

Vergaderjaar 2024–2025

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 686

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2025

Eind november 2024 heb ik aan uw Kamer toegezegd¹ om na de transitie te onderzoeken of de indexatiegrenzen in het Financieel Toetsingskader (hierna: ftk) dienen te worden aangepast voor de fondsen die in het oude stelsel blijven. Vervolgens is in december 2024 de motie van Joseph en Vermeer² aangenomen waarin wordt verzocht de uitkomst in de eerste helft van 2025 te delen met de Tweede Kamer. Aanleiding voor dit onderzoek is dat er als gevolg van de transitie gesloten pensioenfondsen (of gesloten pensioenkringen) in het ftk achterblijven als deze besluiten niet in te varen. Bij gesloten pensioenfondsen verandert de financiële situatie ten opzichte van een niet-gesloten pensioenfonds, omdat er geen nieuwe deelnemers toetreden en geen nieuwe premie wordt ingelegd. Het doel van de motie is om indexatieregels voor pensioenfondsen die niet invaren op korte termijn te versoepelen. Met onderstaande deze brief geef ik invulling aan de motie.

Onderzoek

Indexatie in het ftk

In het ftk zijn wettelijke voorwaarden opgenomen die ervoor zorgen dat een pensioenfonds duurzaam financieel gezond is, zodat het voor alle generaties deelnemers aan de verplichtingen kan voldoen, op korte en lange termijn.

In 2014 zijn naar aanleiding van de onderzoeken van de Commissie-Goudswaard en de Commissie-Frijns³ regels opgesteld rondom de voorwaardelijke toeslagverlening in het ftk. Beide commissies concludeerden dat het premie-instrument bot was geworden. Hier speelde de demografie een belangrijke rol. Het aantal actieve premiebetalende

¹ TZ202411–101.

² Vergaderstukken II, 2024–2025, 32 043, nr. 673.

³ Kamerstukken II 2009/10, 30 413, nr. 138.

deelnemers was klein vergeleken met het aantal pensioengerechtigden en zou de jaren erna verder afnemen, waardoor sprake was van een smal premiedraagvlak. De premieopbrengsten – die in eerste aanleg vooral bedoeld zijn voor het financieren van nieuwe pensioenopbouw – zijn ten opzichte van het totale pensioenvermogen zo beperkt, dat de dekkingsgraad ook nauwelijks verbeterd kan worden met extra premies. Bovendien liggen de premies al op een dermate hoog niveau, dat verdere verhoging van de premies vaak ongewenst en onrealistisch is.

Samenvattend kan gesteld worden dat de premie steeds minder de functie van een sturingsinstrument heeft om financiële risico's voor alle generatie deelnemers binnen het collectief op een duurzame wijze te beheersen.

Als gevolg hiervan zijn destijds aangescherpte verdeelregels ten aanzien van de indexatie geïntroduceerd in het ftk. Hierdoor kan de buffer eerlijk over jong en oud worden verdeeld en kunnen financiële meevallers in de tijd gespreid worden uitgedeeld⁴. Er werden geen beperkingen ingevoerd voor de hoogte van de indexatieambitie. Wel werden wettelijke grenzen gesteld aan de hoogte van de toegestane indexatie in enig jaar (via de indexatiemaatstaf loon- of prijsinflatie). Uitgangspunt daarbij is dat de indexatie die het pensioenfonds in enig jaar wil verlenen naar verwachting ook naar de toekomst toe mogelijk moet zijn.

In artikel 137 van de Pensioenwet en artikel 15 van het Besluit financieel toetsingskader pensioenfonds is geregeld onder welke voorwaarden pensioenuitvoerders in het ftk voorwaardelijke toeslag kunnen verlenen.⁵ Pensioenfonds kunnen hiertoe besluiten, indien de beleidsdekkingsgraad ten minste 110% bedraagt en er niet meer toeslag wordt verleend dan naar verwachting in de toekomst te realiseren is.

Pensioenfonds die niet invaren

De pensioenfonds die de opgebouwde pensioenen niet invaren naar een nieuwe pensioenregeling blijven achter in het ftk. Deze pensioenfonds zullen gesloten worden en de eventuele nieuwe opbouw (premie-inleg) vindt plaats in de eventuele nieuwe pensioenregeling in het nieuwe stelsel⁶. De financiële mee- of tegenvallers binnen de *nieuwe* regeling worden via toedelingsregels verwerkt in het kapitaal of in het voor de pensioenuitkering bestemde vermogen. Aan deze financiële mee- of tegenvallers is geen maximum verbonden, zoals in het ftk via de indexatiemaatstaf (waardoor niet meer uitgedeeld kan worden dan de maatstaf zelf).

De oude opbouw van de niet-invarende pensioenfonds blijft dus in het ftk. Er zullen geen nieuwe deelnemers meer toetreden. Als gevolg daarvan is bij gesloten pensioenfonds een voorwaardelijke toeslag zoals hierboven beschreven nog steeds van toepassing, maar is de premie geen sturingselement meer. Ook verandert de demografie van het pensioenfonds langzaam naar een «grijzer» pensioenfonds. Dit beïnvloedt de financiële situatie van het pensioenfonds. Zo kan het in een gesloten pensioenfonds gebeuren dat de dekkingsgraad oploopt. Omdat er wettelijke grenzen zijn gesteld aan de hoogte van de toegestane indexatie in enig jaar (via een indexatiemaatstaf zoals loon- of prijsinflatie), kan het,

⁴ Vergaderstukken II, 2013–2014, 33 972, nr. 3.

⁵ Dit geldt ook voor de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

⁶ Er zijn ook huidige gesloten pensioenfonds die hebben besloten om juist de opgebouwde pensioenen wél in te varen. Daarnaast gaat een aantal pensioenfonds vanwege de transitie Wet toekomst pensioenen liquideren, en dragen dan de opgebouwde pensioenen over aan een andere uitvoerder. Dat kan zijn bij een ander pensioenfonds of Apf, die vaak wel in gaan varen, maar soms ook een deel in het ftk blijven uitvoeren, of bij een verzekeraar, waar niet kan worden ingevaren.

anders dan bij een niet-gesloten pensioenfonds, voorkomen dat de dekkingsgraad zodanig oploopt in tientallen jaren dat de buffer niet meer kan worden uitgedeeld. Bij relatief «grijze» pensioenfondsen speelt dit vraagstuk naar verwachting bijvoorbeeld over circa 20–30 jaar. Bij gesloten pensioenfondsen met een relatief jonge populatie zal dit vraagstuk bijvoorbeeld over meer dan 60 jaar naar verwachting kunnen voorkomen. Er blijft dan een onverdeeld vermogen over.

Omdat er onder een dekkingsgraad van 110% niet geïndexeerd kan worden, zal ook de allerlaatst overblijvende deelnemers (wat bijvoorbeeld nog 80 jaar kan duren) in een gesloten pensioenfonds niet het onverdeeld vermogen mee kunnen krijgen (verschil tussen 110% en 100%).

Daarnaast kan het echter óók gebeuren dat de dekkingsgraad van deze gesloten pensioenfondsen niet toereikend is. In essentie komt het erop neer dat een pensioenfonds dan niet beschikt over het vereiste eigen vermogen. Het pensioenfonds moet dan een herstelplan opstellen waarmee het laat zien dat het binnen een periode van maximaal 10 jaar het vereiste eigen vermogen kan opbouwen. Omdat maatregelen zoals kortingen kunnen worden gespreid en niet direct hoeven te worden genomen kan een tekort daardoor neerslaan op de laatst achterblijvende generatie van deelnemers in een gesloten fonds. Het versoepelen van de indexatieregels, zoals de motie voorstelt, geeft direct meer onzekerheid. Zowel de indexatie voor de jaren daarna wordt onzekerder als wel de kans op korten neemt toe. Met andere woorden: de hoogte van de uitkeringen van deelnemers die in het oude stelsel achterblijven zullen bij versoepelde indexatiegrenzen dan onzekerder worden.

Daarbij is het de vraag in hoeverre deze niet-ingevoerde pensioenfondsen op termijn kunnen blijven voldoen aan alle vereisten in de Pensioenwet. Voor een gesloten fonds kan de vraag worden gesteld of de minimale governancevereisten, zoals het hebben van een geschikt pensioenfondsbestuur, een verantwoordingsorgaan en/of raad van toezicht, de toezichtvereisten van DNB en AFM op termijn niet te veel vraagt van een dergelijk pensioenfonds. Het is immers een in deelnemers alsmaar krimpend fonds. Ook kan het bijvoorbeeld zijn dat de beleggingsrisico's niet meer passen bij de verplichtingen (illiquiditeit van de beleggingen) of kan de capaciteit om actuariële risico's op te vangen op termijn te klein worden om zelfstandig te dragen⁷. Om deze redenen verwacht DNB van dergelijke krimpende of gesloten pensioenfondsen dat zij de alternatieven voor de toekomst onderzoeken en dit onderzoek ook regelmatig herhalen⁸. Vele gesloten pensioenfondsen kiezen er dan ook al voor om de transitie Wet toekomst pensioenen aan te grijpen om hun toekomst te bezien en eventueel te liquideren en de opgebouwde pensioenen over te dragen aan een andere uitvoerder.

⁷ Risico's van krimpende en gesloten pensioenfondsen | De Nederlandsche Bank

⁸ Wat verwacht DNB van krimpende en gesloten pensioenfondsen? | De Nederlandsche Bank

Verwacht aantal niet-invarende fondsen

	Gegevens uit Voortgangsrapportage zomer 2025 i.c.m. openbare gegevens
Aantal fondsen/kringen	172
Aantal gesloten fondsen/kringen dat wel gaat invaren	11 tot 15
Aantal fondsen/kringen dat niet gaat invaren	32 (19%)
• Waarvan naar verzekeraar	13
• Waarvan reeds gesloten	16 tot 20
• Waarvan gesloten per 1-1-2028	26 tot 30
Aantal deelnemers alle fondsen	18.580.000
Aantal deelnemers dat niet in zal varen	270.000 (1%)

Op basis van de huidige inzichten zal naar verwachting circa 19% van de pensioenfondsen niet invaren. Het gaat hier om 32 pensioenfondsen, met in totaal circa 270.000 deelnemers. Dit zijn bijna allen kleine apf-kringen of kleine ondernemingspensioenfondsen. Verreweg de meeste pensioenfondsen die niet in gaan varen, zijn al gesloten en/of gaan liquideren. Zij gaan vaak over naar een verzekeraar (buy-out). In dat geval wordt het volledige vermogen overgebracht naar de verzekeraar en kunnen vaste afspraken gemaakt worden over de indexatie. Hierdoor wordt een vraagstuk rondom een mogelijk in te toekomst te hoge dekkingsgraad of juist te lage dekkingsgraad opgelost. Dit gaat volgens huidige openbaar beschikbare gegevens al om 53.000 deelnemers (van de 270.000 deelnemers die niet invaren). Van andere fondsen is dit nog niet bekend.

Wens samenvoegen niet-ingevaren pensioenen met vastgestelde uitkering

Daarnaast speelt omtrent de toekomstige ontwikkeling van gesloten fondsen de uitvoeringswens vanuit de sector om de niet-ingevaren pensioenen samen te kunnen voegen met de vastgestelde uitkering in de flexibele premieregeling. Flexibele premieregelingen bieden namelijk een vastgestelde uitkering in het ftk aan. Op pensioendatum kunnen pensioengerechtigden bij pensionering kiezen voor een variabele uitkering of een vastgestelde uitkering. Zodra niet-ingevaren pensioenen worden samengevoegd met de vastgestelde uitkering van de flexibele premieregeling, wordt het bovenstaande vraagstuk van de motie wezenlijk anders. Een gesloten pensioenfonds wordt ineens toch weer een «open» pensioenfonds aangezien er jaarlijks nieuwe pensioengerechtigden bijkomen. Er zal geen premie-inleg zijn, omdat de opbouwfase en uitkeringsfase in deze gescheiden zijn en alleen de uitkeringsfase in de flexibele premieregeling wordt samengevoegd met de niet-ingevaren pensioenen. In deze situatie is de premie dus nog steeds geen instrument, maar er zal geen sprake zijn van een overblijvend onverdeeld vermogen omdat er telkens nieuwe toetreders zijn. Ook verandert de demografie van het pensioenfonds, aangezien er na tientallen jaren enkel pensioengerechtigden deelnemen. Wel kan er sprake zijn van een oplopende dekkingsgraad die op den duur niet uit te delen valt. Dit dient echter te worden afgezet tegen het risico dat de dekkingsgraad ook kan dalen.

Van de 172 pensioenfondsen gaan er mogelijk circa 35 naar de flexibele premieregeling. Het is vooralsnog niet bekend hoeveel deelnemers er dan vervolgens voor de vastgestelde uitkering gaan kiezen. Daarnaast zijn er, voor zover bekend, 2 tot 3 pensioenfondsen die naast de flexibele premieregeling ook niet-ingevaren pensioenen in het ftk aanhouden. Ook hier gaat het om een gering aantal pensioenfondsen en deelnemers.

Conclusie

Alles overziend is het nu niet opportuun om de indexatieregels van het ftk te versoepelen. Het versoepelen van de indexatieregels in het ftk betekent dat de mate van zekerheid afneemt en dat voor deelnemers in het oude stelsel de risico's zullen toenemen. Met de indienders van de motie zie ik echter ook het vraagstuk dat er mogelijk op de (zeer) lange termijn onverdeelde vermogens resteren. Of en hoe deze vraagstukken zich zullen voordoen – en daarmee welke beleidsmaatregel passend is, is echter in belangrijke mate afhankelijk van het verloop van de transitie. Nadat de transitie is afgerond en het onderzoek rondom het samenvoegen van het ftk met de niet-ingevaren pensioenen is afgerond, kan er daarom een integraal beeld gegeven kan worden over de grootte van dit vraagstuk. Daarbij zal het vraagstuk van een eventueel onverdeeld vermogen dat kan overblijven worden meegenomen.

Er kan dan bijvoorbeeld gezien worden of fondsspecifieke ruimte binnen het wettelijk kader moet worden geboden. Dit zal dan integraal beoordeeld moeten worden met het aanscherpen van de kortingsmaatregelen en de risico's die reeds zijn onderkend door DNB (zoals samenhang met het beleggingsbeleid, de actuariële risico's, toezicht- en governancevereisten). Ook moet dit worden afgezet tegen het toenemende risico – en daarmee afnemende mate van zekerheid – wanneer tot versoepeling van de indexatieregels zou worden overgegaan. Hierbij zal dan aandacht moeten zijn voor de eventuele generatie-effecten die een dergelijke aanpassing met zich meebrengt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum