

Vergaderjaar 2022–2023

36 067

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

32 043

Toekomst pensioenstelsel

C¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2022

Hierbij ontvangt u een afschrift van de Kamerbrief impactberekeningen Commissie Parameters 2022 door DNB en pensioenfondsen.

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

¹ De letter C heeft alleen betrekking op 36 067.

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2022

Op 30 november is het advies van de Commissie Parameters naar uw Kamer verzonden.² De Commissie Parameters heeft advies uitgebracht over de financiële parameters die pensioenfondsen moeten gebruiken voor wettelijk verplichte berekeningen die zij moeten uitvoeren, over de technische uitwerking van de grondslagen voor de waardering van pensioenverplichtingen met een (zeer) lange termijn (de zogenaamde UFR-methode (*Ultimate Forward Rate*)) en over economische scenariosets die in het nieuwe pensioenstelsel moeten worden gebruikt. Met het oog op de behandeling van het wetsvoorstel en op verzoek van uw Kamer is door DNB en enkele pensioenfondsen in kaart gebracht wat de impact is van de nieuwe scenariosets en de UFR-methode op de transitieberekeningen die eerder met uw Kamer zijn gedeeld.³

Uit de impactberekeningen die ik als bijlage bij deze brief meestuur, blijkt dat ook onder de bijgestelde toekomstverwachtingen pensioenfondsen op een evenwichtige wijze kunnen overstappen naar het nieuwe pensioenstelsel. Uit de berekeningen blijkt ook dat de inzet van een reserve en/of compensatiedepot belangrijke middelen kunnen zijn om de transitie evenwichtig vorm te geven. Het nieuwe pensioenstelsel leidt grosso modo tot betere pensioenverwachtingen dan het huidige pensioenstelsel. Deze bevindingen zijn in lijn met de eerdere analyses van DNB, Netspar en CPB die eerder met uw Kamer zijn gedeeld.

In deze brief zal ik de uitkomsten van de doorrekeningen nader duiden. Hierbij zal ik eerst ingaan op de relevante achtergrond bij de impactberekeningen en de gehanteerde aannames.

Achtergrond impactberekeningen

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de transitie-effecten van het invaren naar het nieuwe pensioenstelsel afhangen van een groot aantal factoren. Veel van deze factoren zijn fondsspecifiek, omdat ze bijvoorbeeld afhangen van de fondssamenstelling, de financiële uitgangspositie van het pensioenfonds, keuzes die decentrale partijen maken met betrekking tot de vormgeving van het nieuwe pensioencontract, compensatiedepots, solidariteitsreserve en invaardoelen. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de verschillende mate van renteafdekking of de inrichting van het pensioencontract en de bijbehorende toedeelregels en de wijze waarop de solidariteitsreserve is ingericht. Ook zijn de uitkomsten, net als in het huidige pensioenstelsel afhankelijk van economische ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zijn inherent onzeker. Met behulp van economische scenariosets kan er een inschatting worden gemaakt van de toekomstige verwachtingen, waarbij de verwachte effecten van het nieuwe pensioenstelsel in elk scenario worden afgezet tegen de verwachte ontwikkelingen in het huidige pensioenstelsel. De daadwerkelijke effecten worden uiteindelijk – net als in het huidige stelsel – bepaald door ontwikkelingen op financiële markten, zoals die zich in de toekomst gaan voordoen. Deze berekeningen zijn daarmee een indicatie van hoe het nieuwe pensioenstelsel kan uitpakken.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32 043, nr. 596.

³ Berekeningen DNB Transitie-effecten, augustus 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 36 067, nr. 14) en berekeningen enkele fondsen (bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 36 067, nr. 29).

Bij de herijking van de berekeningen is zowel rekening gehouden met het advies van de Commissie Parameters, als met de wijzigingen inzake de transitievoorschriften die volgen uit de derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel toekomst pensioenen.⁴ Daarnaast wordt rekening gehouden met een maximale leenrestrictie van 150%. Met deze berekeningen wordt de impact van de zogenoemde dubbele transitie, het overgaan op een nieuw pensioencontract voor zowel bestaande als nieuwe pensioenopbouw, voor zes verschillende pensioenfondsen (drie gestileerde pensioenfondsen en drie werkelijke pensioenfondsen) weergegeven.⁵

Aannames

Door twee pensioenfondsen en Ortec is gerekend met het deelnemersbestand van drie bestaande pensioenfondsen. Bij één van deze pensioenfondsen is tevens de bestandssamenstelling verjongd («groen fonds») en verouderd («grijs fonds»), om op die manier meer zicht te krijgen op de impact van verschillen in deelnemersbestand tussen pensioenfondsen bij invaren. Daarnaast gebruikt DNB een gestileerd pensioenfonds met een gelijkmatige verdeling van de leeftijdsopbouw. In totaal zijn de transitie-effecten van zes verschillende pensioenfondsen in kaart gebracht, waarmee de berekeningen zicht geven op de verscheidenheid aan fondsspecifieke eigenschappen die ook in de pensioenwereld aanwezig zijn.

Voor deze berekeningen zijn door DNB twee scenariosets (P- en Q-set) opgesteld met 10.000 scenario's op basis van het recente advies van de Commissie Parameters. Bij de berekeningen door de pensioenfondsen is gerekend met dezelfde scenarioset (P-set), waarbij de set door DNB is gekalibreerd op marktprijzen en rentestanden van juni 2022. Eveneens is gerekend met de nieuwe UFR-methodiek voor juni 2022 zoals ook door de Commissie Parameters is geadviseerd.⁶ De pensioenfondsen hebben alle zes een andere bestandssamenstelling en hebben zelf aannames gemaakt over de invulling van de solidaire premieregeling, bijvoorbeeld over de toedeelregels aangaande beschermingsrendement, overrendement en solidariteitsreserve.⁷

In de DNB-berekeningen worden de effecten van het invaren van zowel de standaardmethode als de vba-methode in beeld gebracht, bij de overige pensioenfondsen is met de standaardmethode gerekend.

De economische scenarioset bevat 10.000 scenario's met verschillende uitkomsten voor het aandelenrendement, de renteontwikkeling en de inflatieontwikkeling. In de berekeningen wordt gekeken naar het mediane scenario (het 50^e percentiel⁸) en een slechtweersscenario (het 5^e percentiel). Door de pensioenfondsen is daarnaast ook het goedweersscenario (het 95^e percentiel) in beeld gebracht. De berekeningen geven weer wat gegeven deze scenario's de uitkomsten zijn van het nieuwe pensioencontract afgezet tegen de uitkomsten van de bestaande uitkeringsovereenkomst («FTK-contract»). Daarmee geven deze berekeningen inzicht in mogelijke uitkomsten, maar vanzelfsprekend geen zekerheid.

⁴ Kamerstukken II 2021/22, 32 067, nr. 43.

⁵ De uitkomsten van de berekeningen van DNB en de pensioenfondsen vindt u als bijlagen bij deze brief.

⁶ De scenarioset en rente sluiten hiermee aan bij de aanpak van de Commissie Parameters.

⁷ Door de pensioenfondsen wordt gerekend met een invulling die passend wordt geacht voor de betreffende fondspopulatie, waarbij wordt opgemerkt dat hierover vanzelfsprekend nog geen formele besluiten zijn genomen.

⁸ Het x^e percentiel betekent dat x% van de scenario's economisch gezien slechter zijn en (100-x)% van de scenario's economisch gezien beter zijn in de gehele scenarioset van 10.000 scenario's.

In de DNB-berekeningen zijn de effecten van de overgang op de solidaire premieregeling in beeld gebracht bij verschillende invaardeckingsgraden, waarbij 122% is gehanteerd als basisvariant (sectorgemiddelde in juni 2022). Hierbij zijn zowel de uitkomsten van de standaardmethode als de uitkomsten van de vba-methode met elkaar vergeleken. De transitie-effecten worden weergegeven in termen van verandering in netto profijt («generatie-effecten») en reële pensioenuitkeringen ten opzichte van de huidige uitkeringsovereenkomst (hierna: FTK-contract). Naast de nieuwe scenario'set en rentestanden, is in vergelijking met de eerdere berekeningen uitgegaan van een maximering van de leenrestrictie op 150% en is ook rekening gehouden met de restricties die zijn opgenomen in de derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel toekomst pensioenen.⁹

Tabel 1: Uitkomsten DNB-berekeningen in basisvariant met een invaardeckingsgraad van 122%.

Invaarmethode	Herverdeling (Δ NP)		Δ Reële gem. uitkering (35-jarige)		Δ Reële gem. uitkering (45-jarige)		Δ Reële gem. uitkering (net gepensioneerd)		Δ Reële gem. uitkering (80-jarige)	
	min	max	Mediaan	5%-percentiel	Mediaan	5%-percentiel	Mediaan	5%-percentiel	Mediaan	5%-percentiel
VBA	0%	4%	38%	12%	24%	16%	9%	3%	6%	– 5%
Standaard	– 3%	8%	32%	7%	20%	13%	13%	7%	5%	– 5%

Toelichting: in de tabel is het verschil in uitkomsten tussen het FTK-contract en het nieuwe pensioencontract opgenomen.

Bij beide invaarmethodes nemen in de DNB-berekeningen de verwachte reële pensioenuitkeringen in de solidaire premieregeling bij een brede range aan dekkingsgraadniveaus toe ten opzichte van het huidige FTK-contract. In het nieuwe pensioenstelsel worden uitkeringen naar verwachting sneller verhoogd en is er geen sprake van een fiscale bovengrens op pensioenverhogingen («genoeg is genoeg» principe). Ten opzichte van de berekeningen van augustus 2022 is het beeld van het nieuwe pensioenstelsel iets positiever.

Dit komt tot uitdrukking in hogere pensioenverwachtingen voor het nieuwe pensioenstelsel ten opzichte van het huidige pensioenstelsel. Dit geldt voor de meeste leeftijdscohorten, in zowel het mediane scenario als in het slechtweerscenario. Uitzondering hierop zijn de oudste leeftijdscohorten in het slechtweerscenario's. Bij deze groep liggen de uitkeringen in het slechtweerscenario lager dan onder het huidige FTK-contract (in het mediane scenario liggen de verwachte uitkeringen wel boven het FTK-contract). Dit komt omdat jongere deelnemers een langere beleggingshorizon hebben en daardoor beter in staat zijn om tegenvallers op te vangen. Ik merk hierbij op dat pensioenfondsen de plicht hebben om tot een evenwichtige belangenafweging te komen, waarbij ze onder meer de beschikking hebben over de solidariteitsreserve, die kan worden ingezet om mogelijke pensioenverlagingen te voorkomen.

De uitkomsten uitgedrukt in netto profijt zijn voor alle doorgerekende varianten in lijn met de eerdere berekeningen. Er is een positieve verschuiving zichtbaar in de minimale netto profijteffecten voor jongeren die in de nieuwe doorrekeningen hoger liggen (minimale netto profijteffecten gaan van -6% naar -3%). Dit wordt veroorzaakt doordat in de nieuwe scenario'set wordt gerekend met een lagere rente zoals voorgesteld door de Commissie Parameters. Hierdoor is het effect op netto profijt van de afschaffing van de doorsneesystematiek kleiner.

⁹ Dit betreft onder meer de eis dat elke deelnemer bij invaren minimaal 95% van de uitkomst van de standaardregel moet meekrijgen, ongeacht welke invaarmethode wordt gehanteerd. DNB wijst erop dat deze restrictie in deze berekeningen geen impact heeft op de uitkomsten.

Daarnaast heeft DNB in lijn met eerdere berekeningen de volgende gevoeligheidsanalyses in beeld gebracht:

- Toepassing van een compensatiedepot bij de standaardmethode voor verschillende dekkingsgraden.
- Renteschok –1%-punt en +1%-punt ten opzichte van RTS juni 2022 (met nieuwe UFR methodiek conform advies Commissie Parameters 2022).
- Verschillende invaardekkingsgraden: 95%, 105% en 140%.
- Variant met flexibele premieregeling zonder risicodelingsreserve (DC).

Bij al deze varianten is op hoofdlijnen het beeld vergelijkbaar: hoewel de kwantitatieve cijfers zijn veranderd, zijn de kwalitatieve conclusies ongewijzigd gebleven. Wel liggen ten opzichte van de berekeningen van augustus 2022 de uitkomsten van het nieuwe pensioenstelsel in termen van pensioenverwachtingen boven die van het huidige pensioenstelsel.

Uitkomsten pensioenfondsen

Bij de berekeningen van de drie pensioenfondsen ligt de focus op het invaren bij een relatief lage dekkingsgraad.¹⁰ Dit betreft nadrukkelijk niet de sectorgemiddelde actuele dekkingsgraad (deze is thans boven 120%) of die van de drie pensioenfondsen zelf. In lijn met de berekeningen van oktober¹¹ zijn door de pensioenfondsen vier specifieke varianten doorgerekend:

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

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

Door de betreffende pensioenfondsen zijn twee effecten in beeld gebracht. In de eerste plaats betreft dat de impact op het verwachte reële pensioen op pensioendatum, zoals dat jaarlijks aan de deelnemers wordt gecommuniceerd via het uniform pensioenoverzicht (hierna: upo). In het wetsvoorstel toekomst pensioenen is opgenomen dat pensioenuitvoerders verplicht zijn om alle deelnemers te informeren over het verwachte reële pensioen op pensioendatum voor en na de transitie.

Naast deze zogenoemde upo-bedragen is ook in beeld gebracht hoeveel pensioen

¹⁰ Door het lid Maatoug (GroenLinks) is in een eerder wetgevingsoverleg gevraagd om een indruk te krijgen van mogelijke invaareffecten van enkele pensioenfondsen bij dekkingsgraden rond de 100%.

¹¹ Bijlage bij Kamerstukken II, 2021/22, 36 067, nr. 29.

de verschillende maatmenssen kunnen verwachten in de nieuwe pensioenregeling, afgezet tegen de huidige pensioenregeling, als wordt gekeken naar de gewogen gemiddelde reële pensioenuitkering. Hierbij wordt dus niet enkel naar het verwachte pensioen op pensioendatum gekeken, maar ook naar de ontwikkeling van de pensioenuitkering gedurende de gehele periode van pensionering. Daarmee sluit deze maatstaf aan bij de berekeningen die zijn uitgevoerd door DNB. Ook hierbij zijn per maatmens drie scenario's doorgerekend.

Voor beide effecten is gekeken naar vijf maatmenssen: een 25-jarige, 45-jarige en 57-jarige, 65-jarige en 67-jarige maatmens, waarbij drie scenario's in beeld zijn gebracht (verwacht, goed weer en slecht weer).

Bij de pensioenfondsen C, D» en E» zijn de uitkomsten van de gewogen gemiddelde pensioenuitkering in het verwacht scenario voor een 45-jarige, 57-jarige, 65-jarige en 67-jarige in alle situaties positiever dan in het FTK-contract gegeven de nieuwe economische verwachtingen. Voor jongeren (cohort 25 jaar) geldt dat de uitkomsten iets lager liggen dan in de eerdere doorrekeningen, maar nog steeds aanzienlijk hoger dan de verwachtingen onder het huidige FTK-contract. Bij de pensioenfondsen A en B is het beeld wisselender. Hier zijn er twee cohorten die met de nieuwe scenarioset naar verwachting een achteruitgang hebben ten opzichte van het FTK-contract. Dit geldt voor 45-jarigen en in mindere mate 57-jarigen, zien onder de gehanteerde veronderstellingen bij deze twee fondsen een lagere pensioenuitkering. Dit wordt verklaard door de afschaffing van de doorsneesystematiek. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in deze doorrekeningen geen rekening is gehouden met een eventuele compensatieafspraken. In de praktijk zal een dergelijk effect aanleiding zijn voor decentrale partijen om daar bij de invulling van het invaarbesluit expliciet rekening mee te houden en afspraken over te maken, bijvoorbeeld door het vullen van een compensatiedepot ten behoeve van bepaalde leeftijdscohorten.

Tabel 1: Gewogen gemiddelde pensioenuitkering in variant 1 (100% invaardekkingsgraad, waarvan 5%-punt voor MVEV en solidariteitsreserve). Pensioenfondsen A, B en C zijn drie bestaande pensioenfondsen, pensioenfonds D» is verjongd en pensioenfonds E» verouderd (varianten op C).

		Fonds A		Fonds B		Fonds C		Fonds D'		Fonds E'	
		huidig	nieuw	huidig	nieuw	Huidig	nieuw	huidig	nieuw	huidig	nieuw
25-jaar	verwachting	100	109	100	110	100	136	100	134	100	145
	slecht weer	64	44	52	48	61	57	61	56	61	56
	goed weer	109	337	102	314	115	406	115	354	115	510
45-jaar	verwachting	100	91	100	91	100	114	100	111	100	117
	slecht weer	55	38	44	42	56	53	58	57	51	48
	goed weer	109	231	110	186	118	239	119	211	117	301
57-jaar	verwachting	100	102	100	96	100	106	100	107	100	104
	slecht weer	54	53	45	53	57	57	61	64	49	49
	goed weer	115	171	121	153	120	172	120	163	119	187
65-jaar	verwachting	100	109	100	103	100	107	100	109	100	104
	slecht weer	65	70	60	68	72	73	76	80	66	65
	goed weer	113	155	120	138	121	139	122	138	120	141
67-jaar ¹	verwachting	100	110	100	101	100	104	100	107	100	102
	slecht weer	69	75	66	73	80	88	83	95	75	78
	goed weer	112	151	118	129	121	121	122	123	120	119

¹ Deze maatmensen zijn reeds gepensioneerd.

Toelichting: in de tabel is het verschil in uitkomsten tussen het FTK-contract en het nieuwe pensioencontract opgenomen.

Algemene inzichten

In de berekeningen is te zien dat de impact van de nieuwe scenarioset en de andere rentestand verschillend uitpakt bij de zes pensioenfondsen. Dit verschil wordt vooral veroorzaakt doordat elk pensioenfonds heeft gerekend met fondsspecifiek beleid, wat bijvoorbeeld leidt tot een andere mate van beschermingsrendement en toedeling overrendement naar deelnemers. Eventuele negatieve uitkomsten uit deze berekeningen kunnen in de praktijk nog worden verminderd of verholpen door bijvoorbeeld een andere invulling van reserves en compensatiedepot.

Bij de overgang naar het nieuwe pensioencontract geldt voor alle deelnemers een vlakke pensioenpremie met een bijbehorende pensioenopbouw (afschaffing doorsneesystematiek). Dit heeft impact op de pensioenverwachtingen van alle huidige deelnemers, in het bijzonder van de middengroepen tussen de 40 en de 50 jaar. Dit is ook terug te zien in de berekeningen van DNB, Ortec en de pensioenfondsen, waarbij in bijna alle gevallen geen rekening wordt gehouden met eventuele compensatie.

In bijlage B van het DNB-rapport wordt expliciet ingegaan op de impact van de afschaffing van de doorsneesystematiek. Hieruit blijkt dat de impact van de afschaffing van de doorsneesystematiek bij de nieuwe doorrekeningen aanzienlijk kleiner is geworden. Voor de middengroepen, waarvoor het netto profijteffect het meest ongunstig is, halveert het netto profijteffect bijna. Dit wordt veroorzaakt doordat in de nieuwe scenarioset met een lagere toekomstige rente wordt gerekend.

DNB heeft daarnaast in een van de varianten de impact van het toekennen van compensatie uit het vermogen bij de standaardmethode in kaart gebracht. Hieruit komt het beeld naar voren dat het toekennen van compensatie de netto profijteffecten tussen leeftijdscohorten kan beperken. Compensatie gaat in de solidaire premieregeling ten koste van uitkeringsniveaus van groepen die niet worden gecompenseerd. Ook voor die groepen is er echter nog steeds sprake van een toename van mediane verwachte uitkeringsniveaus ten opzichte van het FTK-contract.

Fiscale premiegrens

In het nieuwe pensioenstelsel zal het ouderdomspensioen en het partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum, fiscaal enkel nog worden begrensd op de premie en niet langer op de pensioenopbouw. Dit betekent dat er een uniforme premiegrens gaat gelden voor iedereen, waarbij de hoogte zodanig zal zijn dat een adequate pensioenopbouw wordt gefaciliteerd. De in het wetsvoorstel toekomst pensioenen voorgestelde maximale premiegrens voor het ouderdomspensioen en het partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum bedraagt 30% van de pensioengrondslag. Hierbij is in het wetsvoorstel toekomst pensioenen een aanpassingsmechanisme opgenomen, waarbij gedurende de transitiefase tot 2037 de fiscale premiegrens in principe vaststaat en alleen bij een verschil van meer dan 5%-punt zal worden aangepast.

Er is berekend wat het effect is van de nieuwe scenario'set, zoals geadviseerd door de Commissie Parameters, op de premiegrens. Voor de modelportefeuille zoals omschreven in het wetsvoorstel toekomst pensioenen komt het reële rendement na aftrek van kosten uit op 1,9% voor de mediaan en 1,1% voor het 27e percentiel. Op basis hiervan hoeft de premiegrens niet aangepast te worden, aangezien de bijbehorende premie bij een rendement van 1,1% volgens de tabel in de wettekst niet meer dan 5%-punt afwijkt van de voorgestelde fiscale premiegrens van 30%. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de fiscale premiegrens gedurende de transitie alleen wordt aangepast bij een verschil van meer dan 5%-punt. Zoals aangegeven in het wetsvoorstel toekomst pensioenen zal op 1 oktober 2023 op basis van de dan meest actuele scenario'set van DNB bepaald worden of de fiscale premiegrens daadwerkelijk onveranderd blijft dan wel aangepast dient te worden. Een eventuele aanpassing van de fiscale premiegrens dient drie jaar van tevoren te worden aangekondigd en zal dan in werking treden per 1 januari 2027.

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