

Vergaderjaar 2022–2023

36 067

Wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met herziening van het pensioenstelsel, standaardisering van het nabestaandenpensioen, aanpassing van de fiscale behandeling van pensioen en enige andere wijzigingen ten aanzien van pensioen (Wet toekomst pensioenen)

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2022

Op maandag 12 en donderdag 15 september 2022 vonden wetgevings-overleggen plaats met uw Kamer (Kamerstuk 36 067, nrs. 26 en 27) over het wetsvoorstel toekomst pensioenen (Wtp) (Kamerstuk 36 067). In deze overleggen zijn door uw Kamer vragen gesteld over een evenwichtige transitie naar een nieuw pensioenstelsel.

Met het oog op de toezeggingen die ik heb gedaan ga ik in deze brief nader in op een aantal onderwerpen met betrekking tot een evenwichtige transitie:

1. De rolverdeling bij de transitie en de bepaling van evenwichtigheid.
2. Aanpassingen om de uitkomsten van het invaren robuuster te maken.
3. Berekningen van enkele pensioenfondsen bij verschillende invaardeckingsgraden.
4. De rentegevoeligheid op het invaarmoment.

1. De rolverdeling bij de transitie en de bepaling van evenwichtigheid

Het uitgangspunt voor de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel is dat deze als geheel evenwichtig is. Of sprake is van een evenwichtige transitie, is in eerste instantie ter beoordeling en de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Pensioen is immers een arbeidsvoorwaarde. Sociale partners sluiten een nieuwe pensioenovereenkomst, beoordelen of een verzoek tot invaren zal worden gedaan en bepalen of zij het pensioenfonds zullen verzoeken een deel van het collectieve vermogen in te zetten voor eerste vulling van een solidariteits- of risicodelingsreserve en/of een compensatiedepot.

In tweede instantie geldt dat pensioenfondsbesturen zorg moeten dragen voor een evenwichtige afweging van belangen. Het bestuur dient, voordat het besluit tot aanvaarding van de opdracht van sociale partners, rekening te houden met de verschillende bij het pensioenfonds betrokken belanghebbenden.¹

Als Minister draag ik verantwoordelijkheid voor het pensioenstelsel als geheel en daarbij hoort een brede belangenafweging. De belangen van alle deelnemers² in het pensioenstelsel neem ik daarbij in ogenschouw. De regering stelt daarom kaders om de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel evenwichtig te laten uitpakken. In het wetsvoorstel zijn hiervoor de volgende waarborgen opgenomen:

- Governancevereisten met betrekking tot de besluitvorming.
- Wettelijk voorgeschreven rekenmethoden, met (kwantitatieve) kaders.
- Verplichting tot inzichtelijk maken van de nettoprofiteffecten.
- Communicatievoorschriften over pensioenverwachtingen voor en na de transitie.

Deze waarborgen zorgen ervoor dat de relevante informatie wordt besproken en beoordeeld. Uiteindelijk besluiten sociale partners en pensioenfondsbesturen binnen deze kaders en vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid of sprake is van een evenwichtige transitie.

Wat de uitkomst van een evenwichtige transitie precies is, is niet op voorhand voor alle pensioenfondsen en in alle situaties te kwantificeren. Dat komt omdat elk pensioenfonds anders is. Zo verschillende deelnemerspopulaties, is er in de praktijk een grote variëteit aan pensioenregelingen en kunnen decentrale sociale partners verschillende doelen bij het invaren nastreven. Ook de financiële positie van het pensioenfonds op het moment van invaren is van belang. Het is moeilijk daar één mal op te leggen die recht doet aan de verscheidenheid in de praktijk, uitvoerbaarheid en het arbeidsvoorwaardelijk karakter van pensioenen.

Het is desalniettemin mogelijk om vanuit de overheid aanvullende kaders te stellen. Dit leidt tegelijkertijd tot dilemma's. Als de overheid kaders stelt, beperkt dat sociale partners en pensioenfondsen in hun bewegingsruimte. Soms is dat logisch en verantwoord en soms heeft dat ongewenste neveneffecten. Sociale partners en pensioenfondsbesturen moeten in hun specifieke geval nagaan welke keuzes gemaakt moeten worden gegeven de financiële positie van het pensioenfonds. Voor sommige partijen zal bijvoorbeeld het compenseren van de afschaffing van de doorsneesystematiek een prioritair onderwerp zijn en anderen zullen ervoor kiezen om ook in onderdekking (verwachte) uitkeringen op peil te houden. Een aanvullend kader heeft effect op de evenwichtigheidsafweging die door sociale partners en pensioenfondsbesturen gemaakt moet worden. Mijn uitgangspunt is daarom dat binnen de door de wetgever gestelde kaders de belangen van individuele deelnemers geborgd zijn, waarbij tegelijkertijd voldoende ruimte is voor sociale partners en pensioenfondsbesturen om de transitie evenwichtig vorm te geven.

Naar aanleiding van de wetgevingsoverleggen kom ik in deze brief met voorstellen om nadere kaders te stellen aan evenwichtigheid. Uw Kamer heeft daarbij in het bijzonder aandacht gevraagd voor de uitlegbaarheid van de rekenmethoden, voor kaders die ongewenste uitkomsten voor individuele deelnemers voorkomen en om vanuit de wetgever meer

¹ Conform artikel 105, tweede lid, van de Pensioenwet.

² Met «deelnemers» wordt in deze brief gemakshalve gerefereerd aan alle deelnemers, gewezen deelnemers, pensioengerechtigden en andere aanspraakgerechtigden.

richting te geven waarbinnen de (inter)generationele afwegingen op decentraal niveau kunnen plaatsvinden. Ik begrijp de opmerkingen en zorgen van uw Kamer. In het wetgevingsoverleg van 15 september jl. heb ik aangegeven mogelijkheden te zien om aanpassingen te doen in de Wtp en deze nader uit te werken in lagere regelgeving om de zorgen van uw Kamer weg te nemen. Daartoe doe ik de volgende voorstellen:

- a) Uitgangspunt is dat de uitkomsten van de vermogenstoedeling bij invaren aan een aantal generieke voorwaarden moeten voldoen, ongeacht de gebruikte rekenmethode. Hiermee wordt bij invaren bij verschillende dekkingsgraden helder wat deelnemers ten minste krijgen en worden grenzen gesteld aan wat tussen generaties kan worden verdeeld.
- b) Pensioenfondsen varen bij *default* in met de standaardmethode. De VBA-methode kan bij uitzondering en middels motivering door het pensioenfonds worden toegepast.
- c) Het voorschrijven van meerdere maatstaven die moeten worden gewogen bij het bepalen van de (generatie)evenwichtigheid van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel.

In de volgende paragraaf licht ik deze aanpassingen toe.

2. Richtinggevende kaders aan invaren

Ik zie naar aanleiding van de opmerkingen die door uw Kamer zijn gemaakt drie mogelijkheden om het invaren en de evenwichtigheidsafweging robuuster te laten verlopen.

a) Voorwaarden aan de vermogenstoedeling bij invaren

Uitgangspunt is dat ik een gelijk spelveld tussen beide invaarmethoden wil bereiken door zo veel als mogelijk gelijke voorwaarden te stellen aan de uitkomsten van beide methoden. Hierbij wordt aangesloten bij de voorwaarden die in het wetsvoorstel reeds gesteld zijn aan de standaardmethode. Momenteel geldt bij de standaardmethode dat er bij dekkingsgraden tot 105% ruimte is om maximaal 5% van het vermogen af te zonderen ten behoeve van evenwichtvergrotenende maatregelen.

Bij de VBA-methode geldt de voorwaarde dat deelnemers minimaal de uitkomst van die methode – de inclusieve marktwaarde van hun aanspraken onder FTK – toegedeeld moeten krijgen als vermogen bij invaren. In het Kamerdebat is door enkele Kamerleden aangegeven dat deze minimale eis kan leiden tot ongewenste uitkomsten. Een mogelijke uitkomst bij toepassing van de VBA-methode is dat jongere deelnemers minder dan de helft van de waarde van de voor hen op de balans van het pensioenfonds gereserveerde voorziening zouden kunnen meekrijgen («de voorziening pensioenverplichting», hieronder de VPV). Het lid Omtzigt wees bijvoorbeeld op doorrekeningen van de technische werkgroep waarin een scenario was doorgerekend waarbij een deelnemer 47% van zijn VPV zou meekrijgen. Meerdere Kamerleden hebben aangegeven dit onwenselijk en niet uitlegbaar te vinden. Dat deel ik.

De voorwaarden zijn grenzen waarmee wordt voorkomen dat er bij invaren met lage dekkingsgraden onevenwichtige en/of niet-uitlegbare situaties ontstaan. Als basis voor de aangepaste voorwaarden gebruik ik zoals gezegd de inkadering zoals deze in het wetsvoorstel is weergegeven voor de standaardmethode. Omdat de voorwaarden bij de standaardmethode niet geheel een-op-en te hanteren zijn voor de VBA-methode zijn enkele aanpassingen nodig. Concreet denk ik aan de volgende voorwaarden aan de vermogenstoedeling bij invaren (ongeacht de gehanteerde invaarmethode), waarbij het gaat om het fondsvermogen en de dekkingsgraad na afzondering van de MVEV:

- 1) Iedere deelnemer krijgt minimaal 95% mee van de uitkomst van de standaardregel. Indien deze uitkomst boven de VPV ligt, dan geldt de VPV als ondergrens.

Indien bij toepassing van de VBA-methode blijkt dat de inclusieve marktwaarde lager ligt dan 95% van de uitkomst van de standaardregel, geldt dat de vermogens moeten worden aangevuld tot minimaal 95% van de uitkomst van de standaardregel. Indien deze uitkomst boven de VPV ligt, dan geldt de VPV als ondergrens.

- 2) Bij een dekkingsgraad onder de 105% mag maximaal 5% van het collectieve pensioenvermogen worden afgezonderd voor de vulling van een compensatiedepot ten behoeve van de afschaffing van de doorsneepremie en/of solidariteits- of risicodelingsreserve.
- 3) Bij een dekkingsgraad onder de 90% dienen alle pensioenaanspraken en -uitkeringen eerst gekort te worden tot minimaal een dekkingsgraad van 90%. De grens van 90% is consistent met de ondergrens die de afgelopen jaren is aangehouden in aanloop naar het nieuwe pensioenstelsel in bijvoorbeeld de vrijstellingsregelingen en geldt ook in het transitie-ftk.

In combinatie met de eerder genoemde voorwaarden is het gevolg dat pensioenfondsbesturen bij dekkingsgraden tussen de 90% en de 100% de ruimte hebben om op het invaarmoment reeds ingegane uitkeringen te ontzien, maar ook voor de vulling van een compensatiedepot ten behoeve van de afschaffing van de doorsneepremie en/of solidariteits- of risicodelingsreserve, zolang aan de eerdergenoemde voorwaarden wordt voldaan.

- 4) Een pensioenfonds mag als gevolg van de vermogenstoedeling tijdens het invaren niet de ene deelnemer indexeren door een andere deelnemer te korten.³ Met andere woorden, als een deelnemer tijdens het invaren meer dan de VPV meekrijgt, dan mag geen enkele andere deelnemer minder dan de VPV meekrijgen.

Dit is een veralgemenisering van de regel bij de standaardmethode dat het verlenen van een toeslag op de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten geen toegestaan doel is indien de dekkingsgraad lager is dan 100%. Hierbij zijn toeslagen vanuit het compensatiedepot uitgezonderd van deze voorwaarde (waarbij geldt dat deze compensatie ook in één keer kan worden toegekend), zodat er ook bij lage dekkingsgraden ruimte wordt geboden om compensatie te bieden voor afschaffing van de doorsneesystematiek, indien dat in het kader van een evenwichtige uitkomsten nodig wordt geacht.

Bij de VBA-methode geldt aanvullend dat het pensioenfondsbestuur bepaalt hoe het zogenoemde onverdeeld vermogen dat volgt uit toepassing van deze methode wordt toebedeeld aan de deelnemers. Hiervoor zullen de invaardoelen zoals vastgesteld en opgenomen in het transitieplan leidend zijn. Als waarborg geldt in deze methode dat alle deelnemers wettelijk verplicht minimaal de inclusieve marktwaarde moeten meekrijgen, tenzij het onverdeeld vermogen onvoldoende is om de toegewezen vermogens aan te vullen tot 95% van de standaardregel. Binnen de randvoorwaarden is er ook ruimte om bij hoge dekkingsgraden bij het invaren alle reeds ingegane pensioenen met hetzelfde percentage te verhogen.

³ De termen indexeren en korten worden hier gebruikt in de zin van meer of minder vermogen meekrijgen dan de voorziening (de VPV). De daadwerkelijke uitkeringen na invaren zullen ook afhankelijk zijn van het gekozen projectierendement. Indien geen gebruik gemaakt wordt van een projectierendementsopslag betekent een startvermogen gelijk aan de VPV dat de laatste uitkering voor invaren en de eerste uitkering na invaren gelijk zijn. Indien het fonds kiest voor een projectierendement boven de risicovrije rente, dan zal de eerste uitkering na invaren hoger zijn.

Binnen de standaardmethode geldt dat het vermogen bij hogere dekkingsgraden, voor zover niet ingezet voor een solidariteits- of risicodelingsreserve of compensatiedepot, toebedeeld moet worden conform de standaardregel. Met deze standaardregel worden de toedelingsregels uit het bestaande pensioenstelsel benaderd. Anders dan bij de VBA-methode, is het op basis van het huidige wetsvoorstel nog niet mogelijk om binnen de standaardmethode te komen tot gelijke aanpassingen voor reeds ingegane pensioenuitkeringen voor alle gepensioneerden binnen een pensioenfonds. Om hiertoe ruimte te bieden ben ik voornemens om pensioenfonds wettelijk de mogelijkheid te bieden om na toepassing van de standaardregel, gelijke aanpassingen van ingegane pensioenen binnen de groep gepensioneerden te kunnen bewerkstelligen. Met deze aanpassing ontstaat ook bij hogere dekkingsgraden op dit punt een gelijk speelveld tussen beide invaarmethoden.

Voor zowel de standaardmethode als de VBA-methode geldt dat de uitkomsten van die methoden als startpunt voor de toetsing aan bovenstaande voorwaarden gelden. Het kan nodig zijn die uitkomsten van de rekenmethoden aan te passen zodat ze voldoen aan de voorwaarden en leiden tot een evenwichtige vermogenstoedeling die bijdraagt aan een evenwichtige transitie.

Voorbeelden uitwerking voorwaarden bij invaren

Ter illustratie wordt hieronder voor drie verschillende dekkingsgraden bij invaren weergegeven hoe deze voorwaarden uitpakken.

Voorbeeld 1: Een pensioenfonds met een dekkingsgraad van 88% bij invaren moet eerst een korting op de pensioenaanspraken en pensioenrechten doorvoeren om tot een dekkingsgraad van minimaal 90% te komen. Na deze korting geldt dat niemand minder meekrijgt dan 95% van de uitkomst van de standaardregel. Het pensioenfonds kan er vervolgens voor kiezen om binnen die ruimte een compensatiedepot of reserve te vullen en/of ingegane uitkeringen op peil te houden.

Voorbeeld 2: Een pensioenfonds met een dekkingsgraad van 104% bij invaren kan maximaal 5% gebruiken om een compensatiedepot en/of een reserve te vullen. Met de reserve kan dan bijvoorbeeld gekozen worden om aanvullend te komen tot het gelijk houden van ingegane pensioenuitkeringen.

Voorbeeld 3: Een pensioenfonds met een dekkingsgraad van 112%, kan maximaal 12% benutten om een compensatiedepot of reserve te vullen. Indien niet de volledige buffer wordt gebruikt om het depot en/of de reserve te vullen, kan het restant worden toebedeeld conform de standaardregel, waarbij er de ruimte is om te komen tot gelijke aanpassingen van ingegane pensioenen binnen de groep gepensioneerden.

Met deze aanvullende regels worden waarborgen gesteld aan wat deelnemers en gepensioneerden tijdens de transitie ten minste kunnen verwachten op basis van de financiële positie van het pensioenfonds. Het gaat nadrukkelijk om wettelijke grenzen waaraan voldaan moet worden om evenwichtig te kunnen invaren. Indien er niet aan voldaan kan worden is evenwichtig invaren van bestaande pensioenen naar het nieuwe pensioenstelsel niet mogelijk. Voor die bestaande pensioenen zullen dan de regels van het ftk blijven

gelden. Nieuwe pensioenopbouw zal in het nieuwe pensioenstelsel plaatsvinden.

b) Pensioenfondsen varen bij default in met de standaardmethode

Doordat meer regels aan de uitkomsten van de rekenmethoden worden opgelegd, zoals hierboven genoemd, gelden de uitkomsten van de rekenmethoden als startpunt voor de toetsing aan bovenstaande voorwaarden. Er ligt daarmee minder nadruk op de keuze voor een rekenmethode.

Een volgende aanpassing is dat de standaardmethode als *default* wordt aangemerkt. De standaardmethode is in de meeste gevallen passend. Pensioenfondsen die de default volgen, kunnen verwijzen naar de wet en hoeven geen onderbouwing voor het gebruik van de standaardmethode te geven. Van de default kan in sommige situaties afgeweken worden, wanneer pensioenfondsen van mening zijn dat met de standaardmethode geen goede invulling aan een evenwichtige transitie gegeven kan worden. Pensioenfondsen die voor de VBA-methode kiezen, moeten in het implementatieplan verantwoorden waarom zij voor die methode kiezen. Er is een aantal situaties waarin de VBA-methode beter zou kunnen werken dan de standaardmethode. Dit hangt af van de invaardoelen en van specifieke fondskarakteristieken. Denk aan pensioenfondsen met complexe pensioenregelingen met veel uitzonderings- en overgangsregels, pensioenregelingen met vaste indexatie, bijstortingsverplichtingen, of (zeer) hoge dekkingsgraden en mogelijk zijn er nog andere bijzondere situaties. De VBA-methode kan deze bijzondere situaties in beeld brengen. Het is niet mogelijk en onwenselijk om de afwijkingmogelijkheden middels een volledige lijst met mogelijke kenmerken in wet- en regelgeving vast te leggen. Het blijft uiteindelijk aan het pensioenfonds om in het implementatieplan te verantwoorden dat het niet van de default gebruik kan maken.

Met het als default stellen van de standaardmethode wordt aangegeven dat pensioenfondsen in beginsel van één omrekenmethode kunnen uitgaan ten behoeve van het invaren. Dit draagt bij aan een helder decentraal besluitvormingsproces.

c) Meerdere maatstaven evenwichtigheid

In de wetgevingsoverleggen is aangegeven dat meer maatstaven dan netto profijt relevant zijn voor het beoordelen van de transitie. Op grond van het huidige wetsvoorstel is enkel wettelijk voorgeschreven dat sociale partners en pensioenfondsbesturen netto-profijs effecten inzichtelijk moeten maken en dat deze netto-profijs effecten inhoudelijk gewogen moeten worden in de besluitvorming. Het ligt voor de hand dat partijen aanvullend hierop ook andere maatstaven betrekken in de besluitvorming. Dit is echter niet wettelijk verplicht. Het is mogelijk om het voorschrift welke maatstaven inzichtelijk moeten worden gemaakt en moeten worden beoordeeld, uit te breiden. Aan het voorgestelde artikel 150e van de Pensioenwet (transitie-effecten) kan bijvoorbeeld worden toegevoegd dat het ook verplicht is om de (verwachte) pensioenuitkering in verschillende scenario's (goed weer, slecht weer, verwacht weer) en de vervangingsratio's inzichtelijk te maken. Daarbij gaat het altijd om de vergelijking tussen de uitkomsten in het oude en in het nieuwe pensioenstelsel. De weging van de uitkomsten van deze maatstaven moet worden gedaan door sociale partners en pensioenfondsbesturen.

In lagere regelgeving zal ik invullen hoe deze maatstaven berekend moeten worden. Ik wil hierbij de mogelijkheid betrekken om in een uiterst geval kwantitatieve kaders te kunnen stellen aan het toepassen van deze maatstaven. De regering – en de Kamer via een voorhangprocedure – kan dan – als zij dat wenselijk vinden – op een later moment de maatstaven nader inkaderen bij lagere regelgeving, gebruikmakend van de meest recente scenario's die de commissie Parameters adviseert. Het gebruikmaken van dergelijke mogelijkheid zou dan nodig kunnen zijn indien de nieuwe economische vooruitzichten daar aanleiding toe geven. Eventuele kwantitatieve voorschriften aan het toepassen van de maatstaven dienen dan te worden gezien aanvullend op de kwantitatieve kaders die in paragraaf 2a zijn beschreven.

3. Doorrekeningen transitie-effecten van enkele voorbeeldfondsen

Door het lid Maatoug (GroenLinks) is in het wetgevingsoverleg gevraagd om een indruk te krijgen van mogelijke invaareffecten van enkele pensioenfondsen bij dekkingsgraden rond de 100%. De doorgerekende situaties zijn congruent met de in paragraaf 2 beschreven voorgenomen voorschriften.

Naar aanleiding van deze vragen is door enkele pensioenfondsen in kaart gebracht hoe invaren via de standaardmethode zou kunnen uitpakken in verschillende situaties. Er zijn drie bestaande pensioenfondsen (A, B en C) bereid gevonden om hieraan mee te werken. Deze fondsen zijn qua populatie (met name in leeftijden) redelijk vergelijkbaar. Om meer zicht te krijgen op de impact van verschillen in deelnemersbestand tussen pensioenfondsen bij het invaren is er daarom gekozen om voor fonds C twee aanvullende varianten door te rekenen, fonds D met een jonge populatie en fonds E met een verouderde populatie. De berekeningen zijn geanonimiseerd en uitgevoerd door twee pensioenuitvoerders en Ortec. De berekeningen zijn als bijlage bij deze brief bijgevoegd.

In de berekeningen hanteren de verschillende fondsen dezelfde economische aannames⁴ en wordt gewerkt met realistische, fondsspecifieke eigenschappen, zowel voor de huidige uitkeringsregeling (conform huidig financieel toetsingskader) als voor de nieuwe solidaire premiereregeling conform het wetsvoorstel toekomst pensioenen, inclusief de solidariteitsreserve die daarvan deel uitmaakt. Ook bij de werkelijke transitieberekeningen zullen fondsen uitgaan van een fondsspecifieke invulling. Daarmee sluiten deze berekeningen aan bij berekeningen die straks in de praktijk gemaakt moeten worden.

Door de fondsen zijn de effecten van vier specifieke varianten doorge-rekend:

1. Dekkingsgraad bij invaren = 100%. Daarvan wordt 5%-punt gebruikt voor vullen van MVEV en solidariteitsreserve.
2. Dekkingsgraad bij invaren = 100%. Daarvan wordt 5%-punt gebruikt voor vullen MVEV, vermogensverschuiving van actieven/slapers naar gepensioneerden (om ervoor te zorgen dat de reeds ingegane uitkeringen op niveau blijven) en vullen van de solidariteitsreserve.
3. Dekkingsgraad bij invaren = 110%. Daarvan wordt 10%-punt gebruikt voor vullen van MVEV en solidariteitsreserve.

⁴ URM-scenario-set van 30 juni 2022 en voor de nieuwe regeling een projectierendement dat gelijk is aan de rentetermijnstructuur (er wordt dus geen op- of afslag gehanteerd). De solidariteitsreserve in de nieuwe regeling wordt ingezet om nominale verlagingen in de uitkeringsfase te voorkomen.

4. Dekkingsgraad bij invaren = 110%. Daarvan wordt 5%-punt gebruikt voor vullen van MVEV en solidariteitsreserve en 5%-punt voor het aanvullen van de persoonlijke vermogens.

Dit zijn vier verschillende mogelijke invullingen van het invaarbesluit, gegeven een bepaalde dekkingsgraad op het moment van invaren en gegeven de invaar doelstellingen die sociale partners hebben. Uiteraard geldt hierbij dat sociale partners en fondsbestuurders in de praktijk ruimte hebben voor andere keuzes, zoals bijvoorbeeld het vullen van een compensatiedepot voor de afschaffing van de doorsneesystematiek. Wel bieden deze vier varianten inzicht in de mogelijke transitie-effecten bij invaren met lagere dekkingsgraden.

Door de betreffende fondsen zijn twee effecten in beeld gebracht. In de eerste plaats betreft dat de impact op het verwachte pensioen op pensioendatum, zoals dat jaarlijks aan de deelnemers wordt gecommuniceerd via het uniforme pensioenoverzicht (upo). In het wetsvoorstel is opgenomen dat pensioenuitvoerders verplicht zijn om alle deelnemers te informeren over het verwachte pensioen op pensioendatum voor en na de transitie (upo voor – upo na). In deze analyse wordt gekeken naar vijf maatmensen: een 25-jarige, 45-jarige en 57-jarige, 65-jarige en 67-jarige maatmens, waarbij – conform de wettelijke communicatievoorschriften, drie scenario's in beeld zijn gebracht (verwacht, goed weer en slecht weer).

Naast deze zogenoemde upo-bedragen is ook in beeld gebracht hoeveel pensioen de verschillende maatmensen kunnen verwachten in de nieuwe regeling, afgezet tegen de huidige regeling, als wordt gekeken naar de gewogen gemiddelde pensioenuitkering. Hierbij wordt dus niet enkel naar het verwachte pensioen op pensioendatum gekeken, maar naar de verandering in de gemiddelde pensioenuitkering gedurende de gehele periode van pensionering. Daarmee sluit deze maatstaf aan bij de berekeningen die eerder zijn uitgevoerd door DNB en in 2020 door 13 pensioenfondsen. Ook hierbij zijn per maatmens drie scenario's doorge-rekend.

Tabel 1: Gewogen gemiddelde pensioenuitkering in variant 1 (100% dekkingsgraad, 5% gebruiken voor solidariteitsreserve en MVEV).

		Fonds A		Fonds B		Fonds C		Fonds D		Fonds E	
		huidig	nieuw	huidig	nieuw	huidig	nieuw	huidig	nieuw	huidig	nieuw
25-jaar	verwachting	100	129	100	142	100	145	100	141	100	162
	slecht weer	64	55	48	55	40	44	41	45	41	44
	goed weer	106	347	100	464	159	602	162	514	156	754
45-jaar	verwachting	100	109	100	98	100	110	100	107	100	115
	slecht weer	60	60	48	54	45	46	45	49	44	43
	goed weer	106	220	105	196	143	277	149	245	138	355
57-jaar	verwachting	100	100	100	95	100	102	100	101	100	102
	slecht weer	66	73	60	65	56	58	58	62	54	54
	goed weer	109	145	113	142	138	181	144	168	132	204
65-jaar	verwachting	100	106	100	100	100	102	100	101	100	100
	slecht weer	75	88	76	81	73	76	74	78	71	71
	goed weer	111	133	115	127	130	140	132	134	127	144
67-jaar ¹	verwachting	100	108	100	99	100	101	100	101	100	100
	slecht weer	78	93	80	84	81	88	81	89	79	85
	goed weer	110	132	114	120	124	120	125	119	121	120

¹ Deze maatmens is reeds gepensioneerd.

Ter illustratie zijn hierboven de uitkomsten van de gewogen gemiddelde pensioenuitkering weergegeven voor de variant waarbij sprake is van een dekkingsgraad bij invaren van 100% en waarin 5% wordt gebruikt voor vulling solidariteitsreserve. In het bijgevoegde rapport zijn tevens de

uitkomsten van de andere varianten en maatstaven weergegeven. Uit de doorrekeningen van de verschillende fondsen blijkt dat bij invaren bij zowel 100% als 110% dekkingsgraad de pensioenen van de gepensioneerden maatmensen ten opzichte van de verwachtingen onder het ftk vrijwel gelijk blijven of iets zullen stijgen.

Bij een hogere dekkingsgraad (110% dekkingsgraad in plaats van 100% dekkingsgraad) is het beeld voor gepensioneerden gelijk, als de volledige buffer wordt gebruikt om de solidariteitsreserve te vullen. Indien een deel van de buffer direct wordt toebedeeld aan de deelnemers (variant 4) dan leidt dit naar verwachting tot hogere uitkeringen in vergelijking met het bestaande contract.

Uit de berekeningen blijkt verder dat jongeren (de 25-jarige maatmens) in het verwachte scenario in alle varianten sterk profiteren van de overgang naar het nieuwe contract. In het goedweersscenario kan het verschil ten opzichte van het huidige contract erg groot worden, omdat in het nieuwe contract geen fiscale grens meer zit op de mate van pensioenverhogingen en omdat met een constante premie is gerekend. Hierbij moet worden opgemerkt dat indien dergelijke situaties (van langdurig aanhoudend hoge rendementen) zich voordoen, decentrale partijen mogelijk aanpassingen zullen overwegen ten aanzien van de premiehoogte. Ook in het slecht-weer-scenario zien we dat jongeren er bij de meerderheid van de fondsen op vooruitgaan. Of en in welke mate dit effect optreedt hangt sterk samen met de achterliggende toedelingsregels van beschermingsrendement en overrendement die per fonds zullen verschillen.

Voor de 45-jarige en 57-jarige maatmensen is zichtbaar dat de verwachte uitkomsten in het nieuwe stelsel relatief lager liggen dan bij de 25-jarige maatmens. Hierbij speelt onder meer dat deze maatmensen de gevolgen ondervinden van de afschaffing van de doorsneesystematiek. Bij een van de fondsen blijkt dat de 45- en 57-jarigen bij de huidige invulling er in pensioenverwachting iets op achteruit gaan ten opzichte van ongewijzigde voortzetting van het huidige contract. Dat kan in de praktijk aanleiding zijn voor decentrale partijen om daar bij de invulling van het invaarbesluit expliciet rekening mee te houden, bijvoorbeeld door het vullen van een compensatiedepot ten behoeve van deze doelgroep. In het invaarbesluit dienen zij over compensatie voor de afschaffing van de doorsneesystematiek afspraken te maken.

4. Rentegevoeligheid van het invaarmoment

In het wetgevingsoverleg is daarnaast door de leden van de fracties van PvdA en GroenLinks de vraag gesteld of invaren van de bestaande pensioenen niet te afhankelijk is van de beprijzing op één moment en hoe dat risico beperkt zou kunnen worden.

Het probleem van de rentegevoeligheid op één moment van invaren, is minder groot dan het wellicht op het eerste gezicht lijkt. Het is belangrijk om bij dit vraagstuk als eerste te benadrukken dat het ook in het nieuwe pensioenstelsel nog steeds draait om de vraag welke pensioenuitkering een deelnemer of pensioengerechtigde naar verwachting krijgt. Weliswaar wordt de opbouw voortaan geregistreerd in de vorm van persoonlijke vermogens, maar uiteindelijk draait het om de pensioenen die worden uitgekeerd. Daarom spelen rentestanden ook in het nieuwe pensioenstelsel nog steeds een rol. Bij een hoge rente kan een hoger pensioen worden uitgekeerd uit het vermogen, bij een lage rente kan een lager pensioen worden uitgekeerd. Deze economische wetmatigheid geldt zowel wanneer niet ingevaren zou zijn en de pensioenopbouw zou zijn

voortgezet in het huidige pensioenstelsel als wanneer wel ingevaren wordt en de pensioenopbouw wordt voortgezet in het nieuwe pensioenstelsel.

In die zin is er dan ook geen sprake van een harde knip tussen de dag vóór en de dag na invaren. Het is daarbij belangrijk om ook in het nieuwe pensioenstelsel te blijven denken in termen van verwachte en ingegane pensioenen, en niet louter in termen van de hoogte van persoonlijke pensioenvermogens die bij invaren worden meegegeven. Die persoonlijke vermogens zijn bedoeld om pensioenuitkeringen te financieren. Bij bijvoorbeeld een relatief hoge rente zal de waarde van de pensioenaanspraken in het huidige pensioenstelsel relatief laag zijn, en zal dus ook het persoonlijke pensioenvermogen dat bij invaren wordt meegegeven, relatief laag zijn. Met dat persoonlijke vermogen kan echter in het nieuwe pensioenstelsel een hoger verwacht pensioen verkregen worden dan bij een relatief lage rente. In die zin werken de financieel-economische mechanismes in het nieuwe pensioenstelsel niet anders dan in het oude stelsel.

Daarbij komt dat pensioenuitvoerders de rentegevoeligheid van (toekomstige) pensioenuitkeringen van verschillende groepen in het nieuwe pensioenstelsel zelf kunnen beïnvloeden bij de toedeling van beschermingsrendementen voor renterisico aan deelnemers en gepensioneerden in de solidaire premieovereenkomst. In de flexibele premieovereenkomst kan dit ook door de inrichting van de beleggingsmix voor de uitkeringsfase. Een pensioenuitvoerder kan bijvoorbeeld het renterisico van gepensioneerden in meer of mindere mate afdekken in het nieuwe pensioenstelsel. Bij relatief weinig renteafdekking zullen bij een rentestijging na het invaarmoment de pensioenuitkeringen ook stijgen. En vice versa: als de rente na het invaren daalt, dan dalen de pensioenuitkeringen na het invaren ook. Op deze wijze kan de rentegevoeligheid van uitkeringen in het oude en nieuwe pensioenstelsel op elkaar afgestemd worden. Een vergelijkbare redenering geldt overigens voor de gevoeligheid van pensioenuitkeringen voor de ontwikkeling van aandelenmarkten vóór en na het invaren.

Passend binnen de risicohouding van deelnemers en gepensioneerden kan in het nieuwe pensioenstelsel de gewenste blootstelling aan aandelen- en renterisico geboden worden. Op deze manier hebben pensioenuitvoerders ook de mogelijkheid om bijvoorbeeld bij relatief hoge dekkingsgraden vóór het moment van invaren al meer renteafdekking in het huidige pensioenstelsel toe te gaan passen, zodat deze hoge dekkingsgraden minder gevoelig worden voor het risico dat rentes (weer) gaan dalen. Zij hebben daarmee de mogelijkheid om nu al meer aan te sluiten bij de renteafdekking die decentrale partijen voor het nieuwe pensioenstelsel voor ogen hebben.

In de consultatiefase is door enkele respondenten geopperd of dit vraagstuk kan worden opgelost door stapsgewijs in te varen, bijvoorbeeld verspreid over vijf jaar, waardoor het invaren minder afhankelijk is van de financiële situatie op één moment. Zoals aangegeven werkt de financiële situatie van het moment door in het oude en in het nieuwe pensioenstelsel. Dit is ook het geval bij een over een langere periode gespreid invaren. Gespreid invaren kent daarnaast nog verschillende nadelen. Dit impliceert dat het invaren langer gaat duren, dat de huidige FTK-regels langer blijven bestaan voor het nog niet ingevaren deel, maar ook dat dit moeilijk uitlegbaar is aan de deelnemer, omdat zij gedurende een bepaalde periode pensioenopbouw hebben in het huidige en in het nieuwe pensioenstelsel. Tevens is het complexer in de uitvoering voor pensioenfondsen.

5. Conclusie

Met deze voorgenomen aanpassingen ben ik van mening dat er meer richting wordt gegeven aan decentrale partijen bij de vormgeving van het invaarbesluit. De uitgangspunten van deze wijzigingen sluiten aan bij de reeds in het wetsvoorstel opgenomen voorwaarden bij de standaardmethode. Ik ben voornemens om deze voorstellen bij nota van wijziging en in lagere regelgeving uit te werken, zodat deze voorwaarden ook voor de VBA-methode van overeenkomstige toepassing zijn. De nota van wijziging zal ik op korte termijn naar uw Kamer zenden.

In de voorstellen heb ik een balans gezocht tussen meer sturing vanuit de wetgever én voldoende ruimte voor de eigenstandige afweging die sociale partners en pensioenfondsen moeten maken. Ik verwacht hiermee het vertrouwen in de transitie te vergroten en uw Kamer meer comfort te geven met betrekking tot de uitkomsten van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. Door deze aanpassingen wordt de kaderstellende rol vanuit de wetgever uitgebreid en wordt *ex ante* meer waarborgen geboden voor evenwichtig invaren.

Met het als default stellen van de standaardmethode wordt aangegeven dat pensioenfondsen in beginsel van één omrekenmethode kunnen uitgaan ten behoeve van het invaren. Dit draagt bij aan een helder decentraal besluitvormingsproces.

Tot slot zorgt het verplicht in beeld brengen van andere maatstaven voor een bredere beoordeling van (generatie)evenwicht door pensioenfondsbesturen en sociale partners.

Ik zie uit naar het voortzetten van het overleg met uw Kamer over het wetsvoorstel toekomst pensioenen.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten