

Vergaderjaar 2018–2019

32 043

Toekomst pensioenstelsel

P

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2019

Hierbij ontvangt u een afschrift van de kabinetsbrief over het principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel die heden naar de Tweede Kamer is verstuurd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2019

1. Inleiding

Het doet mij veel genoegen u te kunnen melden dat kabinet, werknemers- en werkgeversorganisaties een principeakkoord hebben bereikt over de vernieuwing van het pensioenstelsel, een minder snelle stijging van de AOW-leeftijd, arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en over een pakket maatregelen dat het voor een ieder haalbaar maakt om gezond werkend het pensioen te bereiken; ook voor degenen met zwaar werk. Partijen zijn ervan overtuigd dat zij hiermee een sterke, op de toekomst berekende oudedagsvoorziening realiseren waarin alle burgers vertrouwen hebben. Bestuurlijk dragen sociale partners dit principeakkoord en zullen dit aan hun achterbannen voorleggen.

Het kabinet en sociale partners hebben gezamenlijk afspraken gemaakt over de vernieuwing van het stelsel van arbeidsvoorwaardelijke pensioenen. De sociaaleconomische Raad (SER) heeft hierover een belangrijk ontwerpadvies uitgebracht. Ons pensioenstelsel is dringend aan vernieuwing toe. In de afgelopen tien jaar zijn de kwetsbaarheden van het stelsel blootgelegd door de gestegen levensverwachting, de veranderende arbeidsmarkt en de financiële markten. De crisis van 2008 en de langdurig lage rente lieten zien dat ontwikkelingen op de financiële markten sterk bepalend zijn voor de koopkracht en de mate van zekerheid van onze pensioenen. De systematiek van pensioenopbouw leidt tot herverdeling van jonge naar oudere werkenden en van mensen met weinig inkomensgroei tijdens hun loopbaan naar mensen die veel carrière maken. Ook de mogelijkheid van premiedemping zorgt voor herverdelende effecten. Financiële schokken kunnen door vergrijzing en ontgroening niet meer adequaat worden opgevangen, waardoor de robuustheid van ons stelsel in het geding is. Door het sturen op nominale zekerheid wordt beleggingsrendement nu niet direct gebruikt voor indexatie, maar eerst voor het aanvullen van buffers. Het langdurig uitblijven van indexatie en voortdurende discussies over verdeelregels ondergraven het maatschappelijk draagvlak voor ons pensioenstelsel. De Commissie Goudswaard heeft de kwetsbaarheden in het pensioenstelsel al in 2010 geconstateerd.¹ Sindsdien is veelvuldig onderhoud gepleegd aan het stelsel, maar met betrekking tot de tweede pijler bleef echte vernieuwing tot dusver uit. Een fundamentele aanpak van de geconstateerde kwetsbaarheden is inmiddels urgent. Het kabinet is daarom zeer verheugd dat de SER deze kwetsbaarheden in zijn ontwerpadvies adresseert en de contouren van een vernieuwd pensioenstelsel beschrijft en neemt dit ontwerpadvies graag over.

Het kabinet, werkgevers- en werknemersorganisaties werken samen aan een goede oudedagsvoorziening voor iedereen, voor huidige én voor toekomstige generaties. Dankzij ons stelsel van AOW en aanvullende arbeidsvoorwaardelijke pensioenen leven in Nederland minder ouderen in armoede dan in andere landen. Om een goede oudedagsvoorziening ook voor toekomstige generaties beschikbaar en betaalbaar te houden moet de pensioenleeftijd geleidelijk omhoog. De vergrijzing en de toenemende levensverwachting maken langer doorwerken nu eenmaal noodzakelijk,

¹ *Een sterke tweede pijler*, Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, aangeboden op 27 januari 2010, Kamerstukken II, 30 413, nr. 139.

ook omdat we ouderen niet kunnen missen op de arbeidsmarkt. Daarbij is het wel essentieel dat mensen hun AOW-leeftijd in goede gezondheid kunnen bereiken. En daar knelt het op dit moment. Door de snelle verhoging van de AOW-leeftijd in recente jaren en doordat er in het verleden niet altijd voldoende aandacht is geweest voor duurzame inzetbaarheid, voelen sommige oudere werknemers zich niet in staat om op gezonde wijze door te werken tot aan hun pensioen. Om aan deze groep tegemoet te komen zal het kabinet de AOW-leeftijd en de pensioenleeftijd de komende jaren minder snel verhogen dan nu is voorzien. Ook willen kabinet, werkgevers en werknemers meer keuzemogelijkheden bieden aan deze mensen om eerder te stoppen met werken. Gezamenlijk zullen zij een bijdrage leveren aan tijdelijke regelingen die eerder uittreden mogelijk maakt voor oudere werknemers voor wie doorwerken tot aan de AOW-leeftijd niet lukt. Voor het kabinet en sociale partners is hierbij een randvoorwaarde dat er zowel bij individuele werkgevers als werknemers een prikkel moet bestaan om deze regelingen gericht in te zetten waardoor er geen generieke regelingen ontstaan. Op cao-niveau kunnen hier nadere spelregels over worden afgesproken.

Leeswijzer

In deze brief geeft het kabinet zijn appreciatie van het SER-advies, zie paragraaf 2. Het kabinet heeft met sociale partners afgesproken, als onderdeel van een pakket aan maatregelen en nadat het SER-advies door de achterbannen is geaccordeerd, om naast de door de SER voorgestelde maatregelen op het terrein van de arbeidsvoorwaardelijke pensioenen, ook overgangsmaatregelen en structurele afspraken over gezond werken tot de pensioenleeftijd en de stijging van de AOW leeftijd in gang te zetten. Deze afspraken – inclusief de financiële dekking daarvan – worden in paragraaf 3 toegelicht. In paragraaf 4 licht ik toe welk vervolgproces het kabinet daarbij voor ogen heeft.

2. SER-advies Vernieuwing pensioenstelsel

Het ontwerpadvies van de SER is in lijn is met de ambitieuze doelen uit het regeerakkoord en het eerdere SER-advies *Toekomst pensioenstelsel* uit 2015. Met het overstappen op een neutrale vorm van pensioenopbouw, het loslaten van het sturen op nominale zekerheid, de overstap op premiereregelingen en de introductie van meer keuzemogelijkheden wordt het pensioenstelsel robuuster en persoonlijker. Dit zijn ook de doelen die ten grondslag lagen aan het regeerakkoord.

Tegelijkertijd houdt de SER – net zoals het kabinet wil – de sterke elementen van ons stelsel overeind: verplichte pensioenopbouw, die ervoor zorgt dat de overgrote meerderheid van werknemers pensioen opbouwt. Collectieve uitvoering, die het mogelijk maakt om de kosten laag te houden. Collectieve risicodeling, die beschermt tegen financiële schokken en garandeert dat het pensioen een levenslange uitkering blijft, hoe lang je ook leeft. Fiscale ondersteuning, die het sparen voor het pensioen stimuleert. En nabestaanden- en invaliditeitspensioen, die bescherming bieden en een belangrijk onderdeel vormen van het pensioenstelsel.

Het kabinet is verheugd dat de SER met een advies over de toekomst van het pensioenstelsel is gekomen en is bereid dit advies over te nemen. Op basis van dit SER-advies kunnen kabinet, sociale partners, toezichthouders, onafhankelijk adviseurs van het kabinet en pensioenuitvoerders nu samen de vernieuwing van het pensioenstelsel ter hand nemen.

2.1 Naar een meer neutrale vorm van pensioenopbouw

De SER ondersteunt de wens van het kabinet – in lijn met het eerdere SER-advies en met het regeerakkoord – om over te stappen op een neutrale en daarmee toekomstbestendige vorm van pensioenopbouw en adviseert over de wijze waarop dit zou moeten gebeuren. Daarbij is een leeftijdsonafhankelijke premie het uitgangspunt en krijgen deelnemers een opbouw die past bij de betaalde premie. Omdat de premie-inleg van jongeren langer rendeert, leidt die premie-inleg tot een relatief hogere pensioenopbouw op jongere leeftijd ten opzichte van de pensioenopbouw op oudere leeftijd. De doorsneesystematiek wordt hiermee afgeschaft. Deze nieuwe manier van pensioenopbouw past beter bij de veranderende arbeidsmarkt. Werkenden ondervinden niet langer onbedoelde effecten als zij overstappen naar een werkgever met een andersoortige pensioenregeling of naar zelfstandig ondernemerschap. In krimpende sectoren ondervinden werkgevers en werknemers niet langer nadeel van een voortdurend stijgende doorsneepremie. Door de directe relatie tussen premie en opbouw wordt het voor zelfstandigen aantrekkelijker om mee te doen. Ook ontstaat hierdoor meer ruimte voor de introductie van meer keuzemogelijkheden en maatwerk.

2.2 Compensatie transitie doorsneesystematiek

De overstap op een nieuwe vorm van pensioenopbouw borgt de houdbaarheid van het pensioenstelsel, maar heeft wel gevolgen voor werknemers die nu pensioen opbouwen. Zonder compensatie kan hun pensioenperspectief verslechteren. De gevolgen verschillen per pensioenregeling en per leeftijdscategorie. Kabinet en sociale partners zien het als hun gezamenlijke verantwoordelijkheid om te voorkomen dat deelnemers onevenredig geraakt worden. Een evenwichtige overstap vergt dat het nadeel voor bestaande deelnemers voldoende wordt gecompenseerd.

Voor de kostenneutrale financiering daarvan noemt de SER verschillende bronnen. De nieuwe vorm van pensioenopbouw leidt tot premievrijval vanwege een langere beleggingshorizon. Ook de premievrijval die is ontstaan door de verhoging van de pensioenrichtleeftijd per 2018 kan als financieringsbron worden bestemd. Een overstap op een pensioenregeling waarin minder buffers worden opgebouwd, biedt eveneens compensatieruimte indien de bestaande aanspraken ook worden ondergebracht in de nieuwe regeling. Daarnaast kunnen werkgevers en werknemersorganisaties op decentraal niveau besluiten om aanvullende middelen in te zetten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gericht inzetten van opgebouwde buffers. Het kabinet zal dit wettelijk mogelijk maken. In lijn met de bovengenoemde bronnen heeft het kabinet in het regeerakkoord voor de duur van de transitieperiode additionele fiscale ruimte toegezegd.² Tevens heeft het kabinet vanuit haar rol als overheidswerkgever tijdelijk extra middelen gereserveerd om werknemers werkzaam in overheidssectoren te compenseren voor de overstap op de nieuwe, meer neutrale vorm van pensioenopbouw. Het gaat hierbij om een bedrag van € 200 miljoen euro vanaf de overstap.

Kabinet, werkgevers en werknemersorganisaties dragen samen zorg voor de compensatie die nodig is om een evenwichtige overstap naar de nieuwe vorm van pensioenopbouw te kunnen maken. Naast de extra fiscale ruimte die beschikbaar wordt gesteld om de compensatie te faciliteren, zal het kabinet ook een wettelijk kader scheppen voor een evenwichtige overstap. Omdat afschaffing van de doorsneesystematiek

² In het regeerakkoord is verondersteld dat gedurende de transitie jaarlijks € 1 miljard extra premie wordt ingelegd ten opzichte van het basispad. Dit wordt fiscaal gefaciliteerd.

gevolgen heeft voor alle bestaande pensioenovereenkomsten, zullen alle pensioenovereenkomsten moeten worden aangepast. De overheid legt de randvoorwaarden voor deze transitie vast.

Werkgevers- en werknemersorganisaties voelen zich samen verantwoordelijk voor het opstellen van een plan om de compensatie te regelen, als onderdeel van het transitieplan. Bij de overstap naar het nieuwe pensioencontract worden werkgevers verplicht om binnen de wettelijke kaders een transitieplan op te (laten) stellen en dit af te stemmen met de werknemersorganisaties, de ondernemingsraad en het pensioenfondsbestuur. In dit plan wordt uiteen gezet welke keuzes zijn gemaakt voor wat betreft de omvang en de vorm van de compensatie. Hiertoe dient de werkgever de pensioenuitvoerder in beeld te laten brengen wat de effecten zijn van de overstap op degressieve pensioenopbouw, exclusief en inclusief de compensatie, op het te bereiken pensioenresultaat en het netto profijt voor verschillende leeftijdscohorten. Er worden uniforme kaders vastgesteld waaraan de berekening van de effecten van de transitie moeten voldoen, evenals de informatieverstrekking aan fondsorganen en deelnemers. Van belang hierbij is dat de werkgever voor de wijziging van de pensioenregeling overeenstemming nodig heeft van de werknemersorganisaties of de ondernemingsraad. De SER acht het wenselijk de compensatie aan de deelnemers toe te kennen in het jaar dat uitvoerders overgaan naar een nieuwe regeling. Het kabinet zal in overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties en pensioenuitvoerders in de uitwerking onderzoeken of dit mogelijk is op een zodanige manier dat er voor alle groepen deelnemers voldoende indexatieperspectief blijft.

Berekeningen van het Centraal Planbureau laten zien dat een evenwichtige overstap op een nieuwe opbouwsystematiek mogelijk is, zonder dat hiermee het perspectief op indexatie verdwijnt.³ Tegelijkertijd geldt dat deze berekeningen macro-cijfers zijn en dat de effecten op decentraal niveau kunnen verschillen. Dit geldt in het bijzonder voor de transitie binnen bestaande premiereregelingen, waarbij geen compensatie kan worden geboden vanuit de overgang naar een nieuw contract. Partijen zullen dit vraagstuk betrekken bij de nadere uitwerking en implementatie. Het uniforme overgangsrecht zal ook tijd en ruimte moeten bieden voor deze transitie. Kabinet, werkgevers- en werknemersorganisaties voelen zich geïnteresseerd op het gezamenlijk vinden van oplossingen, als onverhoopt onvoorziene effecten optreden die het vertrouwen schaden dat een evenwichtige transitie mogelijk is.

2.3 Pensioencontracten op een nieuwe leest

De SER heeft de afgelopen jaren een zoektocht afgelegd naar een nieuw pensioencontract. Voor sociale partners is het mogelijk maken van een koopkrachtiger pensioen één van de belangrijkste doelen van een nieuw pensioencontract. Collectieve pensioenregelingen bieden de mogelijkheid om risico's te delen die mensen alleen niet kunnen dragen en hebben daarmee een belangrijke maatschappelijke meerwaarde. Hierbij kunnen sociale partners in bedrijven en sectoren verschillen in hun voorkeur voor de mate van risicodeling; het nieuwe stelsel zal hieraan ruimte moeten bieden. De SER doet een voorstel voor een nieuwe premiereregeling met uitgebreide risicodeling en adviseert de verbeterde premiereregeling ook voor bedrijfstakken toegankelijk te maken.

³ CPB-notitie, *Effecten van afschaffing van de doorsneesystematiek en de gelijktijdige overgang naar een nieuw pensioencontract*, november 2018. Op korte termijn verwacht het CPB een update van deze studie te publiceren. Tevens zullen binnenkort vanuit de Pensioenfederatie een aantal doorrekeningen op fondsniveau openbaar worden gemaakt.

Het door de SER voorgestelde nieuwe pensioencontract in combinatie met het beter toegankelijk maken van de wet verbeterde premiereregeling geeft een andere invulling aan de doelstellingen uit het regeerakkoord dan het kabinet in eerste instantie voor ogen had; in het regeerakkoord wordt uitgegaan van persoonlijke pensioenvermogens in de opbouwfase met een positieve buffer en collectieve risicodeling in de uitkeringsfase, en zijn negatieve buffers niet toegestaan. De achtergrond daarvan was de overtuiging van het kabinet dat tekorten bij pensioenfondsen niet te zeer naar toekomstige deelnemers doorgeschoven mogen worden. Het kabinet wil echter tegemoet komen aan de wens van sociale partners om het voorgestelde pensioencontract mogelijk te maken, mits de bescherming van nieuwe deelnemers en het persoonlijker maken van het pensioen goed worden geborgd. Het kabinet wil de voorstellen ten aanzien van beide contracten overnemen. Voor beide contracten geldt dat ze leiden tot een persoonlijker en transparanter pensioen. Aandachtspunt blijft de gevolgen voor de hoogte, de stabiliteit en de volatiliteit van de uitkering.

Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve uitkeringsfase

Sinds 2016 is het op grond van de Wet verbeterde premiereregeling al mogelijk om een premiereregeling af te spreken waarbij elke deelnemer tijdens zijn of haar werkzame leven een persoonlijk pensioenvermogen opbouwt, waarmee hij of zij in de periode vóór pensionering geleidelijk instroomt in een uitkeringscollectief waarbinnen risico's worden gedeeld. Door het afschaffen van de doorsneesystematiek en de overstap op leeftijdsonafhankelijke premie-inleg, wordt de verbeterde premiereregeling ook voor bedrijfstakpensioenfondsen – ruim 80% van de deelnemers – een beter bereikbaar alternatief. De SER acht het noodzakelijk dat er waarborgen komen dat de verplichtstelling aan het fonds overeind blijft in dit contract. Ze vraagt het kabinet om hier voldoende borging voor te bieden. Voor de houdbaarheid van de verplichtstelling is van belang dat het pensioencontract voldoende solidariteitseisen bevat. Relevant hierbij is dat het kabinet gaat bezien of in de verbeterde premiereregeling een begrensde solidariteitspremie kan worden toegevoegd en of het macro-levensrisico gerichter kan worden gedeeld.

Het nieuwe contract

Daarnaast doet de SER een voorstel voor een premiereregeling waarin ook in de opbouwfase sprake is van risicodeling. In dit contract bouwen deelnemers pensioenaanspraken op, maar wordt het door middel van een buffer sturen op nominale zekerheid losgelaten.⁴ Het nieuwe pensioencontract is een premiereregeling, waarbij jaarlijks pensioenaanspraken zonder zekerheidsmaat worden ingekocht tegen de dan geldende markttrente. Sociale partners maken een afspraak over de toegezegde stabiele premie, en herijken die afspraak periodiek met het oog op hun pensioenambitie. Wijzigingen in de financiële positie van het fonds – veroorzaakt door (over)rendement, rentemutaties en mutaties in de (macro)levensverwachting van deelnemers – werken gespreid in de tijd door in de pensioenuitkeringen van gepensioneerden en pensioenaanspraken van alle deelnemers: actieven en slapers. Om grote effecten te voorkomen mogen schokken – net als in de wet verbeterde premiereregeling – in maximaal tien jaar worden gespreid.

⁴ De huidige buffervereisten zijn niet meer van toepassing indien de zekerheidsmaat wordt losgelaten. Wel kennen de IORP-richtlijnen ook buffervereisten, van ca. 1%, voor premiereregelingen. Dit geldt ook nu al voor bestaande premiereregelingen. De exacte hoogte van de buffer is afhankelijk van de kenmerken van het contract.

Het SER-advies beschrijft verschillende methoden voor het spreiden van mee- en tegenvallers binnen het contract met uitgebreide risicodeling. In de zogenoemde gesloten methode worden mee- en tegenvallers enkel gedeeld tussen personen die ten tijde van de schok deelnemer of pensioengerechtigde zijn. In de open spreidingsmethode worden mee- en tegenvallers ook gedeeld met toekomstige toetreders. Risicodeling met toekomstige deelnemers kan zorgen voor betere pensioenuitkomsten, omdat deze toekomstige deelnemers alvast kunnen delen in financieel risico en rendementen en doordat er risico's kunnen worden gedeeld die niet – of in onvoldoende mate – op financiële markten worden verhandeld. Dit wordt ook wel aangeduid als de welvaartsvoordelen van intergeneratieve risicodeling.⁵ Keerzijde hiervan is dat nieuwe deelnemers bij toetreding te maken kunnen krijgen met een dekkingstekort. Toekomstig overrendement wordt dan in de eerste plaats gebruikt voor het wegwerken van dat tekort en komt niet beschikbaar voor indexatie. Als dit langdurig het geval is, kan de continuïteit van het fonds in gevaar komen. Er kan bovendien druk ontstaan om het pensioencontract zodanig aan te passen dat noodzakelijke kortingen worden voorkomen. Zonder nadere voorwaarden kan dit ten koste gaan van het pensioen van toekomstige deelnemers.

Het kabinet vindt de keuze voor een spreidingsmethode – mits aan randvoorwaarden wordt voldaan – primair een zaak van sociale partners. Het kabinet is bereid ook de optie van open spreiden mogelijk te maken. Voorwaarde voor het kabinet is dat de methode waarin schokken ook worden gedeeld met toekomstige toetreders («open spreiden») wordt begrensd, zoals ook nu het geval is. Om nieuw toegetreden deelnemers te beschermen en om het persoonlijke karakter te borgen wordt vastgelegd dat de dekkingsgraad niet lager mag worden dan 90% en niet langer dan vijf jaar onder 100% mag liggen. Op deze manier kan er in financieel zware tijden niet meer dan 10% van de premies worden gebruikt om ontstane tekorten te dichten.

In de meeste gevallen profiteren deelnemers van collectieve risicodeling en zal er meer dan 100% van de premie, plus het daarover behaalde rendement, ten goede komen aan de eigen vermogens- of pensioenopbouw. Om te voorkomen dat tussen generaties kan worden geschoven met pensioenvermogens, wordt voorts geborgd dat de opgebouwde aanspraken alleen kunnen variëren met objectief waarneembare resultaten op financiële markten (zoals gerealiseerde rendementen) en ontwikkelingen in de levensverwachting. Deze ontwikkelingen worden voor deelnemers transparant gemaakt. Door bovenstaande waarborgen wordt, in combinatie met de overige maatregelen zoals het afschaffen van de doorsneesystematiek, het nieuwe stelsel robuuster en persoonlijker.

Houdbaarheid van de verplichtstelling

Op verzoek van het kabinet Rutte-2 heeft de Raad van State in een voorlichting aangegeven dat het ontbreken van de doorsneesystematiek in een nieuw pensioenstelsel er niet automatisch toe leidt dat moet worden geconcludeerd dat een dergelijk stelsel dusdanig weinig solidariteitskenmerken bevat dat verplichtstelling leidt tot een ongerechtvaardigde inbreuk op het Europese mededingingsrecht.⁶ Voor die rechtvaardiging ziet de Raad van State ruimte, gelet op het feit dat de doorsneesystematiek maar één van de elementen is waarin het sociale karakter van een pensioenregeling tot uitdrukking komt. De overige door

⁵ CPB-notitie, *Welvaartswinst van risicodeling in collectief pensioencontract*, november 2018.

⁶ Raad van State, Voorlichting betreffende de afschaffing van de doorsneesystematiek bij pensioenopbouw (W12.17.0115/III/Vo).

de Raad genoemde solidariteitskenmerken, zoals kansensolidariteit, solidariteit tussen actieven en niet-actieven, gendersolidariteit en – bij bedrijfstakpensioenfondsen – solidariteit op bedrijfstakniveau blijven in de nieuwe premiereregeling ongewijzigd. Het nieuwe stelsel dient Europeesrechtelijk houdbaar te blijven, met inbegrip van de verplichtstelling. In de kabinetsbrief van 1 februari jl. heeft het kabinet aangekondigd in gesprek te gaan met de Europese Commissie om meer duidelijkheid te krijgen over de Europeesrechtelijke houdbaarheid van de verplichtstelling. Het overleg is gaande en de uitkomsten daarvan zullen worden betrokken in de verdere uitwerking van het akkoord.

De bestaande uitkeringsovereenkomst

Na de overstap op een systeem met leeftijdsonafhankelijke premies en daarbij passende pensioenopbouw is het niet meer mogelijk om voor langere termijn een vaste pensioenopbouw toe te zeggen, zoals nu in de uitkeringsovereenkomst het geval is. Alle contracten zullen immers worden gebaseerd op arbeidsvoorwaardelijke toezeggingen over de premie. De opbouw van nieuwe pensioenaanspraken hangt af van de premie die in de pensioenovereenkomst is afgesproken en van de kostprijs van het pensioen, die varieert met de rente.

2.4 Verschillende pensioenregelingen, gelijke spelregels

De afschaffing van de doorsneesystematiek en de overgang op een nieuwe vorm van pensioenopbouw betekent dat alle pensioencontracten moeten worden aangepast. Werkgevers zullen in overleg met de vakbonden per bedrijfstak of onderneming moeten overwegen welke pensioenregeling zij hun werknemers willen aanbieden. De keuze voor een pensioencontract is en blijft aan de werkgever en de vakbond of de ondernemingsraad. Zij moeten afwegen welke van de voorgenoemde pensioenregelingen het best past bij de karakteristieken van hun sector of bedrijf, en bij de voorkeuren van hun deelnemers. De pensioenuitvoerder kan hierbij een belangrijke ondersteunende rol spelen, door in samenwerking met sociale partners de verschillende contractmogelijkheden en hun effecten voor de deelnemers in kaart te brengen. Het kabinet zorgt daarbij voor een gelijk speelveld, met dezelfde spelregels op terrein van de fiscaliteit, waarderingsregels, communicatie en beleggingsbeleid voor alle pensioencontracten.

Eén fiscaal kader voor alle pensioencontracten

Om te beginnen wordt het fiscale kader voor alle pensioenregelingen gelijk. In het nieuwe stelsel met premieovereenkomsten worden alle pensioencontracten fiscaal begrensd op de premie en niet langer op de opbouw en de indexatie. Dit betekent dat er een uniforme leeftijdsonafhankelijke premiegrens gaat gelden voor iedereen, waarbij de hoogte zodanig zal zijn dat een adequate pensioenopbouw wordt gefaciliteerd. De omzetting van het fiscale kader leidt op macroniveau niet tot een bezuiniging ten opzichte van de huidige premiesom. In het nieuwe fiscale kader wordt de uniforme fiscaal gemaximeerde premiegrens, macro gezien, gebaseerd op de huidige ambitie van 75% van het gemiddelde loon in 40 opbouwjaren (hetgeen neerkomt op 80% van het gemiddelde loon in ruim 42 opbouwjaren), waarbij de marktrente het uitgangspunt is waarbij frequente schommelingen in de fiscale premiegrens zoveel

mogelijk moeten worden voorkomen.⁷ Deze uniforme maximale premiegrens gaat gelden voor alle pensioencontracten en ook voor pensioenopbouw in de derde pijler. Waar mogelijk en wenselijk zal een stap worden gezet richting een arbeidsvormneutraal pensioenkader. Bij de uitwerking zal het kabinet er oog voor blijven houden dat het fiscale kader generiek toepasbaar en handhaafbaar is voor de Belastingdienst.

Eén maatstaf voor waardering van nominale aanspraken

De SER adviseert om pensioenaanspraken in alle pensioencontracten te blijven waarderen op basis van de risicovrije marktrente.⁸ Het kabinet hecht veel waarde aan deze objectieve en generatieneutrale waarderingmaatstaf. Voor de rente op de zeer lange termijn bestaat echter geen goede marktprijs. De Nederlandsche Bank (DNB) houdt daarom bij de vaststelling van de rentetermijnstructuur rekening met een ultimate forward rate (UFR). Deze UFR wordt elke vijf jaar door DNB vastgesteld op basis van een advies van de onafhankelijke commissie parameters. Zoals ik u eerder heb gemeld, heb ik dit voorjaar een nieuwe commissie parameters ingesteld.⁹ Dit is conform artikel 144 uit de Pensioenwet waarin staat dat eens in de vijf jaar een commissie van onafhankelijk deskundigen advies moet uitbrengen. Deze commissie heeft tot taak te adviseren over de parameters voor het financieel toetsingskader en de waardering van pensioenverplichtingen met een lange termijn (de UFR). In overeenstemming met de taakopdracht voor de eerdere commissie UFR en de criteria die zij heeft gehanteerd is de commissie verzocht daarbij rekening te houden met aansluiting bij de financiële markten, transparantie, repliceerbaarheid, aansluiting bij de wetenschappelijke literatuur, beperking van verstoring van financiële markten, stabiliteit en uitlegbaarheid en de internationale context van de UFR.

Beleggingsbeleid op maat

De SER onderkent het belang van een beleggingsbeleid dat in lijn is met de leeftijdssamenstelling en de risicohouding van de deelnemers. Het kabinet zal wettelijk borgen dat in alle contracten beleggingsrisico's worden genomen conform een (impliciet) lifecyclepatroon met een risicohouding per leeftijdscohort, waarbij beleggingsrisico's en rendementen variëren naar leeftijdssamenstelling. Voorkomen moet worden dat er te veel risico wordt genomen voor ouderen met het oog op de stabiliteit van de uitkering, maar ook dat er te weinig risico's worden genomen voor jongeren voor het bereiken van een goed pensioen. Dit uitgangspunt kan langs verschillende wegen worden bereikt.

De SER noemt als voorbeeld voor maatwerk de mogelijkheid dat rendementen en risico's leeftijdsafhankelijk worden toebedeeld. Op deze wijze blijft uniform beleggen voor de gehele fondspopulatie een mogelijkheid, maar wordt bij de toedeling van het fondsrendement beter rekening gehouden met de risico's waaraan de deelnemers worden blootgesteld. Zo kan aan de ouderen meer zekerheid geboden worden en

⁷ Door een (periodieke) koppeling van de premiegrens aan de renteontwikkelingen, financiële ontwikkelingen en de levensverwachting is het mogelijk de pensioenambitie overeind te houden. Idealiter wordt er een aanpassingsmechanisme ontwikkeld waarbij een evenwicht wordt gevonden tussen het niet te vaak aanpassen van de premiegrens en het met niet teveel vertraging laten doorwerken van de gevolgen van een veranderende rente of levensverwachting.

⁸ Dat betekent dat de huidige mogelijkheid tot demping van de kostendekkende premie op basis van een prudent verwacht rendement zal verdwijnen.

⁹ Besluit van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 januari 2019, nr. 2019-0000006712, houdende benoeming van en toekenning van vergoedingen aan de Commissie Parameters (Besluit benoemingen Commissie Parameters).

dragen de jongeren het risico dat nodig is om rendement te behalen over de pensioenopbouw.¹⁰ Een bijkomend voordeel van het leeftijdsafhankelijk toedelen is dat pensioenen beter aansluiten bij de ontwikkelingen van de economie. Daarmee wordt de volatiliteit van de dekkingsgraad alsook het discontinuïteitsrisico aanzienlijk beperkt, en zullen noodremmen in het nieuwe contract minder snel nodig zijn. Het kabinet zal – in overleg met de sociale partners – in de uitwerking verschillende opties nader vormgeven.

Communiceren over een persoonlijke pensioen

De SER adviseert om deelnemers inzicht te bieden in het opgebouwde en het te bereiken pensioen. Ik vind het, evenals de SER, belangrijk dat deelnemers helder inzicht krijgen in hun eigen pensioen. Daarom ben ik blij dat alle deelnemers vanaf dit najaar op www.mijnpensioenoverzicht.nl drie scenariobedragen te zien krijgen in de vorm van een navigatiemeetafloop. Pensioenuitvoerders berekenen die bedragen volgens een verwacht, een optimistisch en een pessimistisch scenario. Zo weten deelnemers wat ze aan pensioen kunnen verwachten, maar ook dat het pensioen meer of minder kan worden.¹¹

Ik heb ook begrip voor de wens om deelnemers meer inzicht te verschaffen in het opgebouwde pensioen, de premie die daarvoor is ingelegd en het rendement dat daarop is behaald. Tegelijkertijd moeten we ervoor waken dat informatie daarover voor deelnemers duidelijk is en handelingsperspectief geeft. Daarom bekijk ik, zoals ik heb aangegeven in mijn brief¹² van 1 februari jl., hoe we ervoor kunnen zorgen dat elke deelnemer op heldere wijze over dergelijke persoonlijke informatie kan beschikken.

Meer keuzemogelijkheden

De SER adviseert mensen meer keuzevrijheid te geven ten aanzien van hun pensioen. Elke deelnemer krijgt met dit advies de keuze om een deel van zijn pensioenuitkering op pensioeningangsdatum op te nemen als een bedrag ineens. Dit deel zal maximaal 10% bedragen van de waarde van het voor deze deelnemer opgebouwde ouderdomspensioen. Dit advies sluit aan bij de doelstelling van het kabinet om in het pensioenstelsel meer keuzemogelijkheden te introduceren. Voor degenen die een oudedagsvoorziening opbouwen in de derde pijler zal een zelfde wettelijke keuzemogelijkheid worden gecreëerd. Op korte termijn zal ik uw Kamer een brief sturen met de nadere uitwerking van dit voornemen.

Naast wat de SER adviseert over de mogelijkheid van het opnemen van een bedrag ineens zal het kabinet onderzoeken welke andere keuzemogelijkheden op termijn kunnen worden toegevoegd. Te denken valt aan de keuze tussen een vast of een variabel pensioen, het inzetten van een deel van de premie voor het aflossen van de hypotheek en mogelijkheden voor mensen om te kiezen voor een groener pensioen dat duurzaam en eerlijk belegd wordt.

¹⁰ Het hogere verwachte rendement levert een belangrijke bijdrage aan het mitigeren van de relatief lage nominale inkoop van aanspraken in het nieuwe contract voor fondsen die in het huidige contract de premie dempen.

¹¹ Het nieuwe contract, waarin direct aanspraken worden ingekocht die van jaar tot jaar zullen verschillen, onderstreept het belang van communicatie in verwachte pensioenuitkeringen.

¹² Kamerstukken II, 2018–19, 32 043, nr. 443

Zelfstandigen

Zelfstandigen hebben diverse mogelijkheden om te sparen voor het pensioen, maar zij maken daar slechts beperkt gebruik van. Eén van de mogelijkheden voor een zelfstandige om pensioen op te bouwen is de vrijwillige voortzetting. Dat kan nu alleen als de zelfstandige voordien als werknemer heeft deelgenomen.

Het kabinet zal, in lijn met het SER advies, bezien hoe zelfstandigen vrijwillig kunnen aansluiten bij de pensioenregeling in de sector of de onderneming waar zij werken, ook als zij voordien niet als werknemer hebben deelgenomen.

Voor zelfstandigen die in verschillende sectoren werken, zal het kabinet verschillende uitvoeringsmodaliteiten bezien. De SER adviseert sociale partners om gezamenlijk met zelfstandigenorganisaties in sectoren te onderzoeken hoe zij mogelijkheden, zoals auto enrollment, variabele inleg en/of een verplichtstelling, kunnen realiseren. Belangrijk is dat betrokken organisaties nagaan of hiervoor draagvlak bij zelfstandigen bestaat. Het kabinet ziet de uitkomsten hiervan met belangstelling tegemoet. Het kabinet verwacht dat bovenstaande oplossingsrichtingen ertoe leiden dat meer zelfstandigen pensioen zullen gaan opbouwen. Het kabinet heeft daarnaast structureel € 100 miljoen euro gereserveerd om daar waar mogelijk en wenselijk stappen te zetten richting een arbeidsvormneutraal pensioenkader.

Aanpak witte vlek (werknemers zonder pensioen)

Het aantal werknemers dat geen arbeidsvoorwaardelijk pensioen opbouwt is de afgelopen jaren toegenomen. In november 2018 heb ik uw Kamer geïnformeerd over het meest recente CBS-onderzoek naar de omvang en de samenstelling van de witte vlek.¹³ Hieruit blijkt dat de onderzoeken naar de witte vlek van de afgelopen jaren een onderschatting hebben gegeven. Het kabinet vindt deze omvang van de witte vlek een zorgelijke constatering. In een stelsel waar het zwaartepunt van de pensioenopbouw aan het begin van de carrière ligt is het nog des te belangrijker dat jongeren voldoende pensioen opbouw. Het aanpakken van de witte vlek is daarmee nog relevanter geworden. Kabinet en sociale partners willen daarom voorafgaand aan de introductie van het nieuwe stelsel hier oplossingen voor vinden.

Het bieden van een pensioenregeling aan werknemers is primair een verantwoordelijkheid van sociale partners. Ik zal daarom de Stichting van de Arbeid (STAR) vragen om in een aanvalsplan met oplossingsrichtingen te komen om de omvang van de witte vlek te doen afnemen. Te denken valt aan het stimuleren van afspraken binnen sectoren waar momenteel geen afspraken zijn gemaakt over een pensioenregeling, zodat meer werknemers pensioen gaan opbouwen.

Specifieke aandacht vraagt de uitzendsector. Een belangrijk deel van de werknemers die geen aanvullend pensioen opbouwt via de werkgever is werkzaam in deze sector. In de uitzendsector is wel sprake van een verplichtstelling, maar bouwen werknemers niet vanaf hun eerste werkdag pensioen op, omdat in de pensioenregeling een wachttijd van 26 weken is afgesproken. Sociale partners in de uitzendsector laten, mede met het oog op de lopende cao-onderhandelingen, op dit moment al een onderzoek uitvoeren om te bepalen wat de gevolgen zijn van het verkorten van de wachttijd in de uitzendsector. De uitkomsten van dit onderzoek worden op korte termijn verwacht. De uitkomsten van dit onderzoek en de nadere stappen naar aanleiding daarvan zullen worden

¹³ Kamerstukken II, 2018–2019, 32 043, nr. 427

meegenomen in het traject van de STAR. De Kamer zal hierover tijdig worden geïnformeerd.

Nabestaandenpensioen en pensioen bij arbeidsongeschiktheid

De SER wijst er op dat in beide voorgestelde contracten ook het kortlevenrisico (nabestaandenpensioen) en de voortgezette pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid dienen te worden afgedekt. Het fiscale kader zal hiertoe ruimte bieden. De default moet zijn dat het nabestaandenpensioen standaard goed is geregeld. Conform het regeerakkoord stelt de SER dat het belangrijk is dat bij de herziening van het pensioenstelsel het nabestaandenpensioen meer wordt gestandaardiseerd, adequater en begrijpelijker wordt en risico's worden verkleind. De huidige situatie, waarbij verschillende soorten nabestaandenpensioen naast elkaar bestaan (zowel in de hoogte van de dekking als de financiering van het nabestaandenpensioen), is voor deelnemers onoverzichtelijk en vergroot de kans op het ontbreken van dekking bij baanwisselingen, werkloosheid of echtscheiding. Het kabinet is van mening dat de hervorming van het stelsel bij uitstek de gelegenheid biedt voor een herziening van het nabestaandenpensioen. Bij de uitwerking van het contract zal bijzondere aandacht komen voor de wijze waarop (nabestaandenpensioen)aan- spraken overgedragen kunnen worden.¹⁴ De initiatiefnota inzake nabestaandenpensioen van de leden Omtzigt (CDA) en Bruins (CU) sluit hier goed op aan. Naar aanleiding van de initiatiefnota heeft het kabinet de Stichting van de Arbeid gevraagd om met een advies te komen over de gewenste vormgeving van het nabestaandenpensioen teneinde dit mee te nemen bij de uitwerking van de het nieuwe pensioencontract. De Stichting verwacht dit advies in het vroege najaar op te leveren.

2.5 Het omzetten van bestaande aanspraken en rechten

De SER spreekt als voorkeur uit dat bestaande pensioenaanspraken en -rechten en nieuwe pensioenopbouw bij elkaar worden gehouden en adviseert het kabinet dit te faciliteren. Dit betekent concreet dat na een collectieve waardeoverdracht de regels van het nieuwe pensioencontract ook van toepassing zijn op reeds, opgebouwde aanspraken.

Het kabinet steunt de wens om als contractpartijen op decentraal niveau overstappen op één van de twee pensioencontracten, bestaande aanspraken en rechten en nieuwe pensioenopbouw bij elkaar te houden. Het kabinet is dan ook bereid om collectief invaren te faciliteren en de regels daarvoor indien nodig wettelijk vast te leggen. Daartoe zal de komende tijd in overleg met de sector een waarderingskader worden ontwikkeld voor het omzetten van opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten naar het nieuwe pensioencontract. Dit waarderingskader moet evenwichtig zijn en ook rekening houden met de verdeling van het pensioenvermogen in het huidige contract.

De uiteindelijke beslissing om bestaande aanspraken en rechten al dan niet over te dragen naar het nieuwe pensioencontract is aan sociale partners in bedrijfstakken en ondernemingen. Ingeval de bestaande aanspraken en rechten niet worden overdragen, vindt de overstap op meer persoonlijke pensioenen meer geleidelijk plaats. Het kabinet gaat mogelijkheden onderzoeken om ook voor die situatie te voorkomen dat bestaande en nieuwe rechten in aparte fondsen moeten worden ondergebracht. Een mogelijkheid is om de nieuwe opbouw voor pensioendatum

¹⁴ Dit is conform het verzoek uit de motie Slootweg over het invaren van oude rechten in het nieuwe stelsel ten behoeve van een adequate dekking voor het nabestaandenpensioen (34996-7).

weer (geleidelijk) samen te voegen met de al opgebouwde collectieve aanspraken.

3. Gezond werkend naar je pensioen

Naast de hervorming van de tweede pijler hebben kabinet en sociale partners afspraken gemaakt die ervoor moeten zorgen dat werkenden in Nederland gezond de eindstreep kunnen halen. Hiervoor hebben zij afspraken gemaakt over duurzame inzetbaarheid; zowel overgangsmatregelen op de korte termijn als structurele maatregelen voor de langere termijn. In de eerste plaats stelt het kabinet een budget beschikbaar voor de inzet op leven lang ontwikkelen; werkgevers en werknemers die maatregelen nemen waardoor volgende generaties werkenden op een gezonde wijze naar hun pensioen kunnen toewerken kunnen een beroep doen op dat budget. Daarnaast is het kabinet met vakbonden en werkgevers overeengekomen om de structurele koppeling van de AOW-leeftijd en pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting te versoepelen. Daarmee doet het kabinet een zeer forse structurele investering in een herijking van de AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd, om tegemoet te komen aan de zorgen in de samenleving. Kabinet en sociale partners zijn ervan overtuigd dat het met dit pakket voor een ieder haalbaar moet zijn om in goede gezondheid de pensioendatum te behalen. Het doel van partijen is zo snel mogelijk te komen tot een structureel pakket aan maatregelen, dat uiterlijk in werking kan treden voor de afloop van de bovengenoemde overgangsmatregelen. Het kabinet neemt in ieder geval de maatregelen voor duurzame inzetbaarheid, nieuwe AOW-koppeling en het verlofsparen direct ter hand. Hieronder worden de overgangsmatregelen voor de korte termijn en de structurele maatregelen verder toegelicht.

3.1 Overgangsmatregelen op de korte termijn

Het kabinet en sociale partners constateren dat, mede door de versnelde verhoging van de AOW leeftijd in 2015, met name mensen die nu vlak voor hun pensioen zitten, zich soms nog overvallen voelen of moeite hebben om de eindstreep te halen. Sociale partners hebben gevraagd om voor die groep een aantal specifieke maatregelen te treffen. Het kabinet is, binnen het totaalpakket aan afspraken met sociale partners, bereid aan die wens te voldoen.

Temporiseren van de stijging van de AOW leeftijd

Reeds bij de verhoging van de AOW-leeftijd heeft het toenmalige kabinet in 2012 overwogen dat op een later tijdstip op grond van veranderde inzichten tot een ander tijdsplan gekomen kan worden.¹⁵ Het kabinet is met de sociale partners overeengekomen om de AOW-leeftijd vanaf 2020 in een vertraagd tempo te laten stijgen. In 2020 en 2021 zal de AOW-leeftijd op 66 jaar en 4 maanden blijven staan zodat sociale partners in de gelegenheid zijn om op sectoraal niveau afspraken te maken over duurzame inzetbaarheid en over handelingsperspectief voor specifiek groepen werknemers die problemen hebben om de eindstreep te halen, in de vorm van vervroegd uittreden. Vervolgens zal de AOW-leeftijd in 2022 stijgen naar 66 jaar en 7 maanden en in 2023 naar 66 jaar en 10 maanden. In 2024 wordt de AOW-leeftijd 67 jaar. Sociale partners hebben ingestemd met dit tijdsplan.

¹⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 290, nr. 3, p. 5.

Vrijstelling van de RVU-heffing

In aanvulling op bovenstaande generieke maatregel leeft bij werknemers en werkgevers de wens om op sectoraal niveau afspraken te maken om specifieke groepen werknemers, die niet hebben kunnen anticiperen op de verhoging van de AOW-leeftijd en niet gezond kunnen blijven werken tot de AOW-leeftijd, meer handelingsperspectief te bieden om vervroegd uit te treden. Werkgevers krijgen de mogelijkheid om in sectoren en ondernemingen uittredingsregelingen te financieren waarmee werknemers de mogelijkheid krijgen om drie jaar voor AOW-leeftijd te stoppen met werken. Het kabinet zal deze regelingen faciliteren door vanaf 2021 voor een periode van vijf jaar de pseudo-eindheffing op regelingen voor vervroegde uittreding (RVU-heffing) generiek te versoepelen als de vervroegde uittreding binnen de laatste drie jaar voor AOW-leeftijd plaats vindt. Deze maatregel is bedoeld om het werkgevers voor de korte termijn gemakkelijker te maken om oudere werknemers tegemoet te komen die, vanwege bijvoorbeeld de zwaarte van hun beroep, niet werkend de AOW-leeftijd kunnen bereiken. De werknemer kan bijdragen aan het overbruggen van de periode tot aan AOW-leeftijd door zijn pensioen naar voren te halen. Hoewel de versoepeling van de RVU-heffing generiek geldt voor alle vertrekvergoedingen, is het uitgangspunt dat sprake is van wederzijdse vrijwilligheid van zowel werkgever als werknemer. Op cao-niveau kunnen hier nadere spelregels over worden afgesproken.

Het kabinet zal een (bruto) uitkeringsbedrag van ongeveer 19.000 euro per volledig jaar vrijstellen van de RVU-heffing; gaat de uitkering minder dan 3 jaar voor AOW-leeftijd in, dan wordt het heffingsvrije bedrag naar rato aangepast. Een kortere periode betekent dus een naar rato lager bedrag dat heffingsvrij is. Voor uitkeringen voor vervroegde uittreding die meer dan 3 jaar voor de AOW-leeftijd ingaan of uitgaan boven het bedrag dat is vrijgesteld, wordt slechts RVU-heffing geheven over het meerdere. Het bedrag sluit – rekening houdend met verschuldigde belasting en premies voor de volksverzekeringen – aan bij de netto AOW voor alleenstaanden.

Maatwerk faciliteren op sectoraal of cao-niveau

Sociale partners kunnen op cao niveau afspraken over het faciliteren van langer doorwerken. Daarvoor zijn verschillende instrumenten beschikbaar zoals bijvoorbeeld het investeren in om- en bijscholing, loopbaanbegeleiding, deeltijdpensionering, en generatiepactregelingen. Sectoraal kan een goede inschatting gemaakt worden welke instrumenten het meest effectief zijn. Het kabinet wil deze sectorale afspraken faciliteren door een budget van in totaal 800 miljoen beschikbaar te stellen (200 miljoen per jaar vanaf 2021). Sociale partners kunnen in gezamenlijk overleg aanvragen indienen die onder meer zien het op het duurzaam inzetbaar houden van werknemers en het faciliteren van langer doorwerken, knelpunten bij het realiseren van regelingen die vrijgesteld zijn van RVU-heffing of op faciliteiten om inzicht te krijgen in de effecten op het inkomen en pensioenuitkering bij het gebruik maken van diverse regelingen zodat eerder en betere keuzes gemaakt worden.

3.2 Structurele maatregelen

In aanvulling op de maatregelen op de korte termijn hebben kabinet en sociale partners afspraken gemaakt over een inzet voor de langere termijn. Structureel worden werknemers enerzijds in staat gesteld meer keuzes te maken over wanneer zij willen stoppen met werken en anderzijds wordt het gemakkelijker gemaakt om langer door te werken. Door de kickstart die gemaakt wordt met het duurzaam inzetbaarheidsbeleid (zie

korte termijn) wordt hier in de komende jaren al de nodige impuls aan gegeven.¹⁶

Inzet op leven lang ontwikkelen

Het kabinet zet samen met sociale partners in op een breed en intensief programma van duurzame inzetbaarheid en Leven Lang Ontwikkelen (LLO). Mede daarom heeft het kabinet aan de SER gevraagd een aanjaagfunctie op dit terrein te vervullen. Daarnaast werkt het kabinet samen met de Stichting van de Arbeid aan een regeling voor een publiek leer- en ontwikkelbudget, het «STAP-budget». Dit budget zorgt ervoor dat mensen stappen kunnen zetten in hun ontwikkeling en/of loopbaan. Ter verbetering van de randvoorwaarden voor LLO is er een meerjarig actieprogramma gericht op onder meer het stimuleren van een leercultuur in het MKB, een flexibeler onderwijsaanbod en een verbetering van de ondersteuningsstructuur in de regio's. Een doorbraak in LLO kan alleen worden gerealiseerd samen met werkgever- en werknemersorganisaties (waaronder O&O fondsen), onderwijsinstellingen, uitvoeringsorganisaties en alle andere betrokkenen.

Naast dit bestaande beleid wil het kabinet werkgevers en werknemers ondersteunen bij het vormgeven van duurzaam inzetbaarheidsbeleid via een *meerjarig integraal investeringsprogramma* voor duurzame inzetbaarheid. Het kabinet stelt hiervoor structureel een budget beschikbaar ter grootte van 10 miljoen per jaar als bijdrage aan beleid gericht op gezond doorwerken tot het pensioen. Dit is aanvullend op de kickstart die het kabinet probeert te geven en bedoeld om de gekozen aanpak langdurig te ondersteunen. Doel is om werkend Nederland (sectoren, werkgevers en werkenden, opdrachtgevers en zzp'ers) te bewegen tijdig te investeren in duurzame inzetbaarheid: gezondheid, up to date vaardigheden en vakmanschap en de organisatie van het werk (het werk letterlijk lichter maken, sociale innovatie). Op tijd investeren in duurzame inzetbaarheid maakt mensen wendbaarder en weerbaarder, het voorkomt dat zij hun baan verliezen door veroudering van vaardigheden of doordat zij het werk niet meer aankunnen en het maakt het mogelijk tijdig te anticiperen op veranderingen in de aard en inhoud van het werk. Hierbij is specifieke aandacht gewenst voor lager opgeleiden met een laag inkomen en sectoren als het MKB, waar investeren in duurzame inzetbaarheid speciaal uitdagend is vanwege de omvang van bedrijven. Het kabinet zal in nauwe samenwerking met de Stichting van de Arbeid een agenda maken voor duurzame inzetbaarheid.

Andere koppeling AOW-leeftijd en pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting

Het kabinet heeft oog voor de zorgen van veel burgers over de ontwikkeling van de AOW- en pensioenrichtleeftijd op lange termijn en erkent dat als de levensverwachting verder doorstijgt, dit vragen oproept over de houdbaarheid van de huidige koppeling van de AOW- en pensioenrichtleeftijd aan de levensverwachting, waarbij 1 jaar langer leven ook 1 jaar langer werken betekent. Daarom zijn het kabinet en sociale partners, mede in het licht van de motie Van Haersma Buma c.s., overeengekomen dat het wenselijk is om tot een andere, soepeler koppeling van de AOW-leeftijd aan de resterende levensverwachting te komen, waardoor de verhouding tussen de duur van het werkzame leven en de duur van het

¹⁶ De motie Gijs van Dijk c.s. over het uitwerken van varianten voor een pensioenakkoord (32 043-447) vraagt om het uitwerken van varianten waarbij sectorale afspraken om eerder te stoppen met werken mogelijk te maken en een andere koppeling van de AOW-leeftijd met de levensverwachting. Met bovenstaande tekst beschouw ik deze motie als afgedaan.

pensioen ook voor volgende generaties meer in evenwicht blijft. Concreet is afgesproken dat de ontwikkeling van de AOW-leeftijd met ingang van 2025 voor 2/3 gekoppeld wordt aan de ontwikkeling 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. Door deze forse investering draagt de overheid eraan bij dat het ook op de lange termijn makkelijker blijft om werkend de AOW-leeftijd te halen. Hiermee beschouw ik de motie Buma c.s. afgedaan.

Verlofsparen

Sociale partners hebben verzocht om extra fiscale ruimte om in cao's afspraken te kunnen maken over het inzetten van bovenwettelijk verlof, mede om vervroegd uittreden mogelijk te maken. Dit bovenwettelijk betaald verlof komt bovenop het reguliere jaarlijkse verlof. Dit verlof kan op allerlei moment gedurende de loopbaan (gedeeltelijk) worden opgenomen. Het kabinet is bereid die mogelijkheid te bieden en zal dit ondersteunen door meer fiscale ruimte te bieden om verlof op te sparen. Op dit moment kunnen werknemers maximaal 50 weken fiscaal gefaciliteerd verlof opsparen. Het verhogen van deze grens naar 100 weken geeft werknemers meer mogelijkheden om eerder te stoppen met werken. Sociale partners kunnen op de cao-tafel afspraken maken om bij overwerk of ploegendiensten (deels) beloning via extra verlofopbouw te laten plaatsvinden. Op die manier vertaalt zwaar(der) werk zich in de mogelijkheid om vervroegd uit te treden of vaker en meer verlof op te nemen.

Inzetten van toeslagen

Een andere mogelijkheid om de keuzemogelijkheden met betrekking tot de uittreedleeftijd te vergroten is het mogelijk maken van het inzetten van toeslagen voor individueel pensioenopbouw. In cao's zijn voor functies met zware beroepen relatief vaak vormen van toeslagen opgenomen (te denken valt aan onregelmatigheid, overwerk en inconvenienten). Kabinet en sociale partners hebben afgesproken dat onderzocht zal worden hoe deze toeslagen omgezet kunnen worden in individuele vrijwillige pensioenopbouw, die werknemers later in staat stelt om eerder te stoppen met werken.

Hoge pensioenopbouw aan begin carrière

Door de afschaffing van de doorsneesystematiek en de overstap op een stelsel van leeftijdsonafhankelijke premies waarbij iedereen een pensioen (vermogen) krijgt dat past bij de ingelegde premie, wordt in het begin van de carrière meer pensioen opgebouwd dan nu, en aan het einde van de carrière minder. Hierdoor zullen mensen die op jonge leeftijd de arbeidsmarkt betreden, relatief meer pensioen gaan opbouwen. Specifiek voor mensen die relatief vroeg beginnen met werken kan dit extra ruimte geven om eerder te stoppen met werken.

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. Aandachtspunten hierbij zijn de uitvoerbaarheid en het behoud van de AOW als stabiele basis van ons pensioenstelsel. Het voornemen is om het onderzoek volgend jaar af te ronden.

3.3 Dekking

Het pensioenakkoord bevat zowel overgangsmaatregelen op de korte termijn als structurele maatregelen. Een van de overgangsmaatregelen is het minder snel verhogen van de AOW-leeftijd. Deze maatregel houdt in dat de AOW-leeftijd niet in 2021 op 67 jaar uitkomt, maar pas in 2024. Dit kost ongeveer 5 miljard euro, verdeeld over de jaren 2020 tot en met 2025. Voor het faciliteren van maatwerk op sectoraal of cao-niveau wordt 800 miljoen euro vrijgemaakt en de kosten voor de gedeeltelijke vrijstelling van de RVU-heffing bedragen 225 miljoen euro.

Van de structurele maatregelen leidt met name de aanpassing van de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting tot budgettaire gevolgen. Deze maatregel heeft een effect van naar schatting 0,4% BBP op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Ook wordt het mogelijk om meer verlof te sparen. Dit kost circa 27 miljoen euro structureel. Daarnaast wordt als onderdeel van het nieuwe pensioenstelsel de ruimte in de 2^e en 3^e pijler gelijkgetrokken en wordt het mogelijk gemaakt om een gedeelte van de pensioenuitkering als bedrag ineens op te nemen. Deze twee maatregelen kosten samen circa 80 miljoen euro structureel. Tot slot is er een structureel budget van 10 miljoen euro per jaar voor duurzame inzetbaarheid.

Het direct op de rijksbegroting inpassen van dit pakket aan maatregelen betekent dat er forse incidentele bijstellingen van de uitgaven nodig zijn, vooral in de periode 2020–2024. Dit vindt het kabinet niet wenselijk. Daarom heeft het kabinet besloten om voor het inpassen in de rijksbegroting van de maatregelen een periode van vijftien jaar te hanteren (met uitzondering van de aanpassing van de 1-op-1-koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting). De benodigde dekkingsmaatregelen kunnen dan over een periode van vijftien jaar worden verdeeld, waardoor deze een meer geleidelijk verloop kunnen hebben. De hogere uitgaven in eerdere jaren worden dan gecompenseerd in de latere jaren. De omvang van het pakket, en dus ook van de benodigde dekking, is cumulatief 8 miljard euro over een periode van vijftien jaar. De maatregelen hebben gevolgen voor zowel de uitgavenkant als de inkomstenkant van de rijksbegroting, dus de maatregelen ter dekking bevatten zowel lagere uitgaven (bezuinigingen) als hogere inkomsten (lastenverzwaringen).

De concrete dekkingsmaatregelen die het kabinet neemt (en de structurele opbrengst) zijn als volgt. Aan de uitgavenkant zijn er aanpassingen aan het lage-inkomensvoordeel (onder meer verlagen hoge tarief en beëindigen van de tegemoetkoming verhoging minimumjeugdloon (jeugd-LIV), circa 200 miljoen euro). Werkgevers gaan daarbij in overleg met het kabinet onderzoeken of voor het geheel aan instrumenten in de Wet Tegemoetkomingen Loondomein tot een effectievere invulling gekomen kan worden, waarmee niet het bezuinigingsbedrag maar wel de invulling daarvan kan veranderen. Daarnaast zet het kabinet structureel 100 miljoen euro in uit de algemene middelen.

Aan de inkomstenkant wordt de benodigde dekking 50/50 verdeeld over de lasten voor burgers en bedrijven. Tot slot vallen de in het regeerakkoord gereserveerde middelen voor de transitie afschaffen doorsneesystematiek vrij in 2020 en 2021 (in beide jaren 234 miljoen).¹⁷

¹⁷ De motie Van Kent c.s. over een structurele dekking bij structurele afspraken voor een pensioenakkoord (32 043-451) vraagt om structurele dekking voor structurele afspraken. Met de hierboven genoemde dekkingsmaatregelen geeft het kabinet invulling aan deze motie.

Er ontstaat ruimte voor een andere koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting omdat het CPB vooruitlopend op de actualisatie van de houdbaarheidssommen een partiële analyse heeft gemaakt van het effect van de AOW en nieuwe arbeidsaanbodprognoses op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daaruit blijkt dat de arbeidsparticipatie oploopt en dat deze trend zich naar verwachting doorzet; wat een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën oplevert van 0,5% bbp. Tegenover deze plus zullen echter naar verwachting ook minnen staan op andere terreinen, zoals de zorg, de gaswinning of het voldoen aan de klimaatdoelstellingen.¹⁸ In het licht van deze te verwachten minnen in het totale houdbaarheidsplaatje, acht het kabinet het niet verantwoord de gehele partiële houdbaarheidsverbetering in te zetten voor nieuw beleid. Het kabinet heeft daarom besloten om een deel van deze ruimte, 0,3% bbp, in te zetten voor de nieuwe AOW-koppeling. De resterende benodigde dekking (circa 800 miljoen euro in houdbaarheidstermen) zal binnen de bestaande budgettaire kaders worden ingepast via een generieke taakstelling.

3.4 Arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen

Er komt een wettelijke verzekeringsplicht voor zelfstandigen tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico. Het doel van deze verzekeringsplicht is om naast de bestaande werknemersverzekering ook andere werkenden te beschermen tegen de gevolgen van arbeidsongeschiktheid en te borgen dat iedereen zich kan verzekeren. Dit past in het bredere streven van het kabinet om toe te werken naar een situatie waarin niet instituties en kosten bepalend zijn voor de vorm waarin arbeid wordt aangeboden, maar de aard van het werk dat gedaan moet worden. Met een verplichte verzekering wordt ook afwenteling van kosten en risico's op de samenleving verminderd.

Het kabinet vraagt sociale partners om hiervoor 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, met het oog op een kabinetsvoorstel voor de zomer van 2020. Het kabinet hecht hierbij aan de balans tussen het tegengaan van schijnzelfstandigheid en zorgen dat echte zelfstandigen ruimte hebben om gewoon hun werk te kunnen doen en hun ondernemerschap in te vullen. Het kabinet vraagt daarom of het in de rede ligt en uitvoerbaar is om een uitzondering voor deze verplichting te laten gelden, bijvoorbeeld als sprake is van beter passende arrangementen, zoals bijvoorbeeld in de agrarische sector gangbaar is.

4. Afsluiting en vervolgproces

Stuurgroep

Het kabinet, werkgevers- en werknemersorganisaties committeren zich gezamenlijk aan de afspraken over de in deze brief beschreven vernieuwing van het pensioenstelsel. Dit is een gezamenlijk belang en een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het kabinet zal de komende maanden een nadere uitwerking geven aan de door de SER beoogde en met sociale partners overeengekomen oplossingsrichtingen voor het pensioenstelsel. Hiervoor zal het kabinet een stuurgroep instellen, bestaande uit vertegenwoordigers van sociale partners en het kabinet. Pensioenuitvoerders, toezichthouders en onafhankelijke externe deskundigen worden bij deze uitwerking betrokken. Ik zal periodiek in bestuurlijk overleg met de

¹⁸ Eind dit jaar verschijnt de volledige houdbaarheidsstudie van het CPB waarin alle aspecten die invloed hebben op de houdbaarheid worden meegenomen.

voorzitters van de vakcentrales en werkgevers-organisaties de werkzaamheden van de stuurgroep volgen en bespreken.

De uitwerkingsvragen waarover de stuurgroep zich zal buigen betreffen enerzijds de nadere invulling van het door de SER voorgestelde pensioencontract en van de wet verbeterde premiereregeling en anderzijds de uitwerking van het transitiekader voor de overgang naar een vernieuwd pensioenstelsel. Het uitgewerkte transitiekader moet sociale partners en pensioenuitvoerders handvatten bieden ten aanzien van onder meer de waarderingsregels voor de omzetting van bestaande pensioenaanspraken en -rechten in een nieuw contract, de verplichtingen die gaan gelden ten aanzien van de compensatie voor de afschaffing van de doorsneesystematiek, de fiscale mogelijkheden die het kabinet daarbij biedt, het zoveel als mogelijk beperken van de (Europeesrechtelijke) juridische risico's voor pensioenuitvoerders en de te hanteren ingangs- en overgangstermijnen en ingroeipaden. Bij de uitwerking zal ook nadrukkelijk gekeken worden hoe de kosten in het nieuwe stelsel beperkt kunnen worden.

De stuurgroep kan gebruik maken van nader op te leveren informatie zoals een waarderingskader voor de omzetting van bestaande pensioenaanspraken en -rechten in een nieuw contract, bevindingen rond de waarborgen voor het behoud van de verplichtstelling, het (nog te ontvangen) advies van de Commissie Parameters en de op de uitkomsten van de commissie gebaseerde besluiten van kabinet en DNB, de doorrekeningen van de effecten van de afschaffing van de doorsneesystematiek en de overstap op een nieuw pensioencontract, zowel op macroniveau door het Centraal Planbureau als op het niveau van diverse regelingen.

Het nieuwe stelsel moet voldoen aan de doelen die de SER en het regeerakkoord benoemen; onder andere een stelsel dat persoonlijker en transparanter is, beter aansluit bij de arbeidsmarkt en eerder perspectief biedt op een geïndexeerd pensioen voor werknemers en pensioengerechtigden. Een succesvolle introductie en een generatie-evenwichtige uitwerking van het vernieuwde stelsel zijn medebepalend voor het herstel van vertrouwen. Dit geldt zowel voor de transitie als voor de structurele situatie. De transitie en uitwerking van het vernieuwde stelsel worden mede beïnvloed door de financiële spelregels, de vormen van compensatie die mogelijk worden gemaakt en de waardering van bestaande rechten en aanspraken. Deze factoren zijn onder andere relevant voor de opbouw en de rendementstoedeling en daardoor op de verdeling van het pensioenresultaat over leeftijdscohorten en de vormgeving van de compensatie. De genoemde informatie die beschikbaar komt tijdens de uitwerkingsperiode zal daarom invloed zijn op de vormgeving en werking van het stelsel. De stuurgroep zal in haar uitwerking specifiek aandacht hebben voor de stabiliteit van het nieuwe stelsel, zowel tijdens de transitie als structureel. Gekeken zal worden hoe het beleggingsbeleid, de regels rondom spreiden van schokken, en de vormgeving van de uitkeringsfase bijdragen aan een zo stabiel mogelijk systeem. Dit gegeven de wens om over te stappen naar een stelsel waar rendementen (positief dan wel negatief) eerder verdeeld worden en geen buffers hoeven worden opgebouwd. Waar nodig zal de stuurgroep externe deskundigheid betrekken bij deze vragen.

Het kabinet onderschrijft het advies van de SER dat het kabinet samen met de Stichting van de Arbeid een goede afweging maakt of de doelen en de te bereiken resultaten kunnen worden behaald, dan wel op een andere wijze dienen te worden gerealiseerd om de overstap naar een nieuwe stelsel mogelijk te maken waarbij zowel het nieuwe contract als de bestaande verbeterde premiereregeling wordt vormgegeven. Dit voordat de wetgeving bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

Voor de indiening van de wetgeving bij de Tweede Kamer zal het kabinet, in overleg met de Stichting van de Arbeid, bezien of het totaalpakket, waarin zowel het nieuwe contract als de bestaande verbeterde premiereregeling is vormgegeven, leidt tot een evenwichtige verdeling van effecten tussen generaties, zowel tijdens de transitieperiode als structureel. Dat ziet onder meer op generatie-evenwichtige pensioenuitkomsten en voldoende waarborgen dat de overstap op een nieuwe vorm van pensioenopbouw voor alle leeftijdscohorten voldoende gecompenseerd kan worden, zonder dat hiermee tijdens de transitie of structureel het perspectief op indexatie voor werkenden en gepensioneerden verdwijnt. Het kabinet zal bij de uitwerking verkennen of en hoe het nieuwe stelsel toepasbaar is op het systeem van netto pensioen. De uitwerking en uitvoering van de hervorming van het pensioenstelsel, met name op het punt van transitie en compensatie, vergt commitment van zowel politiek als van sociale partners in de komende jaren. Kabinet en sociale partners gaan ervan uit dat de afspraken in deze brief kabinetsperiode overstijgend zijn en dus langjarig commitment vraagt van politieke partijen en sociale partners.

Het is goed dat het sociale partners en kabinet nu overeenstemming hebben bereikt over een nieuw pensioenstelsel, de AOW en zwaar werk en duurzame inzetbaarheid. Deze kamerbrief bevat deze afspraken en de acties die kabinet en sociale partners de komende tijd – ieder vanuit hun verantwoordelijkheid – zullen gaan ondernemen om deze grote transitie in praktijk vorm te geven. Vanuit deze gezamenlijke afspraken en de noodzaak eendrachtig de uitwerking het hand te nemen, heb ik deze kamerbrief ook voorgelegd aan de sociale partners. Zij hebben mij aangegeven zich volledig te herkennen in de weergave van het bereikte akkoord, de gemaakte afspraken en de geschetste vervolgstappen.¹⁹

Kortingen

In het voorgestelde nieuwe pensioencontract ligt het kantelpunt bij een dekkingsgraad van 100%. Daarboven wordt sneller uitgedeeld en daaronder sneller verlies verrekend. In het licht van en vooruitlopend op de overgang naar het nieuwe stelsel ben ik voornemens de huidige kortingsregels tijdelijk te bezien. Ik vind het verstandig om rust te brengen in het stelsel en fondsen en deelnemers gedurende de overgang naar het nieuwe stelsel niet te confronteren met kortingen bij een dekkingsgraad boven de 100%. Concreet zullen fondsen extra tijd krijgen om aan de financiële vereisten te voldoen: fondsen hoevende komende jaren geen MVEV-korting door te voeren bij een dekkingsgraad boven de 100%. Fondsen die al vijf jaar lang in onderdekking zitten en ook aan het eind van het jaar een dekkingsgraad onder de 100% hebben, zullen een onvoorwaardelijke kortingen moeten doorvoeren zodat ze weer op 100% uitkomen.²⁰ Met het tijdelijk aanpassen van de kortingsregels is de kans dat fondsen moeten korten echter wel substantieel kleiner geworden. Tevens zal een eventuele korting lager zijn, omdat de dekkingsgraad in geval van een korting terug gebracht wordt naar 100%.

¹⁹ Dit met uitzondering van de verkenning naar meer keuzemogelijkheden en de uitbreiding van de risicodeling in de wet verbeterde premiereregeling.

²⁰ Hiermee voldoe ik aan het verzoek van het lid De Jong (PVV) tijdens de RvW van 2 april 2019 om een brief over het bericht «Korting in pensioen in zicht».

Vervolgproces

In het najaar van 2019 wil ik uw Kamer informeren over de voortgang van de uitwerking van de hoofdlijnen van het SER-advies. Vervolgens neemt het kabinet de wet- en regelgeving ter hand die nodig is voor de vernieuwing van het pensioenstelsel. Het gaat hierbij om aanpassing van de wettelijke en fiscale kaders voor het arbeidsvoorwaardelijk pensioen in de tweede pijler en voor de vrijwillige oudedagsvoorziening in de derde pijler. Op hele korte termijn verwacht ik een wetsvoorstel naar Kamer te sturen over het aanpassen van de oploop van de AOW-leeftijd. Deze maatregelen zijn volgens de afspraken gekoppeld: het kabinet en sociale partners beschouwen beide aanpassingen als een onlosmakelijk pakket van maatregelen.

Het kabinet heeft de ambitie om met ingang van 2022 een wettelijk kader gereed te hebben waarmee sociale partners het arbeidsvoorwaardelijk pensioen gereed kunnen maken voor de eisen van de 21^e eeuw.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees