

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA Den Haag



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2021-0000063865

Uw referentie
167020.12u

Datum 20-04-2021
Betreft Vragen OSF-fractie over toekomst pensioenstelsel

De voorzitter van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft mij met bovengenoemde brief – onder verwijzing naar het mondelinge overleg van 9 maart jl. – verzocht om enkele aanvullende vragen van de OSF-fractie te beantwoorden. Graag voldoe ik aan dit verzoek.

Internetconsultatie

De OSF-fractie wijst op de inbreng van de Pensioenfederatie tijdens de internetconsultatie van het wetsontwerp toekomst pensioenen en vraagt op welke wijze de Eerste Kamer zal worden geïnformeerd over de reactie op deze inbreng, ten einde op grond daarvan het wetsvoorstel te kunnen toetsen.

De Pensioenfederatie steunt de voorgenomen herziening van het pensioenstelsel, net als veel van de andere organisaties die inbreng hebben geleverd. Desondanks heeft de Pensioenfederatie een omvangrijk commentaar geleverd op het consultatiedocument. Dit commentaar wordt, net als de inbreng van bijna 800 andere organisaties en personen door mijn ministerie beoordeeld om te bezien of en zo ja, op welke manier het wetsontwerp hierop moet worden aangepast. Over onderdelen hiervan vindt overleg plaats met – onder meer - de Pensioenfederatie. De regering zal in een aparte paragraaf in de memorie van toelichting ingaan op de relevante onderdelen van de ontvangen commentaren en op de verwerking daarvan in het wetsvoorstel.

Individueel bezwaarrecht

Het lid van de OSF-fractie constateert een verschil van opvatting tussen de Pensioenfederatie en de ouderenorganisaties over de wenselijkheid van het individuele bezwaarrecht bij de omzetting van bestaande pensioenaanspraken en –rechten naar een nieuwe pensioenovereenkomst. Naar zijn opvatting lopen pensioengerechtigden het risico van permanente onteigening van hun pensioenvermogen en koopkrachtverlies. Hij pleit ervoor deelnemers, onder wie pensioengerechtigden, wel individueel om goedkeuring te vragen en vraagt of ik het daar mee eens ben.

Het omzetten van bestaande pensioenaanspraken naar pensioenen in het nieuwe stelsel zal in veel gevallen te prefereren zijn, bijvoorbeeld doordat de pensioenen hierdoor eerder kunnen worden verhoogd of doordat het achterblijven van

bestaande pensioenen in het oude pensioenstelsel voor deelnemers en pensioengerechtigden financieel ongunstig is. Het pensioenfonds heeft de verplichting om de belangen van de deelnemers, gewezen deelnemer, pensioengerechtigden en andere aanspraakgerechtigden en de werkgever evenwichtig af te wegen.

Datum

20-04-2021

Onze referentie

2021-0000063865

In aanvulling hierop worden rechten voor de medezeggenschapsorganen geïntroduceerd om de transitie mogelijk te maken, maar eveneens om een evenwichtige belangenafweging te borgen. Afhankelijk van het bestuursmodel van het pensioenfonds krijgen het verantwoordingsorgaan of het belanghebbendenorgaan een adviesrecht respectievelijk een goedkeuringsrecht. Op deze wijze wordt getracht een voldoende stevige positie voor de deelnemers, gewezen deelnemers en de gepensioneerden in de besluitvorming te realiseren. Voor de volledigheid, het vervallen van het individueel bezwaarrecht laat onverlet dat een individu te allen tijde naar de rechter kan stappen.

Overigens is bij de omzetting van pensioenen naar het nieuwe stelsel geen sprake van onteigening. De Europeesrechtelijke jurisprudentie geeft geen aanleiding te veronderstellen dat hierbij eigendomsrecht wordt geschonden.

Herbezinning op proces

Het lid van de OSF-fractie vraagt zich af of de overgang naar het nieuwe stelsel wel door moet gaan. Hij baseert zich daarbij op verschillende ontwikkelingen:

- In de periode vanaf 2008 zijn pensioenen niet geïndexeerd, ten koste van de koopkracht van pensioengerechtigden;
- het collectieve pensioenvermogen is in deze periode toegenomen van € 592 naar €1692 miljard;
- de ontwikkeling van het beleggingsrendement van Pensioenfonds Zorg en Welzijn, afgezet tegen totale uitkeringslast, zoals verwoord in het jaarverslag over 2019 en
- de kosten van overgang naar het nieuwe stelsel, mede door de herverdeling naar individuele potjes, die worden geschat op € 60 miljard.

In reactie daarop merk ik in de eerste plaats op dat de geschatte overgangskosten niets te maken hebben met de verdeling van vermogen naar deelnemers. De € 60 miljard, waar het lid van de OSF-fractie naar verwijst, betreft een schatting uit 2017 van het CPB, in samenwerking met Netspar, van de (macro) overgangseffecten bij afschaffing van de zogenoemde doorsneesystematiek in een nieuw pensioenstelsel.¹ Zonder nadere maatregelen zou deze afschaffing tot gevolg hebben dat het te bereiken pensioen van bestaande deelnemers lager uitkomt. Doorrekeningen van de afspraken in het Pensioenakkoord door het CPB en 13 pensioenfonds uit 2020 laten zien dat het nadelige effect van de afschaffing van de doorsneesystematiek en het voordelige effect van de overstap op een nieuw pensioencontract elkaar – gegeven de actuele economische uitgangspunten – in hoge mate compenseren².

De overige ontwikkelingen die de OSF-fractie noemt, hebben betrekking op het huidige pensioenstelsel. Het is juist dat pensioenfonds over het algemeen goede rendementen hebben behaald. De wens tot indexatie is daarom ook begrijpelijk. De behaalde rendementen laten echter één zijde van de balans zien. In deze

¹ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-21juni2017-Overgangseffecten-bij-afschaffing-doorsneesystematiek.pdf>

² Bijlagen bij Kamerstukken II 2019/2020 32043, nr. 519

periode is de rente fors gedaald, waardoor de waarde van de verplichtingen van pensioenfondsen sterk is gestegen. Voor de huidige en toekomstige verplichtingen op basis van de huidige uitkeringsovereenkomsten moet daarom steeds meer geld gereserveerd worden. De waarde van de pensioenverplichtingen is bij veel pensioenfondsen nog sneller gestegen dan hun belegde vermogen. Dit komt tot uitdrukking in hun dekkingsgraden, die zijn per saldo gedaald. Die ontwikkeling is mede afhankelijk van de mate waarin pensioenfondsen zich via hun beleggingen hebben ingedekt tegen een daling van de rente. Zo zijn er ook fondsen die deelnemers en gepensioneerden in het verleden beter beschermd hebben tegen een daling van de rente, en als gevolg van dat beleid de afgelopen jaren de pensioenen van de gepensioneerden wel hebben kunnen indexeren. De financiële gezondheid van een pensioenfonds kan dus niet alleen worden gezien door naar de beleggingsresultaten te kijken. Daarvoor moet ook worden gezien in hoeverre alle toegezegde pensioenen, dus ook degene die pas over bijvoorbeeld 40 jaar uitgekeerd moeten worden, door activa worden gedekt. De activa- en passivakant van een pensioenfondsbalans kunnen niet los van elkaar worden gezien. De samenhang tussen de ontwikkeling van het belegde vermogen en van de pensioenverplichtingen, blijkt ook uit het feit dat de behaalde rendementen in de afgelopen jaren direct of indirect samenhangen met de gedaalde rente.

Datum

20-04-2021

Onze referentie

2021-0000063865

Het lid van de OSF-fractie stelt voor om tot 2026 met een aangepaste dekkingsgraadformule te werken, gebaseerd op een gemiddelde van de Europese rekenrente, gecombineerd met een langjarig gemiddeld rendement. Deze methode zou in 2026 moeten worden geëvalueerd, met het oog op een geleidelijke en weloverwogen stelselhervorming.

Hiervoor ben ik al ingegaan op de waardering van pensioenverplichtingen in het huidige stelsel en de rol van de rekenrente daarbij. Een verhoging van de rekenrente, bijvoorbeeld door uit te gaan van historische rendementen, betekent dat er op voorhand een potentiële toekomstige risicopremie wordt ingerekend. Het staat echter niet vast dat die risicopremie wordt geboekt, beleggingsresultaten uit het verleden zeggen immers niets over de toekomst. Een rekenrente op basis van verwacht rendement past niet bij de huidige pensioencontracten waarin pensioenuitkeringen worden toegezegd. Het is daarom niet mogelijk en niet wenselijk om het voorstel van de OSF-fractie over te nemen. Dat voorstel staat haaks op de doelstelling van een toekomstbestendig, meer persoonlijk, transparant en solidair pensioenstelsel. Het zou bovendien leiden tot voortzetting van de discussie over de verdeling van het collectieve pensioenvermogen.

In het nieuwe stelsel bestaat de actuele waarde van de pensioenaanspraken direct uit het persoonlijk pensioenvermogen dat voor een deelnemer is gereserveerd. Deze aanspraken worden niet verdisconteerd, een rekenrente is dus niet nodig. Om te berekenen welk pensioen met dit pensioenvermogen kan worden bereikt, wordt gebruik gemaakt van de zogenoemde URM-methode. Met deze methode wordt op basis van een doorrekening van duizenden scenario's het te bereiken pensioen in drie scenario's (slecht weer, mediaan en goed weer) gepresenteerd.

In het nieuwe pensioencontract krijgt het overrendement een voorname rol. Dat contract biedt bovendien de mogelijkheid om risico's voor bepaalde deelnemersgroepen, bijvoorbeeld gepensioneerden, gericht af te dekken. Positieve rendementen kunnen zodoende direct tot uitdrukking komen in hogere pensioenen, ook bij een dalende rente.

Datum

20-04-2021

Onze referentie

2021-0000063865

Economische schade

Het lid van de OSF-fractie merkt op dat pensioengerechtigden in de periode van 2008 tot 2021 een koopkrachtverlies van 23,4% hebben geleden. Hij vraagt mij of ik compensatie van dit verlies wil overwegen.

Het is niet duidelijk waarop de OSF-fractie een koopkrachtverlies van 23,4% baseert. De meeste pensioengerechtigden ontvangen naast een aanvullend, arbeidsvoorwaardelijk pensioen ook een AOW-uitkering. Het klopt dat veel pensioenfondsen al geruime tijd de pensioenuitkeringen en de opgebouwde pensioenaanspraken niet (volledig) kunnen indexeren. Dat gaat ontegenzeggelijk ten koste van de koopkracht van huidige pensioengerechtigden en van de hoogte van de pensioenen van toekomstig pensioengerechtigden. De AOW-uitkering, die voor een modale pensioengerechtigde ongeveer de helft van het inkomen vormt, is in genoemde periode echter tweemaal per jaar verhoogd aan de hand van de gemiddelde contractloonontwikkeling. Daarbovenop is de AOW-uitkering deze kabinetsperiode gestegen als gevolg van de doorwerking van beleidsmatige verhogingen van de algemene heffingskorting op de netto-nettokoppeling van de AOW-uitkering. Specifiek voor pensioengerechtigden met aanvullend pensioen is de ouderenkorting in 2019 en 2021 beleidsmatig verhoogd en is in 2019 de harde inkomensgrens in de ouderenkorting vervangen door een geleidelijk afbouwpad. In hoeverre de hogere AOW-uitkering en het aanvullend beleid opwegen tegen het niet-indexeren van de aanvullende pensioenuitkering hangt samen met de hoogte van het aanvullend pensioen. Onderstaande voorbeeldhuishoudens maken dit inzichtelijk:

In %	Cum. 2008-2021*
Alleenstaand	
(alleen AOW)	7,9
AOW + € 10.000 aanvullend pensioen	-3,1
Paar**	
(alleen AOW)	4,3
AOW + € 10.000 aanvullend pensioen	-4,3

* 2008-2019 gebaseerd op realisatiegegevens en 2020-2021 o.b.v. ramingen, realisatiecijfers uit Jaarverslag en ramingen uit Begroting van betreffende jaar.

** Vanaf 2018 is het voorbeeldhuishouden van een AOW-paar met AOW en € 30.000 euro toegevoegd, de cumulatieve koopkrachtontwikkeling over de periode 2008-2021 is hierdoor niet beschikbaar.

Bron: Jaarverslagen 2008-2019 en Begrotingen 2020-2021 van het ministerie van SZW, beschikbaar via www.rijksbegroting.nl.

In de voorbeeldhuishoudens zijn veranderingen in de huishoudsituatie niet meegenomen. In de realisatiegegevens van het CBS is dit wel het geval. Onderstaande tabel geeft inzicht in de gerealiseerde mediane (middelste huishouden in een op koopkracht gerangschikte verdeling) dynamische koopkrachtontwikkeling per jaar in de periode 2012-2019 voor huishoudens waarbij een AOW- of pensioenuitkering de voornaamste inkomensbron is. Realisatiegegevens over eerdere of latere jaren zijn niet beschikbaar. Omdat het mediane huishouden per jaar verschilt kunnen deze cijfers niet opgeteld worden.

Datum

20-04-2021

In %	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Dynamische koopkrachtontwikkeling per jaar van huishoudens met pensioen als voornaamste inkomensbron (mediaan)	-1,2	-2,9	0,8	0,1	0,8	-0,2	-0,4	0,5

* Voorlopig cijfer

Bron: CBS statline, beschikbaar via

<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83781NED/table?dl=50C78>.

De realisatiegegevens maken inzichtelijk dat, na dalingen tijdens de economische crisisjaren 2012-2013, de koopkracht van huishoudens met pensioeninkomen in doorsnee min of meer op pijl is gebleven.

Zoals uit eerdere antwoorden blijkt beschikken de meeste pensioenfondsen op dit moment – ondanks de gerealiseerde rendementen - over onvoldoende eigen vermogen om de pensioenuitkeringen en de opgebouwde pensioenaanspraken te indexeren. Met de stelselherziening die is beoogd met het pensioenakkoord, wordt het mogelijk om gerealiseerd overrendement directer te gebruiken voor aanpassing van de pensioenuitkeringen.

Tot slot

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gevraagd of ik de opvatting van de OSF-fractie deel dat dit dossier controversieel moet worden verklaard, mede gelet op de vele vragen die er nog liggen.

Het is niet aan mij om te bepalen of de Eerste Kamer dit dossier, de toekomst van het pensioenstelsel, controversieel moet verklaren. Dat besluit is aan de Eerste Kamer zelf. Er zijn inderdaad nog veel vragen te beantwoorden, en daar werk ik hard aan, samen met veel mensen uit de pensioensector, van sociale partners, toezichthouders en uit de wetenschap.

Te uwer informatie meld ik dat de Tweede Kamer op 26 januari jl. heeft besloten om mijn brief in reactie op het verzoek over alle relevante stukken die ten grondslag aan de uitwerking van het pensioenakkoord, niet controversieel te verklaren.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees