

Vergaderjaar 2019–2020

32 043

Toekomst pensioenstelsel

T

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2019

Bij de behandeling van de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd op 2 juli jl. heb ik toegezegd dat ik de planningsbrief¹ over de uitwerking van het pensioenakkoord (de «roadmap») ook aan uw Kamer zal toesturen. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

De uitwerking van alle onderdelen uit het pensioenakkoord vindt plaats onder regie van de eerder aangekondigde stuurgroep. De stuurgroep bestaat uit het kabinet, werkgevers- en werknemersorganisaties, en adviserende leden (DNB, de AFM, het CPB, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars).

Het pensioenakkoord betreft een totaalpakket aan afspraken, de diverse maatregelen binnen dit pakket hebben echter verschillende tijdspaden. Ik geef in deze brief een overzicht van de planning van de volgende onderwerpen:

- de AOW-leeftijd, duurzame inzetbaarheid en «zware beroepen»;
- de uitwerking van de afspraken inzake het tweede pijlerpensioen en de overige pensioenonderwerpen;
- de onderzoeken in het kader van de uitwerking van het pensioenakkoord.

Bijgevoegd is een tabel met een schematische weergave van de planning van de uitwerking en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

AOW-leeftijd

In het pensioenakkoord is het kabinet met de sociale partners overeengekomen dat de AOW-leeftijd vanaf 2020 in een vertraagd tempo zal stijgen en pas in 2024 op 67 jaar zal komen. Het wetsvoorstel dat dit regelt is in juli 2019 door het parlement aanvaard en gepubliceerd in het staatsblad. Na 2024 is de verhoging van de AOW-leeftijd gekoppeld aan de levensverwachting. Het kabinet en sociale partners hebben afgesproken dat de

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 164499.11.

stijging van de AOW-leeftijd met ingang van 2025 voor 2/3 gekoppeld wordt aan de stijging van de resterende levensverwachting op 65 jaar. Dit betekent dat elk jaar levenswinst wordt vertaald in gemiddeld 8 maanden langer doorwerken en gemiddeld 4 maanden langer AOW-pensioen. Deze aangepaste koppeling gaat na 2024 ook gelden voor de pensioenricht-leeftijd, waardoor ook deze minder snel zal stijgen. Hiertoe moeten de AOW en fiscale wetgeving gewijzigd worden. De voorbereidingen voor het wetsvoorstel zijn gestart, de Tweede Kamer zal voor de zomer van 2020 geïnformeerd worden over de voortgang.

Onderzoek uittreden na een aantal dienstjaren

Sociale partners en het kabinet gaan onderzoeken of het mogelijk is om het moment van uittreden onder voorwaarden te koppelen aan het aantal dienstjaren, bijvoorbeeld 45. Het voornemen is om dit onderzoek in 2020 af te ronden, en de Tweede Kamer vervolgens over de uitkomsten te informeren.

Duurzame inzetbaarheid en zware beroepen

Het kabinet en sociale partners hebben afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat werkenden in Nederland gezond naar hun pensioen kunnen toewerken. Dit betreft zowel overgangsmaatregelen op de korte termijn als structurele maatregelen voor de langere termijn. Voor de overgangsmaatregelen is als ingangsdatum 1 januari 2021 afgesproken. Wet- en regelgeving zal worden aangepast om ervoor te zorgen dat de fiscale ruimte wordt vergroot voor verlofsparen en er tijdelijk (5 jaar) een drempelvrijstelling komt in de RVU-heffing. Tijdens het debat over het pensioenakkoord in de Tweede Kamer op 19 juni jl. heb ik toegezegd terug te komen op de fiscale behandeling van vervroegde uittreding. De fiscale behandeling van regelingen voor vervroegde uittreding is afhankelijk van de vormgeving van de regeling door sociale partners én de individuele omstandigheden van de vervroegde uittreder. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de vraag of de uitkering wordt vormgegeven als een uitkering ineens of een periodieke uitkering. Het kan ook gaan om de vraag of iemand in dienst blijft bij de werkgever en vrijgesteld wordt van werk, of dat de dienstbetrekking wordt beëindigd. Binnen de gegeven kaders wil ik graag samen met sociale partners zoeken naar een optimale variant, waarbij natuurlijk ruimte blijft voor maatwerk. Ik zal de Tweede Kamer over de hoofdlijnen van de uitwerking informeren in de voortgangsrapportage. De regering heeft het voornemen het voorstel voor de wetswijziging voor de zomer van 2020 bij de Tweede Kamer in te dienen.

Daarnaast heeft het kabinet vanaf 2021 4 x 200 miljoen euro gereserveerd voor het stimuleren van duurzame inzetbaarheid en het wegnemen van knelpunten bij het realiseren van regelingen die vrijgesteld zijn van de RVU-heffing. De komende maanden ga ik in samenspraak met sociale partners een regeling uitwerken voor een verantwoorde inzet van deze middelen. Ik zal de Tweede Kamer in de eerste helft van 2020 informeren over de vormgeving en voorwaarden van deze regeling, zodat sociale partners op tijd afspraken kunnen maken in sectoren en bedrijven.

Het uiteindelijke doel van de partijen die het pensioenakkoord hebben gesloten, is om zo snel mogelijk te komen tot een pakket aan maatregelen dat het werken aan duurzame inzetbaarheid structureel verankert in bedrijven en in de hoofden van werkenden. Om dit te bevorderen is in het pensioenakkoord per 2020 structureel 10 miljoen euro beschikbaar gesteld voor een meerjarig investeringsprogramma voor duurzame inzetbaarheid en leven lang ontwikkelen. Ik zal de Tweede Kamer in de eerste helft van 2020 informeren over de opzet van het investeringsprogramma. Met deze

inzet op het stimuleren van duurzame inzetbaarheid beschouw ik de motie² van het Tweede Kamerlid Gijs van Dijk (PvdA) als afgedaan.

Uitwerking afspraken inzake het tweede pijlerpensioen en de overige onderwerpen

Vernieuwing tweede pijlerpensioen

In de afgelopen maanden heeft de wijze waarop het pensioenakkoord zal worden uitgewerkt, een concrete vorm gekregen. De uitwerking wordt aangestuurd door een stuurgroep bestaande uit het kabinet en vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties. Deze stuurgroep streeft ernaar om de uitwerking uiterlijk in april 2020 af te ronden. Eind 2019 zal ik uw Kamer informeren over de voortgang van de uitwerking. Ik streef ernaar uw Kamer medio 2020 te informeren over de uitkomsten van de uitwerking van het pensioenakkoord. Ik zal dit doen in de vorm van een notitie waarin de hoofdlijnen van het vernieuwde pensioenstelsel nader uiteengezet worden. Op basis van deze hoofdlijnennotitie zal vervolgens een wetsontwerp worden opgesteld. Ik streef ernaar dit wetsvoorstel begin 2021 bij de Tweede Kamer in te dienen.

Bij de uitwerking worden toezichthouders DNB en AFM, het CPB en pensioenuitvoerders betrokken. De stuurgroep zal de besluiten die in de uitwerkingsfase worden genomen, bespreken met een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van organisaties van jongeren en ouderen. Daarnaast zal aan een wetenschappelijk beraad worden gevraagd om periodiek op de uitwerking te reflecteren.

Europeesrechtelijke houdbaarheid

De Europeesrechtelijke houdbaarheid van het nieuwe stelsel als geheel en de nieuwe contracten in het bijzonder, is essentieel. Bij de Europeesrechtelijke houdbaarheid draait het in hoofdzaak om drie thema's:

- (1) mededinging, waarop de Nederlandse verplichtstelling een uitzondering is;
- (2) gelijke behandeling; en
- (3) bescherming van eigendom.

De twee laatstgenoemde thema's spelen met name een rol bij de overstap op degressieve pensioenopbouw in combinatie met leeftijdsonafhankelijke premies en het «invaren» van bestaande pensioenaanspraken en -rechten in een nieuw contract.

Ik zal me er maximaal voor inspannen om vooraf zo veel mogelijk zekerheid te krijgen over de Europeesrechtelijke houdbaarheid van de verplichtstelling binnen het nieuwe stelsel. Hiertoe onderneem ik de komende maanden de volgende acties:

- Ik zal op de drie genoemde thema's een juridische analyse laten maken. Indien dat nodig blijkt wordt hiervoor onafhankelijke juridische expertise ingewonnen. Deze analyses worden naar verwachting voor eind 2019 afgerond. In dat geval kan ik de Tweede Kamer begin 2020 hierover informeren.
- In het najaar van 2019 zullen voorts (vervolg)gesprekken plaatsvinden met vertegenwoordigers van de Europese Commissie.
- De bovenstaande acties zullen uitmonden in een integrale toets op de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het beoogde nieuwe stelsel en de nieuwe contracten in het bijzonder. Ik zal uw Kamer in de hoofdlijnennotitie informeren over de uitkomst van de integrale toets.

² Kamerstukken II 2018/19, 29 544, nr. 898.

Ik ben voornemens om het wetsontwerp dat aan de hand van de resultaten van de uitwerking van het pensioenakkoord zal worden opgesteld, specifiek voor het thema gelijke behandeling te laten toetsen door het College voor de Rechten van de Mens. De Europeesrechtelijke houdbaarheid van het wetsvoorstel wordt vanzelfsprekend ook door de Raad van State getoetst.

Nabestaandenpensioen

De SER heeft in haar advies «Naar een nieuw pensioenstelsel» gewezen op het feit dat in beide voorgestelde contracten ook het nabestaandenpensioen dient te worden afgedekt. Het fiscale kader zal hiertoe ruimte bieden. De default moet zijn dat het nabestaandenpensioen goed is geregeld. Dit sluit goed aan op de initiatiefnota van de Tweede Kamerleden Omtzigt (CDA) en Bruins (CU) inzake het nabestaandenpensioen. Conform het verzoek van de initiatiefnemers heb ik advies gevraagd aan de Stichting van de Arbeid over de gewenste vormgeving van het nabestaandenpensioen, teneinde dit mee te nemen bij de uitwerking van het nieuwe pensioencontract. Momenteel wordt door de Stichting, samen met de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars constructief en intensief gewerkt aan het advies. De Stichting verwacht dit advies eind dit jaar op te leveren. De Tweede Kamer ontvangt de kabinetsreactie hierop begin 2020.

Aanpak witte vlek

In het pensioenakkoord is afgesproken dat ik de Stichting van de Arbeid vraag om een aanvalsplan op te stellen met oplossingsrichtingen om de omvang van de witte vlek te doen afnemen en recente onderzoeken van het CBS naar de witte vlek hierin mee te nemen³. Inmiddels heb ik contact gehad met de Stichting van de Arbeid. Gezien het belang dat het kabinet en de Tweede Kamer hechten aan het terugdringen van de witte vlek heb ik mijn medewerking aan de totstandkoming van het aanvalsplan toegezegd. De werkzaamheden voor het aanvalsplan gaan binnenkort van start. Conform de wens van de Tweede Kamer zal ik erop aandringen om concrete doelen op te nemen en om jongerenorganisaties te betrekken bij het opstellen van het aanvalsplan⁴. In lijn met de motie van het Tweede Kamerlid Van Kent (SP) heb ik de Stichting van de Arbeid gevraagd het aanvalsplan vóór het einde van 2019 te presenteren. De Stichting verwacht gezien de omvang van het onderzoek echter dat het aanvalsplan begin 2020 klaar zal zijn.

Pensioenopbouw zelfstandigen

In de kamerbrief over het pensioenakkoord heeft het kabinet aangekondigd te bezien hoe zelfstandigen, die in één sector of bij één onderneming werkzaam zijn, zich vrijwillig kunnen aansluiten bij de pensioenregeling in de sector of de onderneming waar zij werken, ook als zij voordien niet als werknemer hebben deelgenomen. Ook zal het kabinet

³ Uit onderzoek van het CBS bleek eerder dat de omvang van de witte vlek in de uitzendsector bestaat uit circa 136.000 personen. Inmiddels blijkt uit verdiepende onderzoek door het CBS dat circa 31.000 medewerkers pensioen meer opbouwen dan in het onderzoek uit november. De uitkomsten van dit onderzoek zijn op de website van het CBS gepubliceerd.

⁴ De motie van het Tweede Kamerlid Van Kent (Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 466) over concrete doelen in het plan van de Stichting van de Arbeid roept de regering op aan de Stichting te verzoeken concrete doelen te formuleren en het aanvalsplan uiterlijk eind dit jaar te presenteren. De motie Bruins c.s. (Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 474) vraagt om jongerenorganisaties te betrekken bij het aanvalsplan. Hiermee beschouw ik beide moties als afgedaan.

bezien hoe zelfstandigen, die in verschillende sectoren werken, zich vrijwillig bij een pensioenregeling kunnen aansluiten. In overleg met zelfstandigenorganisaties onderzoekt de pensioensector of en hoe bestaande mogelijkheden voor auto enrollment, met een opt out mogelijkheid voor zelfstandigen, kunnen worden gerealiseerd. In de komende maanden zal ik – in overleg met de betrokken partijen – de verschillende uitvoeringsmodaliteiten bespreken. Ik streef ernaar de Tweede Kamer in de hoofdlijnennotitie te informeren over de uitkomsten van bovengenoemde activiteiten.

Bedrag ineens

Elke deelnemer krijgt de keuze om op pensioeningangsdatum maximaal 10 procent van de waarde van het opgebouwde pensioen op te nemen als een bedrag ineens. Dit sluit aan bij de ambitie van het kabinet om in het pensioenstelsel meer keuzemogelijkheden te introduceren. In lijn hiermee is het kabinet gestart met de voorbereiding van een wetsvoorstel dat dit regelt. In de hoofdlijnenbrief van 27 juni jl. heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de beoogde vormgeving van deze keuzemogelijkheid, waaronder de voorwaarden die het kabinet aan deze mogelijkheid wenst te verbinden.⁵ Voor oudedagsvoorzieningen opgebouwd in de derde pijler en pensioenen in eigen beheer wordt voorgesteld dezelfde keuzemogelijkheid op ingangsdatum aan te bieden. De wetswijziging waarmee het bedrag ineens mogelijk wordt gemaakt, zal worden gecombineerd met de bovengenoemde wijzigingen van de fiscale wetten voor de drempelvrijstelling bij de RVU-heffing en de verruiming van de fiscale ruimte voor verlofsparen.

Het gecombineerde wetsontwerp zal naar verwachting dit najaar voor internetconsultatie opengesteld kunnen worden. Ik streef ernaar het wetsvoorstel voor de zomer van 2020 in te dienen bij de Tweede Kamer.

Verkenning verdergaande keuzemogelijkheden.

Aanvullend op afspraken met sociale partners om opname van een bedrag ineens op pensioendatum mogelijk te maken, ben ik voornemens om andere keuzemogelijkheden te verkennen die op termijn kunnen worden toegevoegd aan het tweede pijler pensioenstelsel.⁶ Daarbij zal ik gebruik maken van bestaande onderzoeken, bijvoorbeeld van Netspar, AFM, CPB en de WRR. Door de overstap op leeftijdsonafhankelijke premies in combinatie met degressieve opbouw wordt meer ruimte geboden voor keuzemogelijkheden, zoals het inzetten van een deel van de premie voor het aflossen van een hypotheek.

De ervaringen die worden opgedaan bij de evaluatie van de Wet verbeterde premieregeling kunnen worden gebruikt om te verkennen of de keuze tussen een vaste of variabele pensioenuitkering ook bij andere pensioencontracten interessant is. Deze evaluatie zal ik binnenkort aan de Tweede Kamer sturen.

De uitkomst van de verkenning van de keuzemogelijkheid tussen een vaste en een variabele uitkering wordt meegenomen in de hoofdlijnennotitie.

In een later stadium wil ik – mede aan de hand van de eerste ervaringen met het IMVB-convenant – een verkenning doen naar mogelijkheden om te kiezen voor een «groener» pensioen. In overleg met de pensioensector

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 486.

⁶ Sociale partners hebben zich met het pensioenakkoord niet gecommitteerd aan de verkenning van verdergaande keuzemogelijkheden. De SER heeft geadviseerd deze verkenning op te pakken na invoering van het nieuwe pensioencontract en het nieuwe fiscale kader.

wil ik bezien of pensioenuitvoerders aan hun deelnemers de keuze kunnen bieden tussen verschillende beleggingsprofielen, waaronder een «groenere» optie. Daarnaast wil ik de voor- en nadelen verkennen van een verplichting om deelnemers te raadplegen over de mate van duurzaam beleggen van het pensioenvermogen. Ik streef ernaar om de uitkomsten hiervan mee te nemen in de hoofdlijnennotitie.

Arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen

Het kabinet heeft de Stichting van de Arbeid verzocht om in overleg met vertegenwoordigers van zelfstandigenorganisaties in het begin van 2020 een uitvoerbaar en EMU-saldo neutraal voorstel uit te werken dat betaalbaar en voor iedereen toegankelijk is.⁷ Het kabinet streeft ernaar om vóór de zomer van 2020 een voorstel naar de Tweede Kamer te sturen.

Toegezegde onderzoeken

Onderzoek CPB naar de effecten van het nieuwe stelsel

Ten behoeve van de uitwerking van het pensioenakkoord zal het CPB vervolgonderzoek verrichten. Hierbij wordt de schokbestendigheid bezien van de contracten die in het pensioenakkoord zijn beschreven en wordt de hoogte en volatiliteit van de pensioenen voor verschillende generaties inzichtelijk gemaakt. Het is van belang is dat de effecten van deze contracten voor verschillende representatieve fondsen in beeld worden gebracht.

Het CPB zal in het vervolgonderzoek ook de vraag meenemen die het Tweede Kamerlid Omtzigt heeft gesteld tijdens het plenair debat over het pensioenakkoord op 19 juni jl., te weten hoe het nieuwe pensioencontract en de verbeterde premieregeling gedurende de afgelopen 40 jaar zouden hebben gepresteerd, uitgaande van een normale beleggingsmix. Hiertoe worden de effecten van een aantal vooruitkijkende scenario's berekend. Met deze berekeningen worden de volatiliteit en schokbestendigheid van de nieuwe contracten in beeld gebracht. Ik streef ernaar de uitkomsten van dit onderzoek voor de zomer van 2020 aan te bieden in de hoofdlijnennotitie over de vernieuwing van het pensioenstelsel.

Uitvoeringskosten

De motie Omtzigt c.s.⁸ verzoekt om onafhankelijk extern onderzoek te laten doen naar de uitvoeringskosten in het oude en nieuwe stelsel en naar waarborgen voor lage kosten in het nieuwe stelsel. Dit mede naar aanleiding van de kostenstijging bij de pensioenhervorming in Australië. Het gevraagde onderzoek is inmiddels van start gegaan. Ik doe mijn best om te voldoen aan het verzoek om de resultaten nog eind dit jaar aan de Tweede Kamer te sturen, maar ik sluit niet uit dat ik de Tweede Kamer begin 2020 pas over de resultaten kan informeren.

De consequenties van een structureel lage rente

Tijdens het debat over het pensioenakkoord in de Tweede Kamer heeft het Tweede Kamerlid Omtzigt ook gevraagd te bezien wat de consequenties zijn van een langdurig lage rente voor een kapitaalgedekt pensioenstelsel. Hij verzocht bij die beschouwing niet alleen het huidige stelsel te bezien, met de uitkeringsovereenkomst als dominant pensioencontract, maar ook het met het pensioenakkoord beoogde nieuwe stelsel.

⁷ Conform de motie van de Tweede Kamerleden Asscher en Klaver – Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 459.

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 469

In het verlengde hiervan verzoekt de motie Slootweg c.s. mij om te laten onderzoeken of een kapitaal gedekt pensioenstelsel houdbaar is als de rentecurve (tot tien jaar) langere tijd op 0% of daaronder ligt⁹. Daarnaast verzoekt de motie om experts te vragen hoe pensioenen gefinancierd moeten worden bij een negatieve rente, of nul, en wat dat voor het toezicht betekent.

Ik merk hierbij op dat het van belang is om bij het vraagstuk van de lage rente onderscheid te maken tussen enerzijds de consequenties van een lage rente-omgeving voor het nieuwe pensioencontract en de verbeterde premiereregeling en anderzijds een fundamentele vraag over consequenties van een structureel lage rente voor een kapitaalgedekt pensioenstelsel. De eerste vraag is onderdeel van de uitwerking van het pensioenakkoord; deze wordt meegenomen in het hierboven genoemde vervolgonderzoek van het CPB.

Met betrekking tot de tweede vraag wil ik een meer fundamentele analyse van de consequenties van een langdurige lage rente op langere termijn en in verschillende scenario's laten uitvoeren. Ik ben in gesprek met het CPB over de vraag of zij dit fundamentele onderzoek kunnen uitvoeren. Ik streef ernaar de Tweede Kamer voor de zomer van 2020 over de uitkomsten hiervan te informeren.

Financiële positie pensioenfondsen

Tot slot wil ik u met deze brief informeren over het voorgenomen overleg met de pensioensector over de zorgelijke financiële situatie van pensioenfondsen. In het debat in de Tweede Kamer over de dreigende kortingen op pensioenen op 5 september jl. hebben wij uitvoerig over deze problematiek gesproken. Mijn voornemen is om de gevolgen van de zorgelijke financiële situatie voor de pensioenuitkeringen, de nieuwe pensioenopbouw en de pensioenpremies met de pensioensector te bespreken in een apart traject, los van de stuurgroep voor de uitwerking van het pensioenakkoord. Naar aanleiding van de motie van het Tweede Kamerlid Gijs van Dijk c.s. worden hierbij ook de handelingsperspectieven voor pensioenfondsen in het kader van hun zorgelijke financiële situatie besproken¹⁰.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 497

¹⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 32 043, nr. 491