

Vergaderjaar 2021–2022

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 586

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2022

Op 31 maart 2022 (Kamerstuk 32 043, nr. 584) vond het Commissiedebat Pensioenonderwerpen plaats. Tijdens dit debat heb ik twee toezeggingen gedaan: een toezegging aan de leden Maatoug (GroenLinks) en De Jong (PVV) om te schetsen waarover de Commissie Parameters adviseert en hoe dit verband houdt met de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel toekomst pensioenen en een toezegging aan het lid Goudzwaard (JA21) om nader in te gaan op de pensioenmogelijkheden voor zelfstandigen en welke maatregelen het wetsvoorstel toekomst pensioenen bevat om dit te verbeteren. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezeggingen. Daarnaast maak ik van deze gelegenheid gebruik om aan te geven hoe ik uitvoering zal geven aan de motie van het lid Den Haan om pensioenfondsen te vragen te indexeren daar waar dat kan.¹

Commissie Parameters

De Commissie Parameters, bestaande uit onafhankelijke experts, werkt momenteel aan een nieuw advies over de economische scenario's, de parameters en de UFR. De aanvraag voor het oordeel van de commissie heb ik eerder dit jaar met uw Kamer gedeeld.² De commissie is om een nieuw oordeel gevraagd, omdat de economische scenario's en de parameters in het nieuwe stelsel een uitgebreidere rol spelen dan in het huidige pensioenstelsel. In het huidige pensioenstelsel worden deze gebruikt voor de communicatie aan deelnemers en voor de haalbaarheidstoets. In het nieuwe pensioenstelsel spelen deze daarnaast een rol voor pensioenuitvoerders bij het in beeld brengen van de balans tussen de door decentrale sociale partners gewenste pensioendoelstelling en de premie en het toetsen van het beleggingsbeleid en de toedelingsregels aan de vastgestelde risicohoudingen in de nieuwe pensioencontracten. Ook is de commissie gevraagd risico-neutrale scenario's te ontwikkelen

¹ Kamerstuk 32 043, nr. 578.

² Kamerstuk 32 043, nr. 574.

die in de transitieperiode nodig zijn voor het berekenen van nettoprofijsfeffecten en voor invaren met de vba-methode. Tenslotte is de commissie gevraagd om de wettelijke parameters inzake onder andere verwacht aandelenrendement en inflatie en de UFR-methode te herijken.

In het Commissiedebat van 31 maart werd de vraag gesteld of het wenselijk is het wetsvoorstel toekomst pensioenen in behandeling te nemen nu de nieuwe parameters en economische scenario's nog niet bekend zijn. De regering benadrukt dat het vaststellen van de wet- en regelgeving waarbinnen sociale partners en pensioenfondsen hun keuzes moeten maken, in beginsel niet afhankelijk is van de economische scenario's en parameters die ten grondslag liggen aan de transitieberekeningen. Dat zijn externe factoren waar sociale partners en pensioenfondsen rekening mee moeten houden bij hun decentrale besluitvorming. Ook andere factoren zijn daarop van invloed, zoals de financiële positie op het moment van invaren, fondsspecifieke factoren en de afspraken op fondsniveau die worden gemaakt omtrent de invaardoelstellingen. Voor al deze factoren geldt dat we nog niet in de toekomst kijken en dat ze per definitie aan verandering onderhevig zijn. Omdat rondom de uiteindelijke transitie-effecten deze verschillende onzekere factoren van invloed zijn, zou het vaststellen van de wet- en regelgeving waarbinnen decentrale partijen hun keuzes moeten maken, hier niet van afhankelijk moeten zijn. Wel heeft de regering in het conceptbesluit Toekomst pensioen regels voorgesteld die waarborgen dat de sociale partners en pensioenfondsen op voorhand inzicht geven hoe zij omgaan met onzekere economische en financiële omstandigheden tussen de besluitvorming over het invaren en het invaarmoment zelf. Tevens bieden de invaarmethoden ruimte om te sturen op bepaalde doelstellingen.

Ik verwacht dat de commissie haar advies uitbrengt rond de zomer van dit jaar. De regering zal op basis van dit advies zo snel mogelijk het besluit opstellen waarin deze parameters en scenariosets worden vastgelegd, waarna dit besluit ook zal worden voorgehangen bij uw Kamer. Omdat deze economische scenario's en parameters nodig zijn voor de decentrale besluitvorming, streeft de regering ernaar om deze wet- en regelgeving gelijktijdig met het wetsvoorstel per 1 januari 2023 in werking te laten treden. Op deze manier kunnen de sociale partners en de pensioensector vanaf de start van de transitie over de nieuwe economische scenario's beschikken, alsmede over de nieuwe parameters en de UFR.

Voorts merk ik in dit kader op dat pensioenuitkomsten en transitie-effecten in werkelijkheid vooral worden bepaald door fondsspecifieke factoren zoals de premies en beleggingen, maar ook externe economische ontwikkelingen en de verdeling over generaties. Kwantitatieve berekeningen waarin gebruikt wordt gemaakt van verschillende aannames over toekomstige ontwikkelingen kunnen helpen om inzicht te geven in de verwachte pensioenuitkomsten en transitie-effecten. Die economische ontwikkelingen zelf zijn echter onzeker. Ook scenariosets kunnen daarover geen zekerheid bieden. Voor bijvoorbeeld invaarmethoden geldt in de kern hetzelfde. Kwantitatieve uitkomsten van deze methoden zijn nu niet met zekerheid te geven, omdat deze afhankelijk zijn van een groot aantal onzekere variabelen, zowel binnen als buiten scenariosets.

Tenslotte is de regering van mening dat het bij de beschouwing van de effecten van het nieuwe pensioenstelsel als geheel relevant is om deze te vergelijken met de effecten van het huidige pensioenstelsel. Hierbij gaat het om de vraag hoe beide pensioenstelsels zich bij gegeven economische scenario's tot elkaar verhouden. Hiertoe zijn bij eerdere doorrekeningen van het CPB gevoeligheidsanalyses uitgevoerd op basis van verschillende economische scenario's. Deze analyse is met uw Kamer

gedeeld.³ Kern van deze analyse is dat het nieuwe stelsel beter met economische schokken kan omgaan dan het huidige stelsel. Een analyse op basis van nieuwe economische scenario's zal hierbij naar verwachting geen andere inzichten bieden. De omvang en incidentie van bepaalde economische omstandigheden zullen variëren, maar de relatieve positie van het nieuwe en het huidige pensioenstelsel zal grosso modo hetzelfde zijn.

Pensioenmogelijkheden voor zelfstandigen

Ik vind het belangrijk dat alle werkenden in voldoende mate worden gefaciliteerd om een adequate ouderdomsvoorziening te treffen, ook zelfstandigen. Daartoe is er de AOW als basispensioen (eerste pijler), en hebben zelfstandigen (en ook anderen) de mogelijkheid om via een individuele faciliteit aanvullend pensioen te sparen (de derde pijler). Deze individuele faciliteit wordt fiscaal gefaciliteerd, wat betekent dat premies of inleg kan worden afgetrokken.

In tegenstelling tot werknemers die veelal via de werkgever deelnemen aan een pensioenregeling, zijn zelfstandigen in beginsel zelf verantwoordelijk voor het opbouwen van een aanvullend pensioen. Naast de AOW kan een zelfstandige pensioen opbouwen via een individueel pensioenproduct in de derde pijler. De derde pijler omvat de inleg in pensioenproducten die vrijvallen bij pensionering. Ook kunnen zelfstandigen voorzien in hun inkomen na pensionering via het eigen vermogen (bijvoorbeeld in hun onderneming of door het aflossen van hun hypotheek; de vierde pijler) of door middel van menselijk kapitaal (bijvoorbeeld doorwerken na pensioendatum; de vijfde pijler). Daarnaast hebben zelfstandigen op dit moment in een beperkt aantal gevallen de mogelijkheid om pensioen op te bouwen in de tweede pijler, namelijk als de zelfstandige onder de werkingssfeer valt van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds of van een verplichtgestelde beroepspensioenregeling, of via vrijwillige voortzetting van de pensioenregeling na beëindiging van de dienstbetrekking.⁴

Zelfstandigen hebben zodoende diverse mogelijkheden om te sparen voor hun ouderdomsvoorziening. De praktijk leert evenwel dat een grote groep zelfstandigen onvoldoende pensioen opbouwt om het risico van een grote inkomsterugval bij pensionering te voorkomen. Het kabinet en sociale partners zijn van mening dat dit een zorgelijke ontwikkeling is en dat het van belang is dat ook zelfstandigen ondersteund worden om voldoende pensioen op te bouwen. Het wetsvoorstel toekomst pensioenen bevat daarom twee maatregelen die beogen pensioenopbouw voor zelfstandigen beter te faciliteren.

Met dit wetsvoorstel wordt in de eerste plaats voorgesteld de ruimte die zelfstandigen hebben om fiscaal gefaciliteerd te sparen in de derde pijler fors te verruimen. Nu is die ruimte gemaximeerd op 13,3% van de premiegrondslag (inkomen minus AOW-drempelbedrag). Voorgesteld wordt dit te verhogen naar 30%, waarmee de ruimte in de derde pijler gelijk wordt aan de ruimte die werknemers hebben in de tweede pijler. Voor deze verruiming is structureel 100 miljoen euro gereserveerd.

³ Kamerstuk 32 043, nr. 519, hierin zijn Market Implied scenarioset van APG en de KNW (1,5%) scenarioset doorgerekend.

⁴ Artikel 54 Pensioenwet. Zelfstandigen hebben de mogelijkheid om aansluitend aan de beëindiging van de dienstbetrekking voor maximaal tien jaar de pensioenopbouw voort te zetten bij de betreffende pensioenuitvoerder, voor zover de pensioenuitvoerder die mogelijkheid biedt.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel een experimenteerbepaling waarmee ruimte wordt geboden om experimenten met vrijwillige aansluiting van zelfstandigen in de tweede pijler mogelijk te maken. Op deze manier kan worden verkend – via experimenten – of het (breder) mogelijk maken van pensioenopbouw in de tweede pijler voor zelfstandigen hen stimuleert te sparen hun pensioen. Zelfstandigen hebben naar huidig recht slechts zeer beperkt toegang tot de tweede pijler. Op deze manier kan proefondervindelijk vast worden gesteld of en op welke manier binnen de tweede pijler aan zelfstandigen een passende pensioenvoorziening kan worden geboden. Bij het ontwerp van de experimenteerwetgeving heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden met de sector en zelfstandigen organisaties. De experimenteerwetgeving wordt geëvalueerd. Bij een positieve evaluatie kan besloten worden tot een structurele wettelijke regeling.

Motie Den Haan

Het lid Den Haan heeft 10 mei jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 77, Stemmingen) gevraagd om geïnformeerd te worden over hoe ik uitvoering zal geven aan haar motie die de regering verzoekt om pensioenfondsen te vragen om te indexeren waar dat kan. Na ommekomst van het advies van de Raad van State over het Besluit toeslagverlening in bijzondere omstandigheden, zal ik de regelgeving publiceren die pensioenfondsen in staat stelt om vanaf een beleidsdekkingsgraad van 105% te kunnen indexeren. Zoals ik eerder heb opgemerkt is het de verantwoordelijkheid van het pensioenfondsbestuur om hierover een besluit te nemen, waarbij pensioenfondsen de belangen van hun deelnemers hierin wegen. De eventuele wens bij hun deelnemers om – voor zover dat mogelijk is – te indexeren kunnen zij in de evenwichtige belangenafweging meenemen. Ik streef ernaar dat de betreffende regelgeving 1 juli dit jaar in werking treedt. Ik zal de pensioensector uiterlijk 1 juli op de hoogte brengen van de regelgeving en de verwachting uitspreken dat zij de mogelijkheden met wijsheid zullen bezien.

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