

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

A¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2022

Hierbij ontvangt u een afschrift van de brief over het advies van de Commissie Parameters en de bijbehorende bijlagen die naar de Tweede Kamer zijn verstuurd.

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

¹ De Letter A 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, 30 november 2022

Inleiding

Op 28 januari 2022 heb ik de Commissie Parameters gevraagd te bezien of het advies uit 2019 nog passend is en waar nodig nieuw advies uit te brengen². Op woensdag 30 november 2022 heeft de Commissie Parameters advies uitgebracht. Dit advies gaat over de financiële parameters die pensioenfondsen moeten gebruiken voor wettelijk verplichte berekeningen die zij moeten uitvoeren. Ook heeft de Commissie geadviseerd over de methode waarmee de toekomstige pensioenverplichtingen van fondsen moeten worden gewaardeerd. Tevens heeft de Commissie geadviseerd over economische scenario's. Tot slot heb ik uit de procedurevergadering van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 30 november 2022 een informatieverzoek ontvangen inzake het advies van de Commissie Parameters. In deze brief zal ik reageren welke impactberekeningen kunnen worden uitgevoerd.

Taakopdracht

De Pensioenwet³ en Wet verplichte beroepspensioenregeling⁴ schrijven voor dat de voorgeschreven economische en rekenkundige uitgangspunten uiterlijk iedere vijf jaar getoetst moeten worden, waarbij de Commissie Parameters om een oordeel wordt gevraagd. De Commissie dient te bestaan uit experts die onafhankelijk tot een advies komen, waarbij zij gebruikmaken van de relevante wetenschappelijke inzichten. Het advies wordt in het huidige stelsel gebruikt bij onder andere de wettelijke vereisten ten aanzien van premiedemping en toekomstbestendige indexatie, begrenzing van de uitkeringsnelheid in de uitkeringsfase, herstelplannen, waardering van kasstromen (ver in de toekomst), communicatie richting deelnemers over (te verwachten) pensioenuitkeringen in verschillende scenario's en bij de haalbaarheids-toets.

Het vorige advies van de Commissie Parameters is uitgebracht op 6 juni 2019. Vanwege de toentertijd nog lopende onderhandelingen over het Pensioenakkoord, is in dat advies geen rekening gehouden met de veranderingen die uit het Pensioenakkoord voortvloeien. In het nieuwe pensioenstelsel wordt het advies van de Commissie, naast de huidige wettelijke toepassingen, gebruikt bij nieuwe toepassingen. Naast het bepalen van de fiscale premiegrens door de regering, betreffen dit toepassingen die voor pensioenuitvoerders in de uitvoering van belang zijn. In de Wet toekomst pensioenen zijn de kaders opgenomen en voor de uitvoering binnen die kaders heeft het advies van de Commissie betrekking. Voor de pensioenuitvoerders gaat het dan om het in beeld brengen van de balans tussen de pensioendoelstelling en de premie, het toetsen van de aansluiting van het beleggingsbeleid op de risicohouding, de bepaling van het (maximaal) in te rekenen projectierendement en het opstellen van overbruggingsplan tijdens de transitieperiode. Nieuw ten opzichte van het vorige advies zijn de zogenoemde risico-neutrale scenario's die nodig zijn voor de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel.

² Kamerstuk 32 043, nr. 574.

³ Artikel 144.

⁴ Artikel 139.

Hiermee kan het netto profijt worden berekend en de vba-methode worden uitgevoerd.

Leeswijzer

Ik zal in deze brief het advies van de Commissie Parameters weergeven in paragrafen 1 tot en met 3. De onderdelen van het advies over de parameters en de scenariosets⁵ zijn aan mij gericht, het advies over de UFR-methode is aan DNB gericht. Op grond van het Besluit ftk⁶ dient DNB hierover te besluiten, met inachtneming van het advies van de Commissie. In paragraaf 4 ga ik in op vragen van de Tweede Kamer over de eerder gemaakte analyses van de transitie-effecten met inachtneming van het nieuwe advies van de Commissie Parameters. In paragraaf 5 zal ik schetsen op welke wijze ik voornemens ben opvolging te geven aan het advies van de Commissie. Daarnaast geef ik aan op welke wijze DNB dat inzake de UFR-methode voornemens is te doen.

Het volledige advies van de Commissie vindt u als bijlage bij deze brief.

1. Parameters

De Commissie heeft een advies uitgebracht over de minimaal te hanteren verwachte loon- en prijsinflatie en de maximaal te hanteren verwachte rendementen. De minimale en maximale parameters worden in het huidige pensioenstelsel gebruikt om de begrenzing van de premie-demping en toekomstbestendige indexatie te berekenen en bij het opstellen van herstelplannen wanneer fondsen in onderdekking zijn. Ook in het nieuwe pensioenstelsel blijven de parameters een rol spelen bij de begrenzing van de uitkeringssnelheid in de uitkeringsfase. Daarnaast worden de parameters, analoog bij de herstelplannen zoals deze in het huidig ftk gelden, gebruikt bij het opstellen van een overbruggingsplan tijdens de transitieperiode.

De Commissie adviseert over de verwachte loon- en prijsinflatie op de lange termijn. Zij verwijst in het advies naar de bijstelling van de inflatiedoelstelling van de Europese Centrale Bank en naar kennisinstututen als het CPB en DNB⁷. De Europese Centrale Bank streeft naar prijsstabiliteit in de vorm van een inflatie van 2% voor eurolanden en beschikt binnen haar mandaat over verschillende instrumenten om een langdurige afwijking van de inflatiedoelstelling te bestrijden.

Tabel 1: Advies parameters

Minimum verwachtingswaarden		
	2022	2019
Prijsinflatie	2,0%	1,9%
Looninflatie	2,4%	2,3%
Maximum verwachtingswaarden (meetkundig bruto ¹)		
	2022	2019
AAA- staatsobligaties	Rentetermijnstructuur	Rentetermijnstructuur
Credits	Volgens mapping	Volgens mapping
Beursgenoteerde aandelen	5,4%	5,8%
Overige zakelijke waarden	7,0%	7,5%
Niet beursgenoteerd vastgoed	4,4%	4,8%

⁵ DNB stelt de scenariosets periodiek beschikbaar conform artikel 23b van Besluit FTK.

⁶ Artikel 2 lid 2.

⁷ Zie box 1.1 op pagina 16 en 17 in het rapport van de Commissie.

Minimum verwachtingswaarden		
	2022	2019
Grondstoffen	3,5%	3,5%

¹ Bruto wil zeggen voor aftrek van kosten (voor zover van toepassing).

Tabel 1 geeft het advies over de parameters weer. Ten opzichte van het advies in 2019 zien we dat de prijs- en looninflatie voor de lange termijn 0,1%-punt naar boven zijn bijgesteld. De maximale lange termijn verwachtingswaarden voor beursgenoteerde aandelen, overige zakelijke waarden en niet-beursgenoteerd vastgoed zijn in enige mate naar beneden bijgesteld in dit advies.

2. UFR-methode

De Pensioenwet schrijft voor dat de verplichtingen ten behoeve van pensioenuitkeringen worden berekend op basis van marktwaardering. Voor zeer lange looptijden zijn er nauwelijks marktprijzen beschikbaar om de waardering van kasstromen op te baseren. Om kasstromen ver in de toekomst te kunnen waarderen, wordt daarom gebruik gemaakt van een extrapolatiemethode om rentes met zeer lange looptijden te bepalen. Een dergelijke extrapolatie is gebaseerd op het niveau waar de rente naar toe convergeert (de *ultimate forward rate*, UFR) en de extrapolatiemethode die het pad richting de UFR bepaalt. In de Pensioenwet is opgenomen dat de Commissie ook een oordeel moet geven over de technische uitwerking van de grondslagen voor de waardering van pensioenverplichtingen ver in de toekomst.

De Commissie concludeert dat de wetenschap kritisch is over het gebruik van de huidige UFR-methode. De belangrijkste kritiek is dat de extrapolatiemethode niet aansluit bij de geobserveerde marktprijzen met looptijden van 40 en 50 jaar. Naar aanleiding van een uitgebreid onderzoek van EIOPA⁸, adviseert de Commissie om het startpunt van de extrapolatie op te schuiven van 30 jaar naar 50 jaar. De Commissie hanteert daarbij de criteria van EIOPA dat de onderliggende markt van renteswaps voldoende groot is, pensioenfondsen deze niet noemenswaardig kan verstoren, de renteswapmarkt voldoende liquide is om volledig van marktinformatie uit te gaan en dat marktprijzen voor renteswaps direct beschikbaar zijn.

Daarnaast adviseert de Commissie om af te stappen van de huidige extrapolatie-methode en over te gaan naar een constant-forward extrapolatiemethode van de rentetermijnstructuur. Deze UFR-methode maakt gebruik van 30- en 50-jaars rentes om de rente te extrapoleren voor looptijden langer dan 50 jaar. In het verlengde hiervan, adviseert de Commissie om daarmee het uitmiddelen van de forward-rentes op basis van een 120-maands historisch gemiddelden, zoals dat bij de huidige UFR-methode werd gedaan, te laten vervallen. Dit uitmiddelen sluit niet aan bij de actuele marktgegevens.

⁸ EIOPA staat voor de European Insurance and Occupational Pensions Authority, de Europese toezichthouder op pensioenen en verzekeraars. EIOPA-B-S-20/750 (2020), Background document on the opinion on the 2020 review of Solvency II, zie: https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/solvency_ii/eiopa-bos-20-750-background-analysis.pdf.

Tabel 2: Advies rentetermijnstructuur

Rentetermijnstructuur	
Startpunt extrapolatie	50 jaar
Ingroefactor	Voor looptijden na 50 jaar extrapolatie op basis van constante forward rente
Hoogte UFR	Gelijk aan 30 jaar forward 20-jaarsrente

Door het verschuiven van het startpunt van extrapoleren van 30 naar 50 jaar worden alleen rentes met looptijden vanaf 50 jaar nog beïnvloed door de keuze van de extrapolatiemethode. Op basis van het advies wordt de contante waarde van de (nominale) verplichtingen – en daarmee de dekkingsgraad – van een pensioenfonds veel minder gevoelig voor de extrapolatiemethode. Omdat de rente als gevolg van de gewijzigde UFR-methode alleen voor looptijden vanaf 30 jaar verandert⁹, heeft de geadviseerde aanpassing naar verwachting nauwelijks effect op de dekkingsgraad van een fonds met relatief veel ouderen («grijs»). Voor een fonds met relatief veel jonge deelnemers («groen») bevindt bijna iedereen zich nog in de opbouwfase en liggen de pensioenuitkeringen verder in de toekomst, waardoor de geadviseerde aanpassing een groter effect heeft.

Het Besluit ftk¹⁰ schrijft voor dat DNB de rentetermijnstructuur (waaronder de UFR-methode) vaststelt en periodiek de actuele rentetermijnstructuur publiceert. DNB heeft mij laten weten het advies van de Commissie per 1 januari 2023 over te nemen. DNB publiceert hier separaat een persbericht over.

DNB heeft aangegeven dat bij een gelijkblijvende marktrente de dekkingsgraad van een gemiddeld pensioenfonds door de wijziging van UFR-methode per 1 januari 2023 naar verwachting daalt met circa 0,7%. Van deze 0,7% daling is 0,3% toe te rekenen aan de stapsgewijze invoering van de huidige UFR-methode waartoe DNB in 2020 heeft besloten en 0,4% aan de invoering van het nieuwe advies van de Commissie Parameters. Met het besluit van DNB om het advies van de commissie per 1 januari 2023 over te nemen vervalt de stapsgewijze invoering van de huidige UFR-methode. Voor grijze fondsen zullen bovengenoemde effecten dus naar verwachting lager liggen en voor groene fondsen hoger. De impact is daarnaast afhankelijk van de toekomstige renteontwikkeling.

3. Scenario's

In de communicatie aan deelnemers over de (te verwachten) pensioenuitkeringen en bij de haalbaarheidstoets zijn fondsen verplicht een uniforme set met economische scenario's te gebruiken. Deze scenario's worden ook wel de P-sets genoemd. De uniforme scenario-sets worden door DNB beschikbaar gesteld.

In het nieuwe pensioenstelsel moeten fondsen de P-sets ook gebruiken voor het in beeld brengen van de balans tussen de pensioendoelstelling en de premie en het toetsen van het beleggingsbeleid en de toedeelregels op basis van de risicohouding van de deelnemers. Daarnaast is de Commissie gevraagd om een advies uit te brengen over de risico-neutrale scenario's, de zogenoemde Q-sets. Deze Q-sets zullen worden gebruikt bij de transitie voor het in kaart brengen van de generatie-effecten (nettoprofit) en wanneer bij het invaren een fonds de vba-methode wil gebruiken. Voor invaren met de standaardmethode, de wettelijke default, zijn de Q-sets niet nodig.

⁹ Zie ook hoofdstuk 3.3.4 en figuur 3.4 van het rapport van de Commissie.

¹⁰ Artikel 2 lid 2.

Momenteel wordt voor het genereren van de P-sets het Koijen-Nijman-Werker-model (KNW-model) gebruikt. De Commissie geeft aan dat dit model niet geschikt is voor de beoogde nieuwe wettelijke toepassingen. De Commissie wil de Q-sets ook zo goed mogelijk laten aansluiten bij in de markt geobserveerde prijzen. De Commissie adviseert daarom tot verschillende aanpassingen van het KNW-model. Het nieuwe model dat de Commissie adviseert, heet het CP2022-model.

Dit nieuwe model kent een aantal verbeteringen. Het is bijvoorbeeld beter in staat aan te sluiten bij marktprijzen van relevante risico's, kan exact aansluiten bij de nominale en reële rentetermijnstructuren en zorgt na aanpassing voor consistente P- en Q-sets. Daarnaast is de kalibratiemethode gewijzigd waardoor het model beter kan omgaan met zowel historische data als actuele marktprijzen. Tenslotte zijn de restricties aan het model aangepast en consistent gemaakt met het advies inzake de parameters en de UFR-methode.

Wat betreft het aantal te hanteren scenario's merkt de Commissie op dat het aantal te gebruiken scenario's samenhangt met de gewenste mate van nauwkeurigheid. Zo is voorstelbaar dat voor berekeningen die worden gebruikt bij invaren met de vba-methode een grotere mate van nauwkeurigheid wordt vereist – en daarmee een groter aantal scenario's moet worden doorgerekend. Bij het invaren gaat het immers om het toebedelen van vermogen, waarbij een kleinere onzekerheidsmarge gewenst is. Voor berekeningen die zijn bedoeld voor de communicatie aan deelnemers over toekomstige pensioenverwachtingen zou redelijkerwijs kunnen worden volstaan met een grotere spreiding en daarmee een beperkter aantal door te rekenen scenario's. Om deze reden adviseert de Commissie om per toepassing te bepalen welke mate van nauwkeurigheid van belang is en hoeveel scenario's daarvoor zijn vereist. De Commissie adviseert een stappenplan te hanteren voor het bepalen van het aantal scenario's bij een bepaalde toepassing.

4. Impactberekeningen transitie-effecten

Vanuit de procedurevergadering van 30 november 2022 heb ik een informatieverzoek ontvangen aangaande het advies van de Commissie Parameters. In deze paragraaf geef ik aan welke berekeningen zullen worden opgeleverd.

In het kader van de wetsbehandeling zijn door DNB de transitieberekeningen in kaart gebracht. De meest uitgebreide berekeningen zijn op 6 september aangeboden aan uw Kamer¹¹. Ik heb DNB gevraagd om deze berekeningen te actualiseren op basis van de door de Commissie voorgestelde scenariosets.

Tevens zal in deze geactualiseerde berekeningen rekening worden gehouden met de in de derde nota van wijziging voorgestelde aanpassingen van de voorschriften bij vermogenstoedeling bij invaren. Ik verwacht deze berekeningen in het begin van de week van 12 december aan uw Kamer te kunnen aanbieden. Desgewenst kunnen deze berekeningen in een technische briefing worden toegelicht.

In de impactanalyse zullen de volgende effecten in kaart worden gebracht door DNB:

- De transitie-effecten van de overgang op de solidaire premiereregeling uitgedrukt in termen van verwachte pensioenuitkeringen en netto profijt (i.e. de mate van herverdeling ten opzichte van het huidig stelsel).

¹¹ Kamerstuk 36 067, nr. 14.

- Hierbij worden de effecten voor de twee invaarmethodieken in kaart gebracht: de standaardmethode en de vba-methode.
- Insteek is om conform de studie van september 2022 verschillende gevoeligheidsanalyses in kaart te brengen:
 - verschil in invaardekkinggraden (95%, 105%, 122%¹² en 140%);
 - toepassing van een compensatiedepot bij de standaardmethode voor verschillende dekkinggraden;
 - renteschokken (+1 en -1%-punt)¹³;
 - flexibele premiereregeling zonder risicodelingsreserve (DC).
- Conform de studie van september 2022 zal DNB naast de grafieken waarin het effect voor alle cohorten is weergegeven expliciet de effecten voor een 35-jarige, net-gepensioneerde en 80-jarige in beeld brengen.
- Aanvullend op de studie van september 2022 zal DNB ook ingaan op de effecten voor een 45-jarige, om daarmee meer zicht te krijgen op effecten van afschaffing van de doorsneesystematiek.

DNB heeft aangegeven dat de doorrekening wordt gebaseerd op de door de Commissie Parameters geadviseerde P- en Q-set met 10.000 scenario's. In de P-set komt 1% van de scenario's boven een inflatie van 6,7% uit met een maximum van ruim 18%, waarbij met name het maximum sterk afhankelijk is van de specifieke scenario'set. Daarnaast wordt in de scenario'set 29% van de scenario's een negatieve 1-jaars rente gebruikt en is 5,3% van de 30-jaarsrentes negatief.

Naast deze DNB-berekeningen zijn in oktober jl. ook berekeningen¹⁴ van drie fondsen (waarvan 1 fonds door Ortec is ondersteund) met de Kamer gedeeld. Dit betrof berekeningen van de pensioenverwachtingen (wijziging in de verwachting pensioenuitkering ten opzichte van het huidige contract) voor verschillende maatmensen (25-jarige, 45-jarige, 57-jarige, 65-jarige en 67-jarige). Ik heb gevraagd ook deze berekeningen te actualiseren op basis van de voorgestelde adviezen van de Commissie Parameters. De uitkomsten hiervan zal ik gelijktijdig met de doorrekeningen van DNB delen met de Kamer.

De fondsen zullen vier verschillende varianten doorrekenen:

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

Bij een fonds wordt ook een gevoeligheidsanalyse gemaakt waarbij de bestandssamenstelling is verjongd («groen fonds») en verouderd («grijs fonds»), waardoor er vijf verschillende fondsen worden doorgerekend. Hiermee geven deze berekeningen zicht op verschillen in bestandssamenstelling.

¹² Dit betrof de sectorgemiddelde dekkinggraden in maart 2022.

¹³ DNB wijst erop dat een gevoeligheidsanalyse op rente op basis van de nieuwe scenario'sets model complexer wordt. Daarom wordt een voorbehoud gemaakt bij deze aanvullende analyse.

¹⁴ Kamerstuk 36 067, nr. 29.

In de berekeningen van DNB en de fondsen worden aannames gebruikt die niet daadwerkelijk al door decentrale sociale partners zijn besloten. Het betreffen veronderstellingen over hoe sociale partners besluiten zouden kunnen nemen. De daadwerkelijke besluitvorming door decentrale sociale partners kan beslag krijgen wanneer er duidelijkheid is over de wet.

5. Vervolg

De adviezen van de Commissie zijn gebaseerd op financieel-economische ontwikkelingen uit het verleden en realistische inzichten ten aanzien van toekomstige financieel-economische verwachtingen, in lijn met de taakopdracht die de wetgever aan deze onafhankelijke Commissie heeft gegeven. Met de geadviseerde aanpassingen en uitbreidingen van de Commissie Parameters sluiten berekeningen van pensioenfondsen weer beter aan bij de diverse huidige en beoogde nieuwe wettelijke toepassingen.

De parameters en de uitgangspunten voor de economische scenariosets zullen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Ik ben voornemens deze algemene maatregel van bestuur gelijktijdig met de Wet toekomst pensioenen in werking te laten treden, beoogd op 1 juli 2023. Deze algemene maatregel van bestuur zal ik op korte termijn opstellen en zal in het voorjaar ook worden voorgehangen bij het parlement.

DNB heeft mij geïnformeerd voornemens te zijn om de huidige regeling, die het aantal scenario's van (minimaal) 2.000 ten behoeve van deelnemerscommunicatie en 10.000 voor de haalbaarheidstoets voorschrijft, tot 1 juli 2023 te verlengen. Deze periode zal worden gebruikt om in samenspraak met DNB te bepalen hoe met het advies van de Commissie ter zake het aantal benodigde scenario's zal worden omgegaan, met in achtneming van een redelijke termijn voor de uitvoering. Bij algemene maatregel van bestuur worden ook regels gesteld aan de Q-sets die worden gebruikt bij de berekening van netto profijt en de collectieve waardeoverdracht indien gebruik wordt gemaakt van de vba-methode¹⁵.

Het Besluit ftk¹⁶ schrijft voor dat DNB de rentetermijnstructuur (waaronder de UFR-methode) vaststelt en periodiek de actuele rentetermijnstructuur publiceert. DNB heeft mij laten weten het advies van de Commissie per 1 januari 2023 over te nemen. DNB publiceert hier separaat een persbericht over.

Indien de impactberekeningen daar aanleiding toe geven, is het mogelijk via een algemene maatregel van bestuur de verwachte transitie-uitkomsten kwantitatief in te kaderen (de zogenoemde vangnetprocedure).

Tot slot wil ik aangeven dat de Commissie Parameters een zeer nuttig en waardevol advies heeft uitgebracht. Op basis van wetenschappelijke inzichten, heeft de Commissie onafhankelijk advies uitgebracht. De door de Commissie geadviseerde parameters en economische scenariosets, zijn van grote waarde voor de pensioenuitvoering. Hierbij zij opgemerkt dat alle modellen en scenario's per definitie de complexiteit van de realiteit niet volledig kunnen vatten en een onzekere toekomst nooit

¹⁵ Opgenomen in artikel 150b lid 3 van de Wet toekomst pensioenen.

¹⁶ Artikel 2 lid 2.

volledig kunnen voorspellen. Scenario's en modellen blijven nuttige hulpmiddelen, maar zijn ondersteunend aan bestuurlijke beslissingen en afwegingen.

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