partijen over de keuze voor een nieuwe regeling en het invaren. Het advies van de Commissie Parameters uit 2019 over de scenarioset heeft betrekking op de toepassing van de scenarioset in het huidige pensioenstelsel. Een eerste vraag is of deze scenarioset ook voldoende toegerust is voor toepassing in het nieuwe pensioenstelsel. Daarnaast is een scenarioset nodig voor het invaren naar het nieuwe pensioenstelsel. Een onafhankelijk, technisch advies zal worden gevraagd over deze scenariosets. Het technisch advies staat los van eventuele herverdelingseffecten die kunnen optreden bij de transitie. De wenselijkheid van die effecten zal onderdeel zijn van de integrale besluitvorming over de transitie door sociale partners en pensioenfondsen.

5. Bestuurlijk afwegingskader evenwichtigheid

Daarnaast speelt een politieke en bestuurlijke vraag hoe intergeneratieel evenwicht bij de transitie naar het nieuwe stelsel gevonden zou moeten worden. In het Pensioenakkoord zijn afspraken gemaakt op welke manier en met welke methoden de overstap naar de nieuwe contracten zal moeten worden gemaakt.

Deze transitie moet evenwichtig zijn voor alle generaties met in achtname van de doelen van het Pensioenakkoord. Zoals ik aan het begin van deze brief schrijf, spelen bij het beoordelen op fondsniveau van de evenwichtigheid van het invaren naar het nieuwe stelsel vele verschillende effecten. Daaronder vallen ondermeer het langdurig uitstellen van kortingen, het gebruik van premiedemping, de gedaalde rente, de UFR en het moment van invaren. Deze effecten verschillen overigens sterk tussen fondsen. In het Pensioenakkoord is opgenomen dat de Minister van SZW ten behoeve van deze decentrale afweging, die tijdens de transitie op fondsniveau in een invaarsbesluit beslag zal moeten krijgen, een handleiding opstelt. In dit document wordt ook een kwalitatieve en feitelijke duiding opgenomen over de verschillende effecten die ondermeer hierboven zijn genoemd. Naast de voorgeschreven metho-

dieken bij invaren, beoogt de handleiding een handvat te bieden waarmee decentrale partijen tot de voor hun passende, generatie-evenwichtige besluitvorming kunnen komen. De hoofdlijn van deze handleiding zal bij de indiening van het wetsvoorstel gereed zijn.

Ten tweede heb ik met de Pensioenakkoordpartijen bij de totstandkoming van het transitie-ftk een aantal vraagstukken geïdentificeerd die mogelijk tijdens de transitieperiode (2022–2026) kunnen spelen en die nadere weging behoeven. Het gaat hierbij ondermeer over hetzelfde type effecten die een rol spelen bij het beoordelen van de evenwichtigheid van het invaren naar het nieuwe stelsel, maar die ook een rol spelen gedurende de transitieperiode op de ontwikkeling van de dekkingsgraad en de gevolgen daarvan voor premie, opbouw en uitkeringen. Ook speelt een vraagstuk omtrent het eerste moment van invaren. Het invaarmoment is bepalend voor de omzetting naar voor het individu gereserveerde vermogen, waarbij de marktverhoudingen op een specifiek moment bepalend zijn voor de verdeling van het collectieve pensioenvermogen van het huidige naar het nieuwe stelsel.

Met de Pensioenakkoordpartijen geef ik rekenschap van deze vraagstukken en zal ik voor het moment van indiening van het wetsvoorstel medio 2021 in overleg met Pensioenakkoordpartijen en toezichthouders bezien of aanvullende voorstellen nodig zijn om te borgen dat recht wordt gedaan aan de afgesproken uitgangspunten van een verantwoorde, transparante en generatie-evenwichtige overstap naar het nieuwe stelsel en transitieperiode in de jaren daar naar toe. De inbreng uit de wetsconsultatie zal ik hierbij ook betrekken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees