

Bijlage Rapportages werkgroepen

Bijlage 1: rapportage werkgroep een toereikend pensioen voor alle werkenden

Bijlage 2: rapportage werkgroep afschaffen doorsneesystematiek

Bijlage 3: rapportage werkgroep nieuwe pensioenovereenkomst

Bijlage 4: rapportage werkgroep keuzevrijheid en maatwerk

BIJLAGE 1: RAPPORTAGE WERGROEP EEN TOEREIKEND PENSIOEN VOOR ALLE WERKENDEN

Belangrijkste conclusies

- Gemiddeld genomen bouwen Nederlandse werkenden een goede ouderdomsvoorziening op. Uit recent onderzoek blijkt dat indien ook de vrije besparingen en de lagere woonlasten als gevolg van een (deels) afgeloste eigen woning in ogenschouw worden genomen de bruto verwachte mediane vervangingsratio van alle huishoudens 86% bedraagt. Netto is de mediane verwachte vervangingsratio ruim 100%. De verwachte vervangingsratio's tonen echter grote verschillen tussen inkomenscategorieën. De verwachte vervangingsratio's dalen naarmate de inkomens oplopen.
- Ook het soort arbeidscontract of arbeidsrelatie kan van invloed zijn op de pensioenopbouw. Werknemers die geen aanvullend pensioen opbouwen via hun werkgever (de zogenoemde witte vlek), flexwerkers en zelfstandigen lopen binnen het huidige stelsel het risico geen toereikend pensioen op te bouwen. In de bijlage worden deze groepen nader in beeld gebracht en wordt beschreven welke maatregelen er mogelijk zijn om de pensioenopbouw van de specifieke groepen te vergroten. Ook zijn generieke maatregelen in kaart gebracht. De maatregelen worden gewogen op effectiviteit, proportionaliteit en verwachte obstakels bij uitvoering. Eveneens wordt beschreven in welke mate wordt afgeweken van het huidige stelsel en daarmee hoe ingrijpend de overgang naar de beoogde situatie zal zijn.
- Er zijn ook werkenden die relatief veel pensioen opbouwen, gezien de samenloop met andere vermogensbronnen. Voor deze groep worden in de bijlage maatregelen geschetst die ruimte bieden om minder pensioen op te bouwen.

Vervolgstappen

- De aangekondigde wetswijziging om het recht op afkoop van kleine pensioenen om te zetten in een plicht tot waardeoverdracht.
- Vervolgonderzoek naar de reden waarom een deel van de werknemers in de witte vlek geen pensioen opbouwt, terwijl de werkgever wel een regeling aanbiedt.

EEN TOEREIKEND PENSIOEN VOOR ALLE WERKENDEN

1. INLEIDING

In de Hoofdlijnenbrief van juli 2015 heeft het kabinet aangegeven het van belang te vinden dat alle werkenden een toereikend pensioen kunnen opbouwen om bij pensioenering niet een te grote terugval te hebben in bestedingsmogelijkheden. Uit recent onderzoek naar de verwachte vervangingsratio's blijkt dat Nederlandse huishoudens gemiddeld genomen een goede oudedagsvoorziening opbouwen.¹ Indien naast de traditionele oudedagsvoorzieningen in de eerste, tweede en derde pijler ook de vrije besparingen en de lagere woonlasten als gevolg van een (deels) afgeloste eigen woning in ogenschouw worden genomen, bedraagt de mediane verwachte bruto vervangingsratio 86%. Netto is de mediane verwachte vervangingsratio ruim 100%. Dat wil zeggen dat meer dan de helft van de huishoudens tijdens pensionering naar verwachting meer te besteden heeft dan tijdens het werkende leven. Voor sommige groepen werkenden kan gesteld worden dat de vervangingsratio te hoog uitvalt, met mogelijk een nadelige invloed op de bestedingsruimte tijdens de werkende periode tot gevolg.

Maar dit geldt niet voor iedereen. De verwachte vervangingsratio's tonen grote verschillen tussen inkomenscategorieën, woonsituatie, contractsoorten en arbeidsrelaties. In de Hoofdlijnenbrief heeft het kabinet drie groepen geïdentificeerd die op basis van hun positie op de arbeidsmarkt in het huidige stelsel het risico lopen geen toereikend pensioen op te bouwen: flexwerkers, werknemers die geen aanvullend pensioen opbouwen via hun werkgever en zelfstandigen. Er zijn ook werkenden die verplicht meer pensioen opbouwen dan waar ze mogelijk behoefte aan hebben, gezien de samenloop met andere vermogensbronnen. Ook voor deze groep heeft het kabinet aandacht.

In deze rapportage worden per groep mogelijke specifieke maatregelen uitgewerkt. Ook worden generieke oplossingen in kaart gebracht. De oplossingen worden beoordeeld op effectiviteit, proportionaliteit en verwachte obstakels bij uitvoering. Eveneens wordt beschreven in welke mate wordt afgeweken van het huidige stelsel en daarmee hoe ingrijpend de overgang naar de beoogde situatie zal zijn.²

Vanuit de Tweede Kamer is aandacht gevraagd voor een aantal specifieke kwetsbare groepen.³ Persoonlijke omstandigheden kunnen er voor zorgen dat personen geen toereikend pensioen opbouwen. Aan het eind van paragraaf 5.5 wordt de situatie voor deze groepen beschreven.

2. VERWACHTE TOEKOMSTIGE PENSIOENINKOMENS

Als het gaat om pensioeninkomens, wordt vaak gekeken naar de AOW en de pensioenopbouw in de tweede en derde pijler. Door Knoef e.a. is in 2013 onderzoek uitgevoerd naar de verwachte bestedingsruimte van de huidige werkenden (van 35 tot 65 jaar) in de pensioenfase, waarbij niet alleen de traditionele pensioenbronnen maar ook de vrije besparingen en de eigen woning zijn meegenomen.⁴ Dit onderzoek is recent geactualiseerd, waarbij nieuwere data is gebruikt en rekening is gehouden met de wijzigingen op het terrein van pensioenwetgeving (zoals de verlaging van de maximale opbouw- en premiepercentages, de maximering van het pensioengevend loon en de verhoging van de pensioenrichtleeftijd).

¹ De vervangingsratio's geven weer hoe toekomstige pensioeninkomens zich verhouden tot huidige inkomens. Zie: M. Knoef, J. Rhuggenaath, J. Been, K. Caminada en K. Goudswaard, *De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen*, 2016 (nog te verschijnen).

² Hierbij geldt een algemeen voorbehoud voor de juridische houdbaarheid van de maatregelen en de transities.

³ Kamerstukken 2015/2016, 32 043, nr. 325 en 2016D25406.

⁴ M. Knoef, K. Goudswaard, K. Caminada en J. Been, *Pensioeninkomens in de toekomst*, ESB, december 2013 en M. Knoef, K. Goudswaard, R. Alessi, K. Caminada, J. Been en A. Kalwij, *Measuring retirement savings adequacy*, Netspar design paper, 2013.

Tekstbox: Hoe bereken je verwachte toekomstige pensioeninkomens?

Uitgangspunt van het onderzoek is de huidige pensioenopbouw en vermogenspositie van een representatieve groep van ruim 40.000 huishoudens. Om de verwachte toekomstige pensioeninkomens van deze huishoudens te berekenen, wordt gewerkt met de volgende aannames:

- Werknemers blijven tot pensionering pensioen opbouwen in de tweede pijler. Zij bouwen tot maximaal 67-jarige leeftijd pensioen op: een verdere stijging van de pensioenleeftijd leidt niet tot extra opbouw. Er wordt rekening gehouden met de verwachting dat indexatie de komende jaren achterwege zal blijven.
- Aangaande de derde pijler is verondersteld dat de gemiddelde inleg van de afgelopen tien jaar jaarlijks ingelegd blijft worden tot pensionering.
- De vrije besparingen blijven constant (los van een reëel rendement van 1%). Het bedrag wordt op pensionering omgezet in een annuïteit.
- Met betrekking tot de eigen woning is verondersteld dat er enige mate van extra aflossing plaatsvindt (mate van aflossing verschilt per leeftijdscohort waarbij jongeren meer aflossen dan ouderen). Een (deels) afgeloste eigen woning leidt tot lagere woonlasten. Hiertoe wordt gerekend met een netto huurwaarde van 2,5% van de netto woningwaarde. Deze 'uitgespaarde woonlasten' worden bij de andere besparingen opgeteld om te komen tot de totale vervangingsratio's.
- Om de te verwachten vervangingsratio's te berekenen worden alle pensioenbronnen berekend in prijzen van 2012 en gedeeld door het inkomen in 2012.
- Huishoudens worden gecategoriseerd als zelfstandige indien minstens één iemand in het huishouden recht heeft op zelfstandigenaftrek (ongeveer driekwart van de totale populatie zelfstandigen).⁵ Het merendeel van de huishoudens die als zelfstandige zijn gecategoriseerd ontvangen naast winst uit de onderneming tevens substantiële inkomsten uit arbeid. Dat komt doordat zelfstandig ondernemerschap gecombineerd wordt met een deeltijdbaai en door partners van zelfstandigen die in loondienst werken.

Bovenstaande veronderstellingen leiden deels tot een overschatting van het toekomstige pensioeninkomen (geen toekomstige gaten in pensioenopbouw, geen stijging van het reële inkomen) en deels tot een onderschatting (vrije besparingen nemen niet toe).

Uit het geactualiseerde onderzoek van Knoef e.a. blijkt dat - indien ook de vrije besparingen en de eigen woning in ogenschouw worden genomen - de bruto verwachte mediane vervangingsratio van alle huishoudens 86% is. Voor het mediane huishouden bestaat de vervangingsratio voor 39%-punt uit de AOW, voor 31%-punt uit tweedepijlerpensioen en voor 16%-punt uit vrije besparingen (inclusief de derde pijler) en de eigen woning.

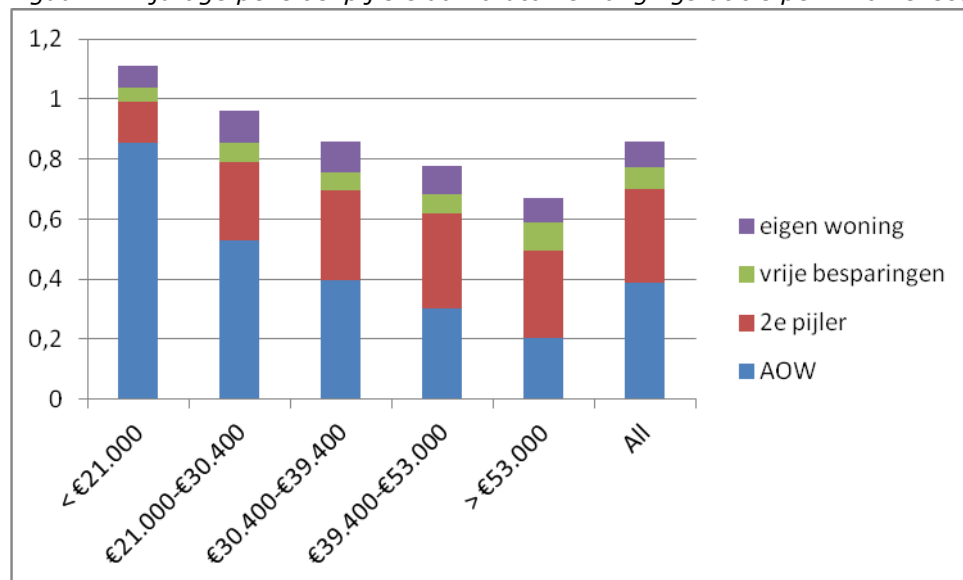
De bruto vervangingsratio's en de bijdrage van de verschillende inkomensbronnen tonen echter grote verschillen tussen inkomenscategorieën (zie figuur 1). De bruto vervangingsratio's dalen naarmate de inkomens oplopen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de impact van de AOW steeds kleiner wordt. Vooral de 20% laagste inkomens (tot ca. € 21.000) hebben gemiddeld een hoge bruto vervangingsratio (110%), die voor het overgrote deel wordt veroorzaakt door de bijdrage van de AOW (86%). De 20% meest verdienende huishoudens (inkomens vanaf ca. € 53.000) hebben een bruto vervangingsratio van 67%, waarbij de AOW slechts de eerste 20%-punt van het inkomen tijdens pensionering verklaart.

Onderstaand figuur laat de bruto vervangingsratio's per inkomenscohort zien. De netto vervangingsratio's liggen hoger, doordat het bruto-netto traject positiever uitvalt voor gepensioneerden (gemiddeld voor alle huishoudens wordt het vervangingspercentage dan 100%).

⁵ De zelfstandigenaftrek heeft alleen betrekking op IB-ondernemers. Er geldt bovendien een urencriterium van 1225 uur per jaar en de zelfstandige moet minimaal de helft van zijn werktijd in zijn onderneming werken.

Uit deze cijfers blijkt dat de verwachte pensioeninkomens gemiddeld genomen goed zijn. Maar dit geldt niet voor iedereen. In de Hoofdlijnenbrief van juli 2015 zijn enkele groepen genoemd die binnen het huidige stelsel het risico lopen om geen toereikend pensioen op te bouwen: de flexwerkers, de werknemers in de witte vlek en de zelfstandigen. Het is niet mogelijk om op basis van bovenstaand onderzoek al deze groepen te onderscheiden, dit lukt alleen voor de groep zelfstandigen (zie hoofdstuk 5).

Figuur 1: Bijdrage pensioenpijlers aan bruto vervangingsratio's per inkomenscohort⁶



Toelichting: voor bovenstaande figuur zijn alle huishoudens ingedeeld in vijf inkomensgroepen van 20%. De genoemde inkomens zijn de grenzen van de kwintielen.

3. FLEXWERKERS

Steeds meer loopbanen bevatten fases waarin werknemers geen vast contract hebben (begin en einde loopbaan en na een periode van werkloosheid). Inmiddels heeft een kwart van de werknemers een flexibele arbeidsrelatie. Ongeveer 15% van de flexwerkers heeft een tijdelijk contract met uitzicht op vast. De groep flexwerkers kent een grote dynamiek. Eén jaar na instroom in de flexibele schil heeft 1/3 geen werk in loondienst meer; na 4 jaar is dat opgelopen tot de helft. Deze groep is slaper geworden bij een of meer pensioenfondsen. Flexwerkers veranderen veelvuldig van baan (en potentieel van pensioenfonds). Die nieuwe baan is overwegend weer een flexbaan. Eén jaar na instroom in de flexibele schil heeft 18% een baan met een vast contract en is 50% nog steeds flexwerker, al dan niet bij dezelfde werkgever. Na 4 jaar heeft 40% een vast contract en is 12% nog flexwerker.⁷

Sectoren met relatief veel baanwisselingen zijn bijvoorbeeld de uitzendbranche, horeca, schoonmaak, landbouw, detailhandel en het levensmiddelenbedrijf. Bij deze fondsen bestaat meer dan 75 procent van de deelnemers uit slapers (niet meer werkzaam in de sector) en heeft tevens meer dan 75 procent een pensioenopbouw onder de afkoopgrens.⁸ De uitvoerders in deze sectoren hebben te maken met hoge uitvoeringskosten, zeker in verhouding tot de beperkte opbouw. Slapers leggen geen premie meer in, maar er worden voor hen wel kosten gemaakt.

⁶ Alle figuren en tabellen in deze bijlage waarin vervangingsratio's zijn opgenomen, zijn gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek van Knoef e.a., *De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen*, 2016 (nog te verschijnen).

⁷ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/12/een-op-de-tien-is-langer-dan-vijf-jaar-flexwerker.

⁸ www.pensioenfederatie.nl/Document/Nieuws/CBS-onderzoek_13-4-2016.pdf. De pensioenuitvoerder mag onder bepaalde voorwaarden een pensioenuitkering tot € 465,94 (2016) per jaar afkopen. Het afkoopbedrag is dan vele malen hoger.

Het pensioenprobleem bij flexwerk is driedelig. (1) De vluchtige arbeidsrelaties zorgen voor een versnipperde pensioenopbouw die kwetsbaar is voor afkoop, waardoor in flexfasen de facto weinig pensioenopbouw plaatsvindt. (2) Uitzendkrachten (14% van de flexwerkers) bouwen in het algemeen weinig pensioen op vanwege wachttijden (6 maanden) en een sobere basisregeling.⁹ (3) De versnippering in kleine aanspraken zorgt voor hoge uitvoeringskosten, vooral in sectoren met veel flexwerkers. Dit verlaagt de kostenefficiëntie van pensioensparen.

De staatssecretaris van SZW heeft in het voorjaar een wetswijziging aangekondigd, met maatregelen om kleine pensioenen zoveel mogelijk binnen het systeem van waardeoverdracht te brengen.¹⁰ Het voornemen is om voor nieuwe slapersrechten het recht van een pensioenuitvoerder op afkoop van kleine pensioenen te vervangen door een verplichting tot waardeoverdracht naar de nieuwe uitvoerder (als een deelnemer inmiddels een nieuwe werkgever heeft) of naar de uitvoerder met de hoogste pensioenaanspraken van die deelnemer (als dat niet zo is). Hierop kunnen uitzonderingen nodig zijn, die nog moeten worden vastgesteld. Er wordt nog onderzocht waar uitbreiding naar bestaande slapersrechten mogelijk is.

Om ervoor te zorgen dat flexwerkers een toereikend pensioen kunnen opbouwen, zijn de volgende maatregelen denkbaar.

3.1 Afschaffen of beperken wachttijd uitzendbranche

Beschrijving maatregel: Uitzendkrachten hebben te maken met een wachttijd van zes maanden voordat zij pensioen opbouwen.¹¹ Deze wachttijd kan worden afgeschaft of worden beperkt, bijvoorbeeld door deze op sectorniveau te laten gelden (en niet op het huidige werkgeversniveau) of door na onderbreking van de deelneming geen nieuwe wachtperiode te hanteren.

Effect pensioenopbouw: Afschaffen of beperken van de wachttijd leidt tot meer pensioenopbouw.

Proportionaliteit: Maatregel is doelgericht, want alleen de werknemers die te maken hebben met beperkte pensioenopbouw vanwege de wachttijd krijgen te maken met deze maatregel.

Uitvoerbaarheid: Afschaffen van de wachttijd heeft tot gevolg dat er waarschijnlijk enkele honderdduizenden extra deelnemers met slechts een zeer beperkte pensioenopbouw bijkomen. Dit leidt tot verdere druk op de uitvoerbaarheid en de kosten van de pensioenregeling in de uitzendbranche. Het beperken van de wachttijd door de deelnemingsdrempel op sectorniveau te plaatsen, heeft als complicerende factor dat er geen gegevens beschikbaar zijn over de pensioengeschiedenis van uitzendkrachten binnen een sector. Dit vergt een nieuw soort registratie met bijbehorende privacyvraagstukken.

Transitie: De maatregel is – los van de registratievraagstukken – relatief eenvoudig in te voeren.

3.2 Flexfonds: één pensioenregeling voor flexwerkers

Beschrijving maatregel: Alle werknemers zonder vast contract (uitzendkrachten, payrollers, tijdelijke contracten, oproepkrachten, etc.) komen in één pensioenregeling met een "adequate" pensioenambitie (premie en franchise) zonder wachttijd. Als flexwerkers wisselen van flexbaan, blijven ze in dezelfde regeling. Krijgen ze een vaste baan, dan kunnen ze hun opgebouwde pensioenkapitaal overdragen aan hun nieuwe pensioenfonds. Het flexfonds kan vanwege schaalvoordelen/specialisatie de uitvoeringskosten laag houden. Voor de "reguliere" fondsen nemen de uitvoeringskosten af, omdat kleine pensioentjes (en slapers) bij hen veel minder vaak gaan voorkomen. Over de hele loopbaan wordt zo efficiënt pensioen opgebouwd.

⁹ De basisregeling van StiPP kent een premieniveau van 2,6% en een vaste kapitaalopbouw van 4,4% van het pensioengevend loon.

¹⁰ Kamerstukken II 2015/2016 32043 nr. 315

¹¹ Dit geldt voor de werknemers die zijn aangesloten bij de pensioenfondsen StiPP en Flexsecurity.

Effect pensioenopbouw: Alle flexwerkers (inclusief uitzendkrachten) gaan een adequaat pensioen opbouwen. De uitvoeringskosten van het pensioenstelsel als geheel nemen af, waardoor het verwachte pensioenresultaat verbetert. Een groot, gespecialiseerd flexfonds met lage kosten kan eventueel ook worden benut als pensioenvehikel voor zelfstandigen.

Proportionaliteit: Alle werknemers zonder vast contract worden geraakt door deze maatregel, ook tijdelijke arbeidskrachten met uitzicht op een vast contract (15% van de flexwerkers). Overwogen kan worden deze laatste groep buiten de doelgroep te houden.

Uitvoerbaarheid: Een flexfonds vergt een wijziging ten opzichte van het huidige systeem en werkt alleen indien een dergelijke regeling verplicht kan worden gesteld voor de beoogde doelgroep. Dit leidt tot een ingreep in de huidige ordening. Op juridisch vlak is het daarnaast noodzakelijk om een objectieve rechtvaardiging te geven voor het aanbieden van verschillende pensioenregelingen aan tijdelijke en vaste werknemers.¹² Naast een vergelijkbare premie-inleg is ook het uiteindelijke pensioenresultaat van belang bij de beoordeling of een onderscheid geoorloofd kan zijn. Onderzocht kan worden of werkgevers de tijdelijke werknemers bijvoorbeeld een keuze kan bieden tussen beide regelingen. In verband met afspraken over contractvrijheid in ILO-verdragen ligt het voor de hand dat sociale partners de flexregeling vormgeven. Deze variant maakt pensioen voor werkgevers complexer, doordat zij te maken krijgen met twee fondsen.

Transitiepad: Er dient een nieuw fonds te worden opgezet en een nieuwe regeling te worden ontworpen. Eventueel kan er sprake zijn van een massale overdracht van aanspraken naar het nieuwe flexfonds als bestaande pensioenaanspraken worden onderbracht in de nieuwe regeling. Deze moeten dan worden gewaardeerd en ingevaren onder de nieuwe contractvoorwaarden. Invaren heeft juridische gevolgen voor verschillende partijen (pensioenfondsen, werkgevers en overheid).

3.3 Fusie van fondsen met veel slapers/flexwerkers¹³

Beschrijving maatregel: Fondsen met veel flexwerkers/slapers fuseren tot één fonds die één geharmoniseerde regeling uitvoert (bijvoorbeeld de beide fondsen in de uitzendbranche en de fondsen voor de landbouw, de horeca, de schoonmaak, de detailhandel en het levensmiddelenbedrijf). Dit zorgt voor een bundeling van aanspraken en lagere uitvoeringskosten door schaalvoordelen. De regelingen worden geharmoniseerd, waardoor uitzendkrachten meer pensioen gaan opbouwen.

Effect pensioenopbouw: Positief effect op pensioenopbouw door minder afkoop; verbeterde pensioenopbouw voor uitzendkrachten.

Proportionaliteit: Een fusie van de zeven betrokken pensioenfondsen kan heel veel deelnemers helpen bij de opbouw van een toereikend pensioen. Deze fondsen administreren gezamenlijk ruim 4 miljoen pensioenaanspraken, waarvan drie kwart slapersaanspraken zijn. Meer dan 100.000 aanspraken staan in de boeken voor minder dan 1 euro en 650.000 aanspraken voor minder dan 10 euro. Circa 650.000 deelnemers hebben bij twee of meer van deze pensioenfondsen een pensioenaanspraak staan (dit betreft ruim 1,5 miljoen pensioenaanspraken). In veel gevallen gaat het om aanspraken onder de afkoopgrens.

Uitvoerbaarheid: Besluit ligt bij de decentrale cao-partijen, maar is technisch mogelijk.

Transitiepad: Indien bestaande pensioenaanspraken worden onderbracht in een nieuwe regeling, moeten deze worden gewaardeerd en ingevaren onder de nieuwe contractvoorwaarden. Invaren heeft juridische gevolgen voor verschillende partijen (pensioenfondsen, werkgevers en overheid).

4. WERKNEMERS IN DE WITTE VLEK

¹² Op basis van de Wet Onderscheid Bepaalde en Onbepaalde Tijd (WOBOT, artikel 7:649 BW) mag een werkgever geen onderscheid maken tussen werknemers in de arbeidsvoorwaarden op grond van het al dan niet tijdelijke karakter van de arbeidsovereenkomst, tenzij een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd is.

¹³ Recent is de Kamer per brief geïnformeerd over het voornemen om verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen die willen fuseren en waartussen een duidelijke samenhang bestaat – tijdelijk en met de nodige waarborgen – toe te staan financieel afgescheiden vermogens te hanteren. Dit komt tegemoet aan de problemen die fondsen ondervinden bij een wens tot fusie maar uiteenlopende dekkingsgraden hebben. Zij moeten namelijk voldoen aan eis dat pensioenfondsen één financieel zijn.

Er zijn werknemers die geen aanvullend pensioen opbouwen via hun werkgever. In dit verband wordt ook wel gesproken over witte werknemers (werknemer zonder een pensioenregeling in de tweede pijler) en witte werkgevers (een werkgever zonder een pensioenvoorziening). Tezamen vormen zij de witte vlek. Recent heeft het CBS nieuw onderzoek uitgevoerd naar de omvang van de witte vlek.¹⁴ Hieruit bleek dat circa 4% van de werknemers tussen de 25 en 64 jaar met een fiscaal jaarloon boven het WML (na correctie voor het aantal gewerkte uren) eind 2013 geen pensioen opbouwde via de werkgever (circa 228.000 personen). In de leeftijdsklasse 21 tot 25 jaar was de witte vlek iets groter (7%, circa 22.000 personen). In 2010 was het percentage werknemers in de witte vlek onder 25-64-jarige werknemers met een fiscaal jaarloon boven het WML 8%. De afname van de witte vlek wordt deels verklaard door betere informatie waar de onderzoekers de beschikking over hadden. Zonder gebruik van aanvullende informatie zou de witte vlek eind 2013 6% zijn geweest.

De witte werknemers zijn te onderscheiden in twee groepen. Van de witte vlekken tussen de 25 en de 64 jaar is circa 1,5% (circa 80.000 personen) werkzaam bij een witte werkgever en circa 2,5% (circa 140.000 personen) bij een werkgever die wel een pensioenregeling aanbiedt. Het is opvallend dat meer dan de helft van de witte vlekken werkt bij een werkgever die wel pensioen aanbiedt aan minimaal één van zijn werknemers. Het onderzoek van het CBS verklaart niet waarom deze groep geen pensioen opbouwt in de tweede pijler.

De werknemers in de witte vlek wijken niet veel af van de gemiddelde werknemers. Werknemers die meer dan twee keer modaal verdienen en werknemers met een flexibel dienstverband zitten vaker in de witte vlek (beide groepen 7%). Witte werknemers zijn vaak werkzaam bij kleine (1-9 werknemers) en jonge (jonger dan twee jaar) bedrijven. De witte vlek is het grootst in de ICT (24%, 44.000 werknemers), de specialistische zakelijke dienstverlening (19% procent, 65.000 werknemers) en de financiële dienstverlening (10%, 20.000 werknemers).

De positie van de werknemers in de witte vlek is vergelijkbaar met die van zelfstandigen: zij kunnen zelf hun pensioen regelen, maar doen dit vaak niet. Uit het onderzoek komt naar voren dat slechts 11% van de witte vlekken zelf een pensioenvoorziening heeft getroffen in de derde pijler (voor alle werknemers is dit percentage 8%). Een aanzienlijk deel van de witte vlekken bouwt dus geen aanvullend pensioen op. Wel heeft 40% van de witte vlekken een werkende partner die pensioen opbouwt en heeft 70% een eigen woning.

Om ervoor te zorgen dat werknemers in de witte vlek een toereikend pensioen kunnen opbouwen, zijn de volgende maatregelen denkbaar.

4.1 Verplichte pensioenregeling voor werkgevers

Beschrijving maatregel: Alle werkgevers worden verplicht om voor hun werknemers een pensioenregeling te treffen.

Effect pensioenopbouw: Werknemers die werkzaam zijn bij witte werkgevers en zodoende op dit moment geen pensioen opbouwen via hun werkgever zullen meer pensioen gaan opbouwen als hun werkgever verplicht een regeling moet aanbieden.

Proportionaliteit: Ca. 14% van de werkgevers is een witte werkgever (ca. 33.000). Bijna al deze werkgevers zijn klein (1-9 werknemers). Deze witte werkgevers zullen worden verplicht een pensioenregeling aan hun werknemers aan te gaan bieden. Ca. 230.000 werknemers extra gaan door deze maatregel pensioen opbouwen in de tweede pijler.

Uitvoerbaarheid: Een verplichting voor werkgevers zou een aanvulling zijn op het huidige stelsel, waarin het initiatief voor het treffen van een pensioenregeling bij de sociale partners of individuele werkgevers ligt. De overheid dient minimale voorwaarden vast te stellen waaraan een pensioenregeling moet voldoen. Daarmee kan deze variant inbreuk doen aan de contractvrijheid van sociale partners, zoals overeengekomen in diverse ILO-verdragen.

¹⁴ Zie het onderzoek "witte vlek op pensioengebied 2013", bijlage bij kamerstukken II, 2015/2016, 32 043, nr.328.

Transitie: Afhankelijk van de invulling van de verplichting zullen de meeste werkgevers die nu reeds een pensioenregeling aanbieden al aan deze plicht voldoen. De pensioenplicht voor werkgevers heeft dan vooral gevolgen voor witte werkgevers. Van de vastgestelde minimale voorwaarden kan een normstellend effect uitgaan.

4.2 Opt-in regeling voor witte vlekken

Beschrijving maatregel: In het geval van een opt-in krijgen werknemers die geen pensioen opbouwen in de tweede pijler een voorstel om een pensioenvoorziening te treffen in de derde pijler. Zij hebben hierin een vrije keuze. Het betreft een combinatie van twee maatregelen: een standaardproduct en betere voorlichting.

Effect pensioenopbouw: Het verwachte effect is bescheiden, omdat de maatregel weinig afwijkt van de huidige situatie. Witte vlekken mogen nu al een oudedagsvoorziening in de derde pijler treffen. Een eventueel effect zou zijn dat witte werknemers een concreet aanbod (van een standaard product) krijgen van de overheid, waardoor financiële ongeletterdheid, keuzestress en wantrouwen jegens financiële dienstverleners afnemen als factoren om af te zien van pensioenopbouw.

Proportionaliteit: Maatregel is specifiek gericht op werknemers die niet verplicht worden pensioen op te bouwen via de werkgever. De maatregel is proportioneel, omdat deze alleen gericht is op de groep die nu niet verplicht opbouwt en de keuze vervolgens vrijlaat.

Uitvoerbaarheid: Er moet een onder regie van de overheid tot stand gekomen (standaard) pensioenregeling worden ontwikkeld. De uitvoering van die regeling kan – binnen de kaders van de Mededingingswet – langs de weg van periodieke aanbesteding worden verzorgd door een private financiële instelling. Bij de uitwerking is een aandachtspunt dat een dergelijke regeling geen marktverstoring met zich meebrengt. Complicerend punt is dat de witte vlekken niet apart staan geregistreerd, waardoor het lastig zal zijn deze groep te benaderen.

Transitie: Er moet een standaardregeling worden ontwikkeld, een openbare aanbesteding van de uitvoering worden georganiseerd en administratieve processen moeten worden ingericht voor de communicatie met de beoogde doelgroep.

5. ZELFSTANDIGEN

Het aantal zelfstandigen is het laatste decennium fors toegenomen. Eind 2014 waren er ruim 1,1 miljoen zelfstandigen, waarvan ruim 800.000 zelfstandigen zonder personeel. Ten opzichte van tien jaar eerder is het aantal zelfstandigen zonder personeel met circa 250.000 toegenomen.

De meeste zelfstandigen vallen niet onder een verplichtgestelde regeling.¹⁵ Er zijn verschillende manieren waarop zelfstandigen hun pensioen kunnen vormgeven. Naast algemene besparingen of vermogen opbouwen in de zaak of in het eigen huis, is een gebruikelijke optie om gebruik te maken van diverse spaarproducten waarbij het opgebouwde kapitaal te zijner tijd wordt omgezet in een periodieke uitkering.¹⁶ Als zelfstandigen werknemer zijn geweest kunnen zij – onder bepaalde voorwaarden – de pensioenopbouw vrijwillig voortzetten bij het pensioenfonds waar zij als werknemer bij waren aangesloten. Ondanks deze mogelijkheden doet een deel van de zelfstandigen niet tijdig en in voldoende mate pensioenreserveringen.

Ongeveer de helft van de zelfstandigen heeft geen aanvullend pensioen geregeld. Voor de helft van hen geldt dat hun huidige inkomen daartoe ook niet noodzaakt. Voor hen is de AOW voldoende om te voorkomen dat zij een (te) grote inkomensterugval hebben. Anderen zouden gezien de hoogte van hun inkomen wel pensioenpremie opzij kunnen

¹⁵ Er zijn twee sectoren waar zelfstandigen vallen onder de werkingssfeer van het bedrijfstakpensioenfonds (schilders en afbouw) en een deel van de zelfstandigen bouwt verplicht pensioen op binnen beroepspensioenfonds.

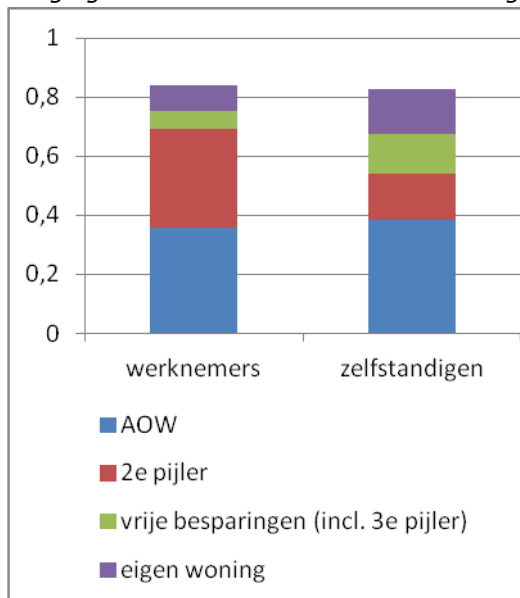
¹⁶ Hierbij kan gedacht worden aan een lijfrentepolis, spaar- en beleggingsproducten. Recent zijn er verschillende producten ontwikkeld die zich specifiek in de markt hebben gezet als 'zzp-pensioenregelingen' (ZZP pensioen, Bright Pensioen en Brand New Day). Het verschil met de bestaande lijfrenteproducten lijkt vooral te bestaan uit de eenvoud en de grote vrijheid voor de hoogte en regelmaat van de inleg.

leggen.¹⁷ Voor een deel van hen geldt dat zij voldoende andere vermogensbronnen opbouwen, reeds vanuit een positie als werknemer voldoende pensioen hebben of kunnen rekenen op een voldoende inkomen van een partner. Anderen zouden daarentegen een pensioenreservering moeten doen om te voorkomen dat zij na beëindiging van de activiteiten worden geconfronteerd met een aanzienlijke inkomensterugval. Uit ervaring van pensioenaanbieders blijkt dat zelfstandigen vaak niet aan het regelen van pensioenopbouw toekomen.¹⁸

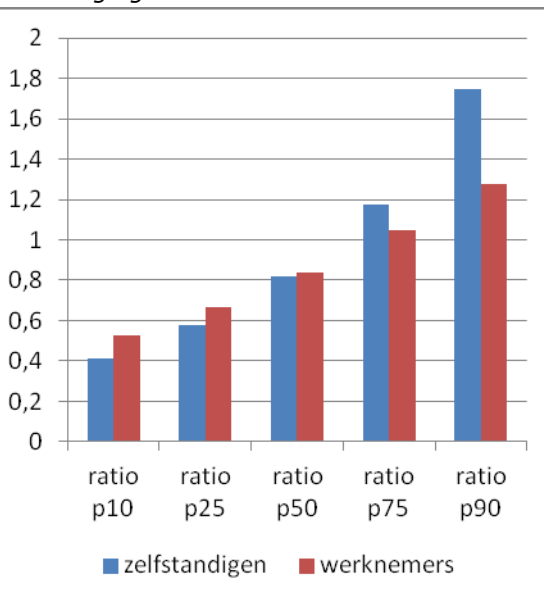
Het onderzoek naar de verwachte pensioeninkomens van de huidige werkenden bevestigt dat de aanvullende pensioenopbouw van zelfstandigen in de tweede pijler achterblijft bij de pensioenopbouw van werknemers (vervangingsratio 69% werknemers versus 54% zelfstandigen). Dit wordt echter gecorrigeerd doordat zelfstandigen meer vrije besparingen (inclusief derde pijler) en vaker een (deels) afgeloste eigen woning hebben dan werknemers. Vrije besparingen zijn flexibeler, deze kunnen in principe ook worden aangesproken wanneer andersoortige risico's (arbeidsongeschiktheid, vraaguitval) zich voordoen en sluiten daardoor mogelijk beter aan bij het ondernemersbestaan. De keerzijde is echter wel dat er geen zekerheid is dat deze besparingen ook werkelijk dienen als oudedagsvoorziening en dat met vrije besparingen het langlevensrisico niet wordt verzekerd. Indien alle vermogenscomponenten in ogenschouw worden genomen blijken de mediane verwachte bruto vervangingsratio's van werknemers en zelfstandigen elkaar weinig te ontlopen (zie figuur 2a).

Wanneer wordt ingezoomd op de spreiding van de vervangingsratio's blijkt dat zelfstandigen grotere uitschieters hebben naar boven en beneden. Figuur 2b laat zien dat de 10% laagste bruto vervangingsratio's (p10) voor zelfstandigen lager is dan voor werknemers (41% respectievelijk 53%). Dit zijn met name zelfstandigen en werknemers met inkomens boven de mediaan. Bij de 10% hoogste vervangingsratio's (p90) is het beeld juist andersom. Hier hebben zelfstandigen een bruto vervangingsratio van ongeveer 175% ten opzichte van 127% voor werknemers. Dit betreft met name huishoudens met een inkomen onder de mediaan, waardoor de AOW hen al een hoge vervangingsratio oplevert

Figuur 2a: verwachte bruto mediane vervangingsratio's werknemers en zelfstandigen



Figuur 2b: spreiding verwachte bruto mediane vervangingsratio's werknemers en zelfstandigen



¹⁷ Pensioen van zelfstandigen. Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor en ook het IBO zelfstandigen.

¹⁸ Expertsessie zzp-organisaties 21 april 2016.

Om ervoor te zorgen dat zelfstandigen een toereikend pensioen kunnen opbouwen, zijn de volgende maatregelen denkbaar.

5.1 Zelfstandigen in een bedrijfstakpensioenfonds

Beschrijving maatregel: Zelfstandigen worden wettelijk verplicht deel te nemen aan het bedrijfstakpensioenfonds in hun sector. De betaalbaarheid is een aandachtspunt.

Effect pensioenopbouw: Zelfstandigen zullen meer pensioen opbouwen, zij moeten immers verplicht deelnemen. Voor de zelfstandigen die bewust geen pensioen opbouwen omdat zij al voldoende vermogen hebben, kan de maatregel leiden tot te veel besparingen.

Proportionaliteit: Deze maatregel heeft betrekking op alle zelfstandigen, dus ook zelfstandigen die zelf voorzien in hun pensioenopbouw, of die bewust geen pensioen opbouwen omdat zij al voldoende vermogen hebben.

Uitvoerbaarheid: De handhaving is problematisch bij werkzaamheden die niet eenduidig aan een bepaalde bedrijfstak kunnen worden toegerekend of niet overeenkomen met de inschrijving bij de Kamer van Koophandel. De op werknemers afgestemde administratieve processen van pensioenfondsen behoeven aanzienlijke aanpassing als deze dienen te worden ingericht op de afwijkende inkomensverwerving en –vaststelling van zelfstandigen.

Transitie: Voor nagenoeg alle sectoren zou het een uitbreiding van de deelnemerskring met een afwijkende doelgroep betekenen en een ingrijpende wijziging van de uitvoeringsprocessen met zich meebrengen. De wetgever zou inbreuk maken op het uitgangspunt dat de sociale partners of beroepsgeenoten zelf vaststellen of collectieve pensioenafspraken worden gemaakt. Een eventuele rechtvaardiging die hiervoor kan gevonden worden, is bescherming van ongewenste zelfstandigheid. De beperkte organisatiegraad van zelfstandigen roept daarbij vragen op over hun betrokkenheid bij het pensioenfondsbestuur, daar verplichte deelname bij hen beperkt draagvlak heeft.

5.2 Voorwaardelijke fiscale ondernemersfaciliteiten

Beschrijving maatregel: Vanaf drie jaar na het starten als ondernemer, wordt een minimale pensioenopbouw als voorwaarde gesteld voor gebruik van fiscale ondernemersfaciliteiten, waaronder de zelfstandigenaftrek. Dit sluit aan bij de overweging voor deze faciliteiten dat zelfstandigen zelf inkomensvoorzieningen moeten treffen.

Effect pensioenopbouw: De pensioenopbouw van zelfstandigen neemt toe. De omvang van de prikkel tot het opbouwen van pensioen, die uitgaat van het voorwaardelijk maken van ondernemersfaciliteiten, betekent dat er de facto een pensioenplicht ontstaat voor zelfstandigen die recht hebben op de ondernemersfaciliteiten. Het lijkt dan effectiever en duidelijker om een pensioenplicht te introduceren voor IB-ondernemers die aan het uren criterium voldoen.

Voor de zelfstandigen in de doelgroep die bewust en met reden geen pensioen opbouwen, bijvoorbeeld omdat zij al voldoende vermogen hebben, kan de maatregel leiden tot te hoge pensioenopbouw. Zelfstandigen zonder ondernemersfaciliteiten – dga's, resultaatgenieters en IB-ondernemers die minder uren in hun onderneming werken – worden niet tot sparen aangezet. Een deel van de doelgroep zal door deze maatregel juist meer oversparen.

Proportionaliteit: Deze maatregel heeft ook betrekking op zelfstandigen die zelf voorzien in hun pensioenopbouw of die bewust geen pensioen opbouwen, bijvoorbeeld omdat zij al voldoende vermogen hebben.

Uitvoerbaarheid: Het zou nodig zijn om eisen te stellen aan het minimale niveau van pensioenopbouw. Daarbij vormt het een complicatie dat het inkomen van zelfstandigen pas achteraf bekend wordt en sterk wisselend is. De jaarlijkse vaststelling van voldoende reservering sluit niet aan bij het veel voorkomende patroon van onregelmatige pensioenstortingen als daarvoor financiële ruimte is ontstaan.

Transitie: De maatregel vergt op het punt van de ondernemersfaciliteiten een ingrijpende aanpassing van de uitvoeringsprocessen bij de Belastingdienst. Voor het recht daarop dient immers een toetsing plaats te vinden op de aanvullende voorwaarde van een –

nader te omschrijven – minimale pensioenreservering. Bij de uitwerking zal aandacht moeten worden besteed aan maatregelen ter voorkoming van fraude (ten onrechte opgegeven oudedagsreserveringen) en van draaieurconstructies (opnieuw als starter worden aangemerkt).

5.3 Opt-out regeling voor zelfstandigen

Beschrijving maatregel: Alle zelfstandigen worden ingeschreven bij een pensioenuitvoerder voor deelname aan een standaard pensioenregeling. De zelfstandige kan kiezen voor gehele of gedeeltelijke opt-out.

Effect pensioenopbouw: Om daadwerkelijk in nagenoeg alle gevallen als 'verstandige keuze' te gelden, zal het niveau van de pensioenopbouw relatief laag moeten zijn. Daarmee neemt vanuit het perspectief van behoud van levensstandaard de betekenis van deze maatregel af.

Het aantal zelfstandigen dat pensioen gaat opbouwen neemt toe. De maatregel grijpt aan op factoren als uitstelgedrag en financiële ongeletterdheid. Het biedt geen oplossing voor de zelfstandigen die om financiële redenen niet sparen.

Proportionaliteit: Het wordt zelfstandigen makkelijker gemaakt om pensioen op te bouwen. Alle zelfstandigen worden gedwongen een keuze te maken. Zelfstandigen die zelf voorzien in hun pensioenopbouw hebben de ruimte om te kiezen voor de opt-out.

Uitvoerbaarheid: Er moet onder regie van de overheid een standaard pensioenregeling worden ontwikkeld. De uitvoering van die regeling kan – binnen de kaders van de Mededingingswet – langs de weg van periodieke aanbesteding worden verzorgd door een private financiële instelling. Voor het afbakenen en identificeren van de doelgroep kan gebruik worden gemaakt van de inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Het mechanisme van de opt-out vergt een volstrekt betrouwbaar communicatieproces tussen uitvoerder en betrokkenen. Onvolkomenheden kunnen namelijk leiden tot ongewilde deelname.

Er zal moeten worden voorzien in (semi-)automatische inhouding in het geval dat betrokkenen, zonder gebruik van opt-out, niet aan premieverplichtingen voldoen.

Transitiepad: De maatregel kan niet op korte termijn worden geïmplementeerd. Er moet een standaardregeling worden ontwikkeld, een openbare aanbesteding van de uitvoering worden georganiseerd en administratieve processen worden ingericht. Aan de betrouwbaarheid van de noodzakelijke gegevensuitwisseling worden hoge eisen gesteld gezien de consequenties voor de betrokkenen.

5.4 Opt-in regeling voor zelfstandigen

Beschrijving maatregel: Alle zelfstandigen krijgen een voorstel om een pensioenvoorziening te treffen. Zij hebben hierin een vrije keuze. Het betreft een combinatie van twee maatregelen: een standaardproduct en betere voorlichting.

Effect pensioenopbouw: Het verwachte effect is bescheiden, omdat de maatregel weinig afwijkt van de huidige situatie. Zelfstandigen kunnen momenteel reeds gebruik maken van het ruime aanbod van oudedagsvoorzieningen in de derde pijler. Een eventueel effect is dat zelfstandigen een concreet aanbod (van een standaard product) krijgen, waardoor financiële ongeletterdheid, keuzestress en wantrouwen jegens financiële dienstverleners afnemen als factoren om af te zien van pensioenopbouw.

Proportionaliteit: Maatregel is gericht omdat het zelfstandigen vrijwillig aanzet tot (meer) pensioenopbouw.

Uitvoerbaarheid: Onder regie van de overheid moet een standaard pensioenregeling worden ontwikkeld. De uitvoering van die regeling kan – binnen de kaders van de Mededingingswet – langs de weg van periodieke aanbesteding worden verzorgd door een private financiële instelling. Bij de uitwerking is een aandachtspunt dat een dergelijke regeling geen marktverstoring met zich brengt.

Transitiepad: Er moet een standaardregeling worden ontwikkeld, een openbare aanbesteding van de uitvoering worden georganiseerd en administratieve processen moeten worden ingericht voor de communicatie met de beoogde doelgroep.

5.5 Aanpassing vrijwillige voortzetting pensioenopbouw tweede pijler

Beschrijving maatregel: Zelfstandigen krijgen tot 5 jaar na beëindiging van hun deelname als werknemer de mogelijkheid zich aan te melden bij het pensioenfonds waaraan zij voor het laatst als werknemer hebben deelgenomen. Zelfstandigen kiezen zelf de pensioenopbouw (premie) met inbegrip van de mogelijkheid om gedurende een periode geen premie in te leggen. Pensioenfondsen moeten de zelfstandigen accepteren. De beperking van deelname als zelfstandige tot 10 jaar vervalt. De duur van voortzetting kan worden gebonden aan de periode dat de betrokkene als werknemer had deelgenomen.

Effect pensioenopbouw: De mogelijkheid tot vrijwillige voortzetting van de pensioenopbouw in de tweede pijler wordt in zeer beperkte mate door zelfstandigen benut.¹⁹ Door de regeling meer toe te snijden op zelfstandigen kan gebruik ervan aantrekkelijker worden. Het verwachte effect is evenwel bescheiden. De maatregel betekent slechts een uitbreiding van het aanbod van pensioenvoorzieningen. Een eventueel effect zou erin gelegen zijn dat meer zelfstandigen langer bij een pensioenaanbieder kunnen blijven waarmee zij al bekend zijn. Deze variant heeft alleen betrekking op zelfstandigen die eerder als werknemer aangesloten zijn geweest bij een pensioenfonds.

Proportionaliteit: Het wordt zelfstandigen makkelijker gemaakt pensioen op te bouwen. Ruimere mogelijkheden tot vrijwillige voortzetting in combinatie met de acceptatieplicht leidt mogelijk tot risicoselectie.

Uitvoerbaarheid: Deelnemende zelfstandigen zullen significante keuzevrijheid ten aanzien van hun premie-inleg genieten. Dit kan voor kleine pensioenuitvoerders een forse opgave vormen omdat hun uitvoeringsprocessen daarop niet zijn ingericht.

Transitiepad: Pensioenuitvoerders zullen hun regelingen en uitvoeringsprocessen moeten aanpassen, waarbij van belang is dat daarvan naar verwachting door een beperkte groep gebruik zal worden gemaakt.

Tekstbox: Specifieke aandachtsgroepen

Ook persoonlijke omstandigheden ('life-events') kunnen er voor zorgen dat mensen geen toereikend pensioen opbouwen. Hieronder wordt voor enkele groepen kort beschreven hoe de pensioenopbouw is geregeld.

Arbeidsongeschikten en pensioen

Pensioenopbouw voor mensen die (deels) arbeidsongeschikt zijn, is niet wettelijk geregeld. In pensioenregelingen worden wel vaak afspraken gemaakt over premievrije voortzetting van de pensioenopbouw, waarbij de voorwaarden per regeling verschillen. Premievrije pensioenopbouw wordt voortgezet op basis van het laatstverdiende salaris, dat na twee jaar ziekte veelal een stuk lager ligt dan tijdens het werkzame leven.

Nabestaandenpensioen

In veel pensioenregelingen is een nabestaandenregeling opgenomen. Het gaat hier om een levenslange uitkering voor de partner wegens overlijden van de (gewezen) werknemer. De uitkering gaat lopen vanaf het moment van overlijden, ook als dit vóór pensioendatum gebeurt. Nabestaandenpensioen kan op opbouwbasis of op risicobasis worden opgebouwd. In het laatste geval is er alleen nabestaandenpensioen zolang iemand deelneemt aan de regeling.

Nabestaandenpensioen op opbouwbasis blijft bestaan ook als de werknemer van baan wisselt of werkloos wordt.

De definitie van partner wisselt per fonds en wordt bepaald door de sociale partners. Recent heeft de Stichting van de Arbeid er bij de pensioenfondsen op aangedrongen om enige uniformiteit in het begrip samenwonende partner aan te brengen.

Alleenstaanden en pensioen

Werknemers bouwen partnerpensioen op als dit een onderdeel is van de pensioenregeling, ook als zij geen partner hebben. Indien het nabestaandenpensioen is opgebouwd op opbouwbasis, kan de (gewezen) werknemer het opgebouwde nabestaandenpensioen op pensioendatum omruilen voor ouderdomspensioen. Alleenstaanden lopen meer risico op inkomensachteruitgang, aangezien zij bij

¹⁹ Onderzoek van Bureau Bartels naar vrijwillige voortzetting bij pensioenfondsen door zelfstandigen (nog te publiceren).

werkloosheid geen partner hebben om op terug te vallen.

Gescheiden personen en pensioen

Bij scheiding hebben de partners recht op de helft van elkaars opgebouwde pensioenaanspraken over de periode van het huwelijk, tenzij via huwelijkse voorwaarden is afgesproken dat dit niet van toepassing is.

Als een (gewezen) deelnemer gaat scheiden, dan gaat de aanspraak op partnerpensioen over van de deelnemer naar de partner. De partner krijgt een eigen recht bij de pensioenuitvoerder, dit heet bijzonder partnerpensioen. Stellen kunnen via huwelijkse voorwaarden afwijkende afspraken maken over deze verdeling.

Ook derdepijlerpensioenproducten moeten bij scheiding worden verdeeld als zij in de gemeenschap van goederen vallen.

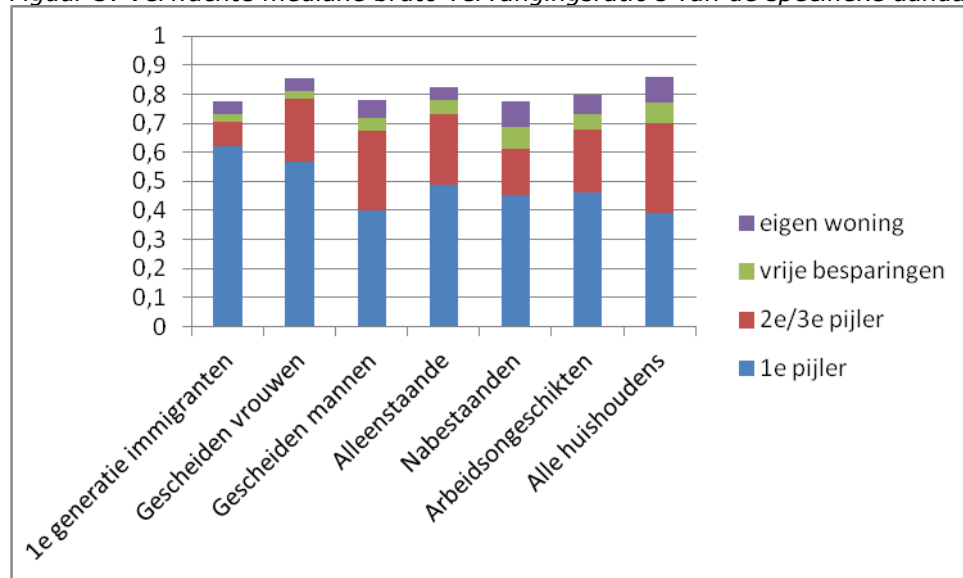
Eerste generatie allochtonen

Personen die op latere leeftijd in Nederland komen wonen, worden geconfronteerd met een AOW-gat, aangezien zij over de jaren dat zij niet woonachtig waren in Nederland geen AOW-rechten hebben opgebouwd. Er zijn meerdere mogelijkheden waarop dit AOW-gat kan worden aangevuld:

- AOW-inkoopregeling: de minimumpremie bedraagt € 2.438 per gemist opbouwjaar (corresponderend met de betaalde premie bij het minimumloon).
- Pensioenopbouw in de tweede of derde pijler.
- AIO-aanvulling (tot sociaal minimum): netto € 1.038 voor een alleenstaande en € 1.418 voor samenwonenden.

In figuur 3 zijn de verwachte mediane bruto vervangingsratio's van de verschillende specifieke aandachtsgroepen weergegeven. Met name de eerste generatie immigranten (77%), gescheiden mannen (78%) en nabestaanden (78%) hebben relatief lage vervangingsratio's. Deze groepen lopen een groter risico een ontoereikend pensioen op te bouwen. Bij de meeste groepen speelt de AOW een belangrijke rol. Dit duidt erop dat het om mensen met relatief lage inkomens gaat.

Figuur 3: Verwachte mediane bruto vervangingsratio's van de specifieke aandachtsgroepen



6. GENERIEKE OPLOSSINGEN

Het huidige pensioenstelsel is ruim een halve eeuw geleden tot stand gekomen en is sindsdien wezenlijk ongewijzigd gebleven, waar de externe omstandigheden wel zijn gewijzigd:

- Veranderde arbeidsmarkt met meer flexibele arbeidsrelaties.

- Vervaging van bedrijfstakken, waarmee de bestaande indeling naar sectorale fondsen onder druk komt te staan.
- Veranderde solidariteit door een gewijzigde demografie en grotere onzekerheden op de financiële markten.

Het ligt daarom voor de hand ook meer fundamentele generieke oplossingen in kaart te brengen. De hieronder gepresenteerde oplossingen sluiten elkaar niet uit. Maatregelen in de tweede of derde pijler kunnen gecombineerd worden met maatregelen in de eerste pijler.

Algemene pensioenplicht

De invoering van een wettelijke pensioenplicht biedt een waarborg dat elke werkende een aanvullend, inkomensgerelateerd pensioen opbouwt. Hiervoor zijn allerlei varianten denkbaar. In beide gevallen wordt afgeweken van het huidige stelsel. Bij de inrichting van een algemene pensioenplicht wordt bepaald of er inhoudelijke eisen worden gesteld aan een pensioenregeling, bijvoorbeeld de eis dat de beoogde pensioenuitkering levenslang moet zijn. Tevens moet worden gezien of het nodig of wenselijk is de keuze voor een specifieke regeling of uitvoerder vrij te laten dan wel voor te schrijven, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van tegengaan van averechtse selectie.

6.1 Pensioenplicht voor alle werkenden met vangnetregeling

Beschrijving maatregel: Wettelijk wordt voor alle werkenden – degenen met een inkomen uit arbeid dan wel uit bedrijf of beroep – geregeld dat ten minste een deel van het inkomen opzij moet worden gezet voor pensioenopbouw. Indien geen of onvoldoende pensioenreserveringen blijken te zijn gedaan wordt de betrokkene automatisch ingeschreven in een standaard pensioenregeling. Het bestaande stelsel van bedrijfstak- en ondernemingspensioenfondsen blijft in stand. Deze regeling zal naar verwachting vooral van belang zijn voor zelfstandigen, werknemers in de witte vlek en uitzendkrachten.

Evenals bij de hierboven beschreven regelingen van opt-out en opt-in voor zelfstandigen kan de uitvoering van die pensioenregeling een private financiële instelling zijn die bij periodieke aanbesteding daartoe de opdracht krijgt.

Centrale vraag bij een dergelijk stelsel is op welk niveau de minimale pensioenreservering moet worden gesteld. De overheid kan hierbij verschillende invalshoeken hanteren. Het beperken van een onnodig beroep op collectieve regelingen na pensionering is daar één van. Ook de behoefte van zelfstandigen aan een financiële buffer kan worden meegewogen. Verder kan de overheid ook andere vermogenscomponenten betrekken bij de bepaling van de minimuminleg.

Effect pensioenopbouw: Deze maatregel bereikt zowel werknemers in de witte vlek, zelfstandigen als uitzendkrachten. Ook bij een lage minimumpensioenreservering bouwen deze groepen in ieder geval een aanvullend pensioen op. Een deel van de doelgroep zal door deze maatregel meer oversparen.

Proportionaliteit: Deze maatregel heeft betrekking op alle werkenden die nu niet worden verplicht pensioen op te bouwen, dus ook werkenden die zelf voorzien in hun pensioenopbouw of die bewust geen pensioen opbouwen omdat zij al voldoende vermogen hebben.

Uitvoerbaarheid: De uitvoering is in beginsel dezelfde als die van de hiervoor beschreven opt-out-regeling. Wezenlijk verschil is dat de deelname aan die pensioenregeling geen eigen keuze van de doelgroep is, maar verplicht is bij gebreke aan reeds elders verrichte pensioenbesparingen. De vaststelling of de betrokkene reeds elders in de vereiste mate pensioen opbouwt is een essentieel element in de uitvoering. Dit stelt hoge eisen aan de betrouwbaarheid van de gegevensuitwisseling over de opbouw van oudedagsvoorzieningen.

Voor de uitvoering is daarnaast van belang dat voor zelfstandigen geldt dat slechts achteraf bekend is wat hun inkomen is, en derhalve of in verhouding tot het inkomen voldoende pensioenreserveringen hebben plaatsgevonden.

Transitiepad: De maatregel kan niet op korte termijn worden geïmplementeerd. Er moet een standaardregeling worden ontwikkeld, een openbare aanbesteding van de uitvoering

worden georganiseerd en administratieve processen worden ingericht. Aan de betrouwbaarheid van de noodzakelijke gegevensuitwisseling dienen hoge eisen te worden gesteld gezien de consequenties voor betrokkenen.

6.2 Zorgverzekeringsmodel

Beschrijving maatregel: Wettelijk wordt voor alle werkenden – degenen met een inkomen uit arbeid dan wel uit bedrijf of beroep – geregeld dat ten minste een deel van het inkomen opzij moet worden gezet voor pensioenopbouw. In aanvulling daarop wordt het een eigen keuze voor alle werkenden – ook de werknemers – bij welke uitvoerder deze minimaal voorgeschreven bijdrage wordt ondergebracht. Wettelijk wordt voorgeschreven aan welke kenmerken de pensioenregeling ten minste dient te voldoen. Dit model is equivalent aan dat bij zorgverzekeringen: de overheid bepaalt wat werkenden minimaal aan pensioen moeten opbouwen, bepaalt een standaardproduct en legt een acceptatieplicht op aan aanbieders. Er moet verevening plaatsvinden om averechtse selectie op het langlevensrisico bij pensioenaanbieders te voorkomen. Het achterliggende bouwwerk van arbeidsvoorwaardelijke afspraken en de governance van de pensioenfondsen zal veranderen. De rol van de sociale partners concentreert zich op de arbeidsvoorwaardelijke aspecten; pensioenfondsen zullen minder binding hebben met de sociale partners. Dit leidt tot een eenduidig stelsel voor alle werkenden.

Effect pensioenopbouw: Deze maatregel is effectief voor de doelstelling om werknemers in de witte vlek en zelfstandigen tot de beoogde minimale pensioenbesparing te brengen. Doordat het pensioenopbouw loskoppelt van het dienstverband leiden baanwisselingen niet meer automatisch tot afkoop dan wel waardeoverdracht. Hierdoor wordt de pensioenuitvoering efficiënter. Werkgevers moeten aan verschillende fondsen premie gaan afdragen, dit vermindert de efficiëntie.

Proportionaliteit: Alle werkenden krijgen te maken met een stelselwijziging. Indien slechts het doel is te zorgen voor een toereikend pensioen voor degenen die nu nog geen/onvoldoende pensioen opbouwen is deze maatregel weinig gericht.

Uitvoerbaarheid: De uitvoering vergt toezicht op het daadwerkelijk realiseren van de voorgeschreven besparingen en toezicht op onder meer de uitvoering van de defaultregeling en het vereveningsmechanisme, ook in relatie tot de concurrentie tussen pensioenuitvoerders. Zoals bij elke invulling van de pensioenplicht moet worden gecontroleerd of werkenden voldoen aan de pensioenplicht.

Transitiepad: Omdat er in dit model sprake is van een wettelijke pensioenplicht in combinatie met verevening tussen pensioenuitvoerders, komt de noodzaak tot verplichtstelling van deelname aan een door de werkgever aangeboden pensioenregeling te vervallen. Het hangt van de keuze voor een nieuwe pensioenovereenkomst af of een dergelijk model alleen voor nieuwe aanspraken geldt (fondssluiting) of ook voor reeds opgebouwde pensioenrechten en –aanspraken (invaren).

Mogelijk worden nieuwe aanbieders en nieuwe collectieven gevormd. Bestaande uitvoerders en collectieven zullen zich heroriënteren op hun rol. Mogelijkheden voor intergenerationele risicodeling worden beperkt. Gesloten fondsen zouden te maken krijgen met een teruglopend en vergrijzend bestand.

Vergroting eerste pijler

De eerste pijler – de AOW – voorziet in een basispensioen voor alle ingezetenen. De tweede en derde pijler beogen een grote inkomensterugval bij pensionering te voorkomen. De betekenis van deelname aan de tweede en derde pijler kan worden verkleind door een groter deel van het oudedagsinkomen via de eerste pijler te regelen.

Verschuiving in de balans tussen de eerste en tweede pijler betekent een andere verhouding tussen kapitaaldekking en omslagdekking. Deze is nu grofweg 50-50. Indien meer in de eerste pijler en minder in de tweede pijler geregeld wordt, zal het totaal van oudedagsvoorzieningen minder gevoelig worden voor schokken op de kapitaalmarkt en meer gevoelig voor demografische ontwikkelingen.²⁰ Door het verkleinen van de kapitaal-

²⁰ Door het CPB wordt op dit moment gewerkt aan een studie over de optimale verhouding tussen de eerste en de tweede pijler. Deze studie wordt in het derde kwartaal van 2016 verwacht.

dekking en het vergroten van de omslagfinanciering wordt een deel van de financiering van het oudedagsinkomen naar de toekomst verschoven. Verder leidt een grotere eerste pijler ertoe dat de collectieve lasten zullen stijgen.

6.3 Generieke verhoging van de AOW

Beschrijving maatregel: In deze variant wordt de AOW voor iedereen verhoogd. Indien de franchise gekoppeld blijft aan de AOW, leidt dit tot een hogere AOW-franchise en daarmee tot minder ruimte voor aanvullende pensioenopbouw in de tweede en derde pijler.

Effect pensioenopbouw: Met een algemene verhoging van de AOW wordt voor iedereen een hoger basispensioen gerealiseerd. Een hogere AOW leidt met name aan de onderkant, waar vervangingsratio's al relatief hoog zijn, tot hogere pensioenen.

Proportionaliteit: Maatregel is weinig gericht, omdat ook de AOW wordt verhoogd van mensen die reeds voldoende pensioen opbouwen of oversparen. Voor mensen met een laag inkomen geeft de huidige AOW bovendien al een hoog vervangend inkomen bij pensionering.

Uitvoerbaarheid: Een generieke verhoging van de AOW is relatief eenvoudig uit te voeren. Aan de maatregel zijn echter zeer aanzienlijke budgettaire consequenties verbonden (ter illustratie: verhoging van de AOW met € 30 per maand leidt al tot ruim € 1 miljard hogere uitgaven). Deze worden slechts gedeeltelijk gecompenseerd door lagere uitgaven aan inkomensafhankelijke subsidies, zoals zorg- en huurtoeslag en minder premie-inleg in de tweede en derde pijler die fiscaal wordt gefaciliteerd. Tevens zijn er effecten in relatie tot migratie, grensarbeid en export van AOW.

Transitie: De maatregel is relatief eenvoudig in te voeren.

6.4 Arbeidsinkomengerelateerd basispensioen

Beschrijving maatregel: Er wordt een aanvulling op de AOW geïntroduceerd die gerelateerd is aan het arbeidsinkomen. Deze inkomensgerelateerde aanvulling wordt gefinancierd volgens een omslagsysteem. Vanaf de AOW-franchise tot een zeker inkomensniveau – bijvoorbeeld het maximum dagloon (€ 52.000) – wordt over inkomen uit arbeid en bedrijf of beroep een premie geheven voor een aanvullend arbeidspensioen.

Effect pensioenopbouw: Deze maatregel waarborgt dat alle werkenden een arbeidsinkomengerelateerd pensioen opbouwen. Het verkleint de pensioenopbouw in de tweede of derde pijler. Het opbouwpercentage en de inkomensgrens bepalen de mate van verschuiving van pensioenopbouw van tweede en derde pijler naar de eerste pijler. Omdat er sprake is van een schuif verandert de *totale* pensioenopbouw voor de huidige pensioendeelnemers niet of nauwelijks.

Proportionaliteit: Deze maatregel raakt alle werkenden die pensioen opbouwen. Zuiver bezien vanuit de toereikendheid van het pensioen is deze maatregel dan ook weinig gericht. De maatregel kan echter ook (deels) worden ingegeven door de wens het stelsel minder gevoelig te maken voor ontwikkelingen op de financiële markten.

Uitvoerbaarheid: Een inkomensgerelateerde aanvulling op de AOW, vergt een nauwkeurige registratie van het arbeidsverleden en een lange implementatietijd. De AOW-administratie wordt gecompliceerder, wat leidt tot aanpassingen bij de SVB. Een dergelijke arbeidsinkomengerelateerde verhoging van de AOW kan worden gekoppeld aan individualisering van de AOW. Ook hier geldt dat er effecten zijn in relatie tot migratie, grensarbeid en export van AOW.

Bezien moet worden op welke wijze het mogelijk is de opbouw in de tweede en derde pijler dusdanig vast te stellen, dat wordt gewaarborgd dat de oudedagsvoorzieningen in de tweede en derde pijler hun aanvullende karakter op de eerste pijler behouden.

Transitie: Deze maatregel heeft slechts op de zeer lange termijn zijn volledige effect. De opbouw van het via de omslagsystematiek gefinancierde pensioen – onder gelijktijdige vermindering van het kapitaalgefinancierde pensioen – vindt geleidelijk plaats.

7. WERKENDEN DIE VEEL PENSIOEN OPBOUWEN

Analyse werkenden die veel pensioen opbouwen

Veel huishoudens bouwen vermogen op door (vrijwillige of verplichte) pensioenopbouw, door vrije besparingen en door aflossing van de eigenwoningschuld. Dit kan leiden tot een hoge vervangingsratio aan pensioeninkomen ten opzichte van het inkomen tijdens het werkende leven. In tabel 1 zijn de verwachte netto vervangingsratio's weergegeven van de verschillende inkomenscohorten. De mediane netto vervangingsratio ligt voor alle huishoudens rond de 100%. Bij de hogere inkomens ligt dit echter lager. Indien wordt ingezoomd op de 25% huishoudens met de hoogste vervangingsratio's (p75), blijkt dat de netto vervangingsratio voor bijna alle inkomensgroepen boven de 100% ligt. Wanneer wordt betoogd dat een netto vervangingsratio boven de 100% vanuit het oogpunt van een optimale spreiding van inkomen over de levensloop niet verstandig is, dan is er een flink deel van de huishoudens dat overspaart. Hierbij geldt wel dat met name de (hele) lage inkomens een relatief hoge vervangingsratio hebben, aangezien het niveau van de AOW voor deze inkomensgroepen een verbetering van het inkomensniveau betekent. Daarnaast kunnen voorzorgsmotieven en erfenismotieven een rol spelen. Gesteld zou kunnen worden dat de vervangingsratio's te hoog zijn als mensen – door de verplichte pensioenbesparingen en de verplichte aflossing - meer sparen dan ze zelf wenselijk vinden.

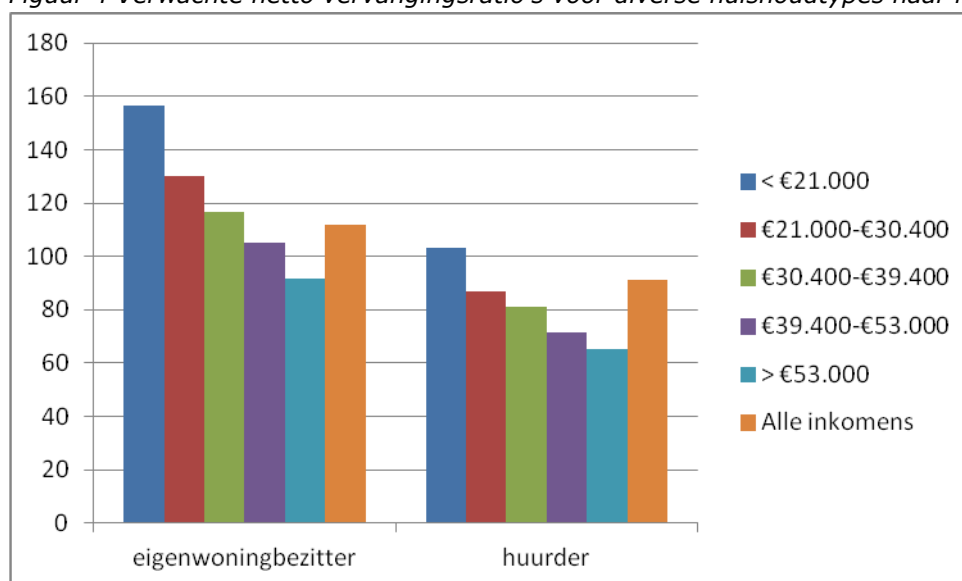
Tabel 1: Netto verwachte mediane vervangingsratio's per inkomenscohort.

	< €21.000	€21.000- €30.400	€30.400- €39.400	€39.400- €53.000	> €53.000	Mediaan
<i>Zelfstandigen</i>						
p50	142%	108%	93%	89%	73%	96%
p75	201%	138%	123%	114%	95%	132%
<i>Werknemers</i>						
p50	125%	118%	109%	101%	91%	105%
p75	164%	142%	130%	120%	110%	128%

Toelichting: voor bovenstaande figuur zijn alle huishoudens ingedeeld in vijf inkomensgroepen. De genoemde inkomens zijn de grenzen van de kwintielen.

Het is mogelijk om onderscheid te maken in de vervangingsratio's tussen huishoudens met een eigen woning en huishoudens die huren (zie figuur 4). Huishoudens met een eigen woning bouwen (op termijn) vermogen op in de eigen woning door aflossingen en huizenprijsstijgingen. Uit figuur 4 blijkt dat eigenwoningbezitters gemiddeld zo'n 20% hogere netto vervangingsratio hebben dan huurders. Ook blijkt dat het grootste deel van de eigenwoningbezitters een vervangingsratio heeft van meer dan 100%, terwijl het grootste deel van de huurders een vervangingsratio heeft van minder dan 100%.

Figuur 4 Verwachte netto vervangingsratio's voor diverse huishoudtypes naar inkomensklassen



Toelichting: binnen elke inkomensgroep wordt de mediane vervangingsratio gepresenteerd. Inkomensklassen zijn gedefinieerd voor de gehele populatie. Bij de huurders zitten er relatief veel personen in de onderste inkomensklasse, terwijl er bij de eigenwoningbezitters meer personen in de hogere inkomensklassen zitten.

Voor de groep werkenden die meer oudedagsvoorzieningen opbouwt dan wenselijk, zijn andere maatregelen nodig dan voor de groepen die het risico lopen te weinig pensioen op te bouwen. De maatregelen die hieronder worden geschetst bieden juist ruimte om minder pensioen op te bouwen. Daarbij moet worden opgepast dat dit niet leidt tot een ontoereikend pensioen voor andere groepen.

7.1 Bieden van keuzevrijheid

Beschrijving maatregel: Het bieden van keuzevrijheid over premie-inleg of een uitkering ineens stelt de individuele deelnemer in staat om de pensioenopbouw beter af te stemmen op de individuele behoefte en andere vermogenscomponenten. Er kan worden gekozen voor algemene keuzevrijheid en/of voor doelgebonden keuzevrijheid (bijvoorbeeld gekoppeld aan de eigen woning).

Effect pensioenopbouw: Indien de deelnemer er voor kiest om minder premie in te leggen of (eenmalig) een uitkering ineens uit het pensioenfonds te ontvangen, dan leidt dat tot een lager pensioen en mogelijk tot een meer gewenste verdeling van de uitgaven over de levensloop. Ruime keuzevrijheid kan evenwel ten koste gaan van de bescherming van het oudedagsinkomen en kan ertoe leiden dat een groter beroep op collectieve voorzieningen moet worden gedaan.

Proportionaliteit: Keuzevrijheid kan specifiek worden gericht op groepen die te veel sparen.

Uitvoerbaarheid: Zie de bijlage 'keuzevrijheid en maatwerk'.

Transitie: Zie de bijlage 'keuzevrijheid en maatwerk'.

7.2 Versoberen van het Witteveen kader

Beschrijving maatregel: De overheid bepaalt de bovengrens voor fiscaal gefaciliteerde opbouw. Op dit moment is het binnen de fiscale opbouwruimte mogelijk om in 40 dienstjaren 75% van het gemiddelde loon aan pensioen op te bouwen. Het pensioengevend loon is daarbij afgetopt op € 101.519 (bedrag 2016).²¹ Een optie is om

²¹ Voor de oudedagsvoorziening die wordt opgebouwd over het inkomen boven de fiscale aftoppingsgrens en voor het overige voldoet aan de gestelde voorwaarden, is het wel mogelijk om een nettopensioen of een nettolijfrente op te bouwen, waarvoor een box 3-vrijstelling in de inkomstenbelasting geldt.

de opbouwpercentages (en de premiepercentages in de premieregeling) en/of de aftoppingsgrens verder te versoberen.

Effect pensioenopbouw: Sociale partners beschouwen doorgaans de fiscale grenzen als bovengrenzen voor de pensioenopbouw omdat fiscaal bovenmatig pensioen minder voordelig is voor deelnemers. Gevolg is dat de pensioenopbouw over de volle breedte verlaagd zal worden.

Proportionaliteit: Het verlagen van de fiscaal maximale opbouw percentages leidt tot een lagere pensioenopbouw voor alle werkenden. Ook werkenden die nu onvoldoende pensioen opbouwen, bijvoorbeeld als gevolg van werkloosheid of bepaalde life-events (zie tekstbox: specifieke aandachtsgroepen), worden hierdoor geraakt. Het verlagen van het maximum pensioengevend loon leidt tot een lagere pensioenopbouw voor werknemers met een inkomen boven de nieuwe aftoppingsgrens.

Uitvoerbaarheid: Alle pensioenregelingen waarin meer wordt opgebouwd dan op basis van de nieuwe opbouwpercentages en/of aftoppingsgrens, moeten worden aangepast.

Transitie: Het versoberen van het fiscale kader kan via wetgeving worden geregeld en sociale partners zullen nieuwe afspraken moeten maken over de pensioenregeling.

7.3 Beperken van de verplichtstelling qua hoogte van de inleg

Beschrijving maatregel: Sociale partners bepalen nu hoeveel pensioen werknemers opbouwen, waarbij een collectief overeengekomen regeling kan worden verplicht. In deze variant wordt de verplichtstelling gelimiteerd tot een bepaald opbouwpercentage of een bepaald pensioengevend loon - bijvoorbeeld het maximum dagloon voor de sociale verzekeringen (€ 52.000) - waarbij de fiscale facilitering gelijk blijft aan de huidige situatie. Tot aan het betreffende opbouwpercentage of pensioengevend loon is de collectief overeengekomen regeling verplichtend. De inkomensgroepen boven deze grens houden daardoor meer loon over. Een werknemer heeft voor het meerdere de keuze vrijwillig aanvullend pensioen op te bouwen.

Effect pensioenopbouw: Deelnemers boven de grenzen zullen gemiddeld minder pensioen opbouwen.

Proportionaliteit: Het limiteren van de verplichtstelling tot een bepaald opbouwpercentage leidt tot een lagere pensioenopbouw voor alle werknemers. Ook werknemers die nu onvoldoende pensioen opbouwen, bijvoorbeeld als gevolg van werkloosheid of bepaalde life-events (zie tekstbox: specifieke aandachtsgroepen), worden hierdoor geraakt. Het limiteren van de verplichtstelling tot een maximum pensioengevend loon leidt tot een lagere pensioenopbouw voor werknemers met een inkomen boven dit maximum pensioengevend loon.

Uitvoerbaarheid: Voor de vrijwillige aanvullende pensioenregeling kan de deelnemer zelf een uitvoerder kiezen. Dit kan tot meer concurrentie tussen aanbieders leiden en daarmee prikkelen tot lagere kosten. Hier staan hogere kosten voor marketing tegenover.

Transitie: Het limiteren van de verplichtstelling kan via wetgeving geregeld worden. Pensioenuitvoerders zullen meer te maken krijgen met excedentregelingen. Dit leidt tot hogere uitvoeringskosten.

7.4 Uniforme franchise

Beschrijving maatregel: De hoogte van de franchise is op dit moment gekoppeld aan de hoogte van de AOW. Fondsen mogen kiezen voor een verlaagde franchise, mits de fiscale ruimte daarop wordt aangepast (lagere franchise leidt tot een lager opbouwpercentage). Met deze maatregel wordt het niet langer toegestaan om de franchise te verlagen.

Effect pensioenopbouw: De lagere inkomens zullen minder aanvullend pensioen opbouwen en hebben hierdoor meer inkomen te besteden tijdens het werkzame leven. Op dit moment zijn de vervangingsratio's van de lagere inkomens erg hoog.

Proportionaliteit: Maatregel beperkt ook de pensioenopbouw van personen die slechts beperkte pensioenopbouw hebben, bijvoorbeeld door onvolledige loopbanen.

Uitvoerbaarheid: Fondsen met een afwijkende franchise moeten hun regeling aanpassen.

Transitie: Het beperken van aanpassingen van de franchise kan via wetgeving geregeld worden.

BIJLAGE 2 RAPPORTAGE WERKGROEP AFSCHAFFEN DOORSNEESYSTEMATIEK

Belangrijkste conclusies

- In de Hoofdpijnnota van 6 juli 2015 sprak het kabinet de voorlopige voorkeur uit voor een overstap van doorsneesystematiek (met tijdsevenredige opbouw) naar een systeem met degressieve opbouw, mits de transitie op evenwichtige wijze kan worden vormgegeven.
- Degressieve opbouw past beter bij de huidige dynamische arbeidsmarkt en draagt bij aan flexibiliteit van het stelsel. Daarnaast verkleint het een ondoorzichtige en moeilijk uitlegbare herverdeling – van jong naar oud en van laag- naar hoogopgeleid – en de vergrijzingsgevoeligheid.
- De inschatting is nu – mede op basis van CPB-berekeningen – dat een evenwichtige overstap mogelijk is. Het kabinet bevestigt daarom dat de doorsneesystematiek moet en kan worden afgeschaft; het is een belangrijke voorwaarde voor vernieuwing en maatschappelijke houdbaarheid van het stelsel.
- De nieuw voorgestelde opbouwsystematiek gaat uit van vlakke, uniforme premies en degressieve opbouw voor alle pensioencontracten. Alle pensioenuitvoerders moeten op hetzelfde moment de transitie naar de nieuwe opbouwsystematiek maken, omdat wisselen van baan anders tot ‘pensioengaten’ kan leiden. Ook zou anders fiscale arbitrage kunnen ontstaan (met overmatige – fiscaal gefaciliteerde – pensioenopbouw tot gevolg). Dit betekent dat de overheid de overstap van tijdsevenredige naar degressieve opbouw verplicht oplegt.
- Een evenwichtige transitie vergt stuurmanskunst op niveau van de pensioenregeling. Pensioenfondsen zijn heterogeen, bijvoorbeeld ten aanzien van deelnemerskenmerken en financiële uitgangspositie. Daardoor verschilt ook het optimale transitiepad per pensioenregeling. De overheid stelt een transitiekader op, waarbinnen de uitvoerders tot maatwerk kunnen komen. Zeker is dat de diversiteit tussen uitvoerders het onmogelijk maakt om één uniform transitiepad voor te schrijven dat resulteert in evenwichtige generatie-effecten voor iedereen.
- De transitie naar degressieve opbouw kan binnen een periode van 25 jaar evenwichtig worden vormgegeven. Onderdeel van het transitiekader zal fiscaal overgangsrecht zijn. Daarmee levert ook de overheid een financiële bijdrage aan de transitie. Bij een transitie van 25 jaar, is het indicatieve effect op het EMU-saldo een verslechtering van 0,10% tot 0,15%-punt bbp voor een lange periode. Uiteindelijk stijgt de overheidsschuld met cumulatief 40 mld euro (6% bbp). De afschaffing van de doorsneesystematiek heeft in beginsel geen gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.
- Een korte transitieperiode van bijvoorbeeld 10 jaar kent voor- en nadelen en wordt nader onderzocht.
- Zowel de eindsituatie met een nieuwe degressieve opbouwmethodiek als de transitiefase daar naartoe moet juridisch houdbaar zijn. Ze moeten zijn te verenigen met het verbod op discriminatie naar leeftijd en het recht op ongestoord genot van eigendom. Voor handhaving van de verplichtstelling is van belang dat een uitzondering op geldende Europeesrechtelijke mededingingsregels gerechtvaardigd blijft. Mits evenwichtig vormgegeven, lijkt de transitie mogelijk binnen deze juridische randvoorwaarden.

Vervolgstappen

- Het CPB presenteert in zijn notitie “Afschaffing doorsneesystematiek: mogelijke transitiepaden” een aantal voorbeeldpaden voor de transitie, uitgaande van gemiddelden. Maar de gevoeligheidsanalyse laat zien dat de transitie afhankelijk is

van de marktomstandigheden, de karakteristieken van de populatie op het niveau van de pensioenregeling en de financiële uitgangshouding van de pensioenuitvoerder. Verder onderzoek is nodig naar de heterogeniteit van de transitie bij verschillende pensioenregelingen. Tevens is specifiek aandacht nodig voor een "dubbele transitie", waarbij de uitvoerder gelijktijdig overstapt op een nieuwe pensioenovereenkomst. Dit onderzoek vindt plaats in samenspraak met pensioensector en sociale partners. Zij zullen hierover in het najaar van 2016 rapporteren. Ook het onderzoek van het Actuarieel Genootschap (AG) en het binnenkort te verschijnen onderzoek van Netspar leveren hier een belangrijke bijdrage aan. Op basis van de transitievoorbeelden lijkt een evenwichtige transitie in 25 jaar mogelijk. De komende tijd moet onderzocht worden of het mogelijk is om de transitieperiode verder te verkorten en wat dat betekent voor het transitiekader. Bijvoorbeeld voor de vraag hoe het fiscale kader eruit zou zien bij een kortere transitietermijn.

- Ook is verder uitzoekwerk nodig naar de onderliggende parameters voor de fiscale begrenzingen bij degressieve opbouw en de aansluiting met de derde pijler. Tevens kan worden gezien in hoeverre het fiscale kader voor pensioenopbouw verder kan worden vereenvoudigd.
- Zodra meer duidelijkheid bestaat over de vormgeving van nieuw te introduceren pensioenovereenkomst(en), moeten de vormgeving en effecten van een dubbele transitie (overstappen op een nieuw contract op hetzelfde moment dat de doorsneesystematiek wordt afgeschaft) nader onderzocht worden.

1. OVERGANG NAAR EEN NIEUW SYSTEEM VOOR PENSIOENOPBOUW

De perspectiefnota omschrijft de knelpunten omtrent de doorsneesystematiek. Zo staat beschreven hoe deze wijze van pensioenopbouw maatregelen om te komen tot een maatschappelijk houdbaar pensioen in de weg staat. Ook wringt het met de arbeidsmarkt van vandaag en past niet goed bij het streven naar een transparant pensioenstelsel. Deze bijlage gaat verder niet in op de waarom-vraag, maar geeft meer inzicht in de effecten van de overstap en de wijze waarop deze vormgegeven kan worden.

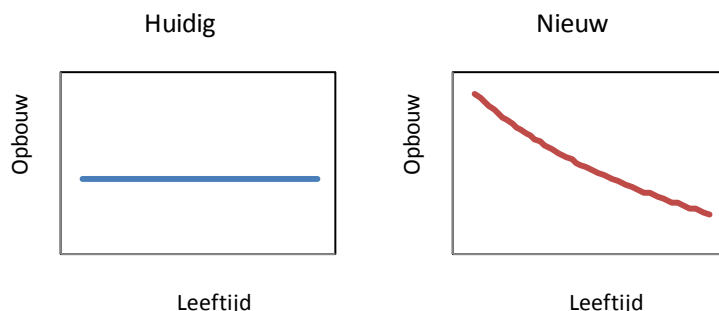
Paragraaf 1 beschrijft de achtergrond van het transitievraagstuk en de mogelijkheden tot een evenwichtige overstap. Paragraaf 2 gaat in op de vraag hoe de overstap ingericht kan worden en de vormgeving van het transitiekader door de overheid. Paragraaf 3 laat de 'knoppen' zien die sociale partners en pensioenuitvoerders hebben om tot een evenwichtige transitie te komen. Paragraaf 4 beschrijft tot slot de effecten aan de hand van een aantal transitievoorbeelden van het CPB, en gaat in op de gevoeligheden hieromtrent.

1.1 Achtergrond van het transitievraagstuk

Onder de doorsneesystematiek is de premie-inleg namens deelnemers onafhankelijk van de leeftijd. Hetzelfde geldt voor de opbouw in een uitkeringsovereenkomst. Dit lijkt op het eerste gezicht eerlijk, maar is niet actuarieel fair. De premie-inleg van deelnemers aan het begin van hun carrière kan langer renderen, omdat het langer kan worden weggezet. Voor deelnemers verderop in hun carrière geldt het omgekeerde. Zij ontvangen in zekere zin een 'subsidie' op hun opbouw. Het gevolg is dat de waarde van de opgebouwde pensioenaanspraken niet correspondeert met de ingeleegde premies voor individuele deelnemers. Bij een overgang naar degressieve opbouw wordt de pensioenopbouw beter in overeenstemming gebracht met de waarde van de ingeleegde premie.

Bij degressieve opbouw wordt de pensioenopbouw anders over het leven verdeeld dan nu, maar blijft het over de gehele carrière te bereiken pensioen voor een gemiddelde deelnemer net zo hoog. De systeemovergang van de huidige tijdsevenredige opbouw naar de nieuwe degressieve opbouwsystematiek heeft echter wel effecten voor de huidige werknemers: zonder nadere maatregelen neemt hun pensioenopbouw af door de overstap. Daarnaast ontvangen zij geen 'subsidie' meer op de hun resterende pensioenopbouw, die zij in het verleden wel voor andere deelnemers hebben betaald. Zonder flankerend beleid zou het grootste effect optreden bij 40 tot 50-jarigen. Voor de jongste en oudste werknemers zijn de effecten kleiner. Gepensioneerden ondervinden geen gevolgen van de overstap op een nieuwe opbouwsystematiek; zij bouwen immers geen nieuw pensioen meer op.

Figuur 1: Jaarlijkse pensioenopbouw als percentage van pensioengevend loon bij uitkeringsovereenkomsten onder doorsneesystematiek (huidig) en degressieve opbouw (nieuw)

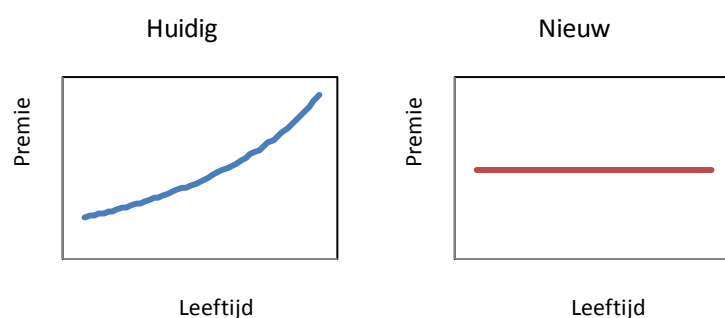


Het Centraal Planbureau (CPB) heeft het totaal aan lagere pensioenopbouw, voor alle huidige werkenden over de rest van hun werkzame leven, eerder berekend op € 100 mrd. Absoluut is dit natuurlijk een groot bedrag; relatief gaat het om ongeveer 10% van het pensioenvermogen en heeft het betrekking op een erg lange periode. De lagere pensioenopbouw zal zich over een periode van 40 tot 50 jaar manifesteren. Per pensioenuitvoerder zal het effect verschillen, afhankelijk van het deelnemersbestand en de financiële positie. De totale transitielast is waarschijnlijk niet groter dan het effect van de afschaffing van de VUT²², en de afschaffing daarvan is in de praktijk mogelijk gebleken.

Tegenover de lagere pensioenopbouw voor huidige deelnemers, staat een positief effect ter waarde van € 100 mrd voor toekomstige deelnemers. Zij profiteren namelijk van lagere pensioenpremie door het zogenaamde 'rendementsvoordeel'. De premies die zij inleggen kunnen langer renderen, omdat deze niet meer deels opgaan aan 'subsidie' op de pensioenopbouw van oudere werknemers.²³ Hiermee verlengt de overstap op degressieve opbouw de beleggingshorizon van werknemers. Daar staat wel tegenover dat het pensioen meer afhankelijk wordt van de behaalde rendementen op de financiële markten. Ook huidige werknemers profiteren van de premiedaling, maar het effect van het mislopen van de 'subsidie' op hun resterende pensioenopbouw is voor deze groep groter. De generatie-effecten zijn een 'zero sum game': de baten en lasten van de overstap zijn per saldo nul, maar slaan neer bij verschillende leeftijdscohorten. Een evenwichtige spreiding van die effecten is dus cruciaal.

Voor premieovereenkomsten kent het transitievraagstuk een wat ander karakter: in tegenstelling tot de uitkeringsovereenkomst is de opbouw hiervan nu dikwijls al actuariael fair. Iedere deelnemer betaalt voor het eigen pensioen; er is geen sprake van een 'subsidie' van jong naar oud. Dit blijft ook na de overstap van progressieve naar vlakke premies het geval, waarmee een overgang geen directe generatie-effecten heeft.²⁴ De premie-inleg wordt echter wel anders verdeeld over het leven dan nu. Zonder overgangsrecht, zou dit voor huidige deelnemers tot een 'pensioengat' kunnen leiden. Uitgangspunt bij progressieve premies is namelijk dat deelnemers op latere leeftijd meer inleggen; onder vlakke premies kan dat niet langer. Het volledig herstellen van dit 'pensioengat' kan echter op macroniveau tijdelijk tot hogere premies leiden.

Figuur 2: Premie-inleg bij premieovereenkomsten onder progressieve premies (huidig) en tijdsevenredige premies (nieuw)



1.2 Is een evenwichtige overgang mogelijk?

De transitie-effecten van de overgang naar een nieuwe opbouwsystematiek waren voor het kabinet vorig jaar aanleiding om een belangrijk voorbehoud te maken bij zijn

²² CPB, MEV 2015

²³ CPB, 2013, Eindrapportage: Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek

²⁴ Wel kan een tweede orde generatie-effect ontstaan via de loonvorming. Het is namelijk mogelijk dat verandering van de premies niet volledig doorwerken in de lonen. Het is dus de vraag in welke mate ouderen profiteren van de premiedaling, en jongeren een negatief effect ondervinden van de premiestijging.

voornemen om de doorsneesystematiek af te schaffen: voorwaarde is dat de overgang evenwichtig kan worden vormgeven.

Nu, een jaar later, blijkt dat aan die voorwaarde kan worden voldaan. Afgaand op berekeningen van het CPB is het mogelijk de effecten van een overgang op de nieuwe opbouwsystematiek evenwichtig te verdelen over groepen en generaties. Maar dit vraagt wel stuurmanskunst en een goede samenwerking tussen overheid en sociale partners. Het kabinet zal kaders en voorwaarden scheppen, maar de precieze vormgeving van de overgang vergt maatwerk dat alleen pensioenuitvoerders en sociale partners kunnen leveren. De karakteristieken van het deelnemersbestand bij de pensioenuitvoerder, de financiële positie, maar ook de wensen van de deelnemers zijn allemaal van invloed op hoe een evenwichtige transitie eruit ziet. Het is daarom belangrijk om in beeld te brengen hoe de overgang naar een nieuwe opbouwsystematiek voor verschillende pensioenovereenkomsten zou kunnen uitpakken. De Pensioenfederatie hoopt hierin dit najaar inzicht te kunnen geven.

De overgang naar een nieuw pensioensysteem vraagt ook iets van de werknemers zelf. Hoewel de effecten van de overgang sterk kunnen worden beperkt door corrigerende maatregelen, zal het veelal niet lukken om ze volledig weg te nemen. Voor sommige mensen kan dit ertoe leiden dat zij hun besparingen zelf willen vergroten.

Tekstbox 1: Wat is een evenwichtige transitie?

Het CPB kijkt naar evenwichtigheid in termen van generatie-effecten. Het generatie-effect is in dit verband de optelsom van de effecten op de pensioenpremies en de pensioenuitkeringen. Naast de optelsom, is het ook van belang om separaat te kijken naar het effect op de pensioenuitkering. Immers, een forse daling van de pensioenuitkering in combinatie met een forse daling van de premie zou in termen van generatie-effecten neutraal kunnen uitpakken, maar is toch ongewenst, omdat deelnemers dan uiteindelijk minder pensioen kunnen opbouwen. Het CPB brengt daarom ook de effecten op de uitkeringen in beeld.

De generatie-effecten brengen de verandering ten opzichte van ongewijzigd beleid in beeld; zij tonen de procentuele verschillen met een wereld waarin de doorsneesystematiek blijft bestaan. Echter, ook in die wereld vertonen de pensioenpremies en – uitkering ontwikkelingen. Zo gaan naar verwachting de pensioenpremies rond 2020 dalen, onder andere door de verhoging van de pensioenrichtleeftijd en – in sommige regelingen – het vrijvallen van VUT-premies. De vervangingsratio's (de verhouding tussen loon en het pensioeninkomen) vertonen juist een stijgende lijn door de verhoging van de pensioenrichtleeftijd (zie figuur 5). De feitelijke vervangingsratio van jaar-op-jaar kan dus steeds stijgen, ook als ze relatief zouden dalen ten opzichte van de situatie bij ongewijzigd beleid. Dit bredere perspectief dient ook in ogenschouw genomen te worden.

Vertrekpunt voor een evenwichtige overstap is het gemiddelde generatie-effect voor een gemiddelde deelnemer per leeftijdscohort. Maar wat uiteindelijk telt zijn de effecten voor individuele deelnemers. Voor alle deelnemers moeten de effecten van de transitie uitlegbaar zijn. Dit is niet alleen van belang voor het draagvlak, maar ook voor de juridische houdbaarheid van de transitie.

2. INRICHTING VAN DE OVERSTAP

2.1 Uitgangspunten

Afschaffing van de doorsneesystematiek is een gezamenlijke opdracht voor overheid, sociale partners, pensioenuitvoerders en deelnemers. De overheid verplicht tot de transitie en creëert daarvoor een kader. Dat transitiekader biedt fiscale ruimte, stelt 'buitengrenzen' en bouwt waarborgen in voor het bereiken van evenwichtige uitkomsten. Sociale partners en pensioenuitvoerders moeten binnen dat transitiekader tot maatwerk komen, hetgeen tot uiting komt in de premies en pensioenuitkeringen van deelnemers. Voor een stap naar een pensioenstelsel zonder doorsneesystematiek zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- Waarborgen van evenwichtige transitie. Een evenwichtige verdeling van de transitielasten tussen deelnemers is cruciaal. Niet alleen vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid en draagvlak, maar ook voor de juridische houdbaarheid. Vertrekpunt voor een evenwichtige transitie is het effect voor de gemiddelde deelnemer per leeftijdscohort, maar uiteindelijk moeten de effecten voor de individuele deelnemer verdedigbaar zijn. Het transitiekader dient dit te waarborgen en startpunt daarbij is de eis tot evenwichtige belangenafweging uit artikel 105 van de Pensioenwet.
- Zorgvuldige voorbereiding. Afschaffing van de doorsneesystematiek heeft grote implicaties; alle werknemers en werkgevers in Nederland zullen moeten overstappen op een nieuwe opbouwsystematiek. Goede en tijdige communicatie naar deelnemers is van belang. Ook is afstemming met sociale partners en de pensioensector wenselijk. Dit alles vergt tijd. Het jaar 2020 is een haalbaar startpunt voor de overgang. Bijkomend voordeel is dat rond 2020 premieruimte ontstaat door het vrijvallen van VUT- en prepensioenregelingen in een aantal sectoren en de verhoging van de pensioenrichtleeftijd naar 68 jaar, wat ruimte kan bieden voor financiering van de transitie.
- Consistentie opbouw en fiscale ruimte. De verschillende pensioenovereenkomsten – dus zowel de premie-, kapitaal- als uitkeringsovereenkomsten – moeten allemaal de nieuwe degressieve opbouwsystematiek hanteren, of het equivalent daarvan in premietermen. Gebeurt dit niet, dan kan dit leiden tot 'pensioengaten' of tot 'oversparen' voor deelnemers die wisselen van baan en pensioenregeling. Het is dan ook van belang dat het fiscale kader net als nu een vergelijkbare ruimte biedt aan verschillende pensioenovereenkomsten, zowel gedurende de transitie als in de eindsituatie. De overstap mag niet ten koste gaan van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en geen onaanvaardbare budgettaire risico's met zich meebrengen.
- Maatwerk door pensioenuitvoerders. Het transitievraagstuk is afhankelijk van de dan geldende marktomstandigheden en karakteristieken op het niveau van de pensioenuitvoerder, zoals de financiële positie en het deelnemersbestand.²⁵ Ook het type pensioenovereenkomst – en het eventueel tegelijkertijd overstappen naar een nieuwe pensioenovereenkomst – heeft hier invloed op. Het optimale transitiepad verschilt dus per pensioenuitvoerder; het wettelijke kader moet ruimte bieden voor maatwerk.
- Transitiepaden binnen bandbreedte. Het is tegelijkertijd onwenselijk als transitiepaden te ver uiteenlopen, omdat dit problemen kan geven voor deelnemers die gedurende de transitie wisselen van pensioenregeling. Via het transitiekader kan

²⁵ Zie ook de gevoeligheidsanalyse onder paragraaf 4.2.

een bandbreedte vastgelegd worden. Zo ligt het bijvoorbeeld voor de hand een maximale termijn te stellen aan de transitie, waarbij een termijn van 25 jaar denkbaar is. Ook op andere onderdelen is een inkadering van de transitiepaden denkbaar. Dit uitgangspunt kent een spanningsveld met de behoefte aan maatwerk, en vraagt om aandacht bij nadere uitwerking.

- Juridisch houdbaar en uitvoerbaar. Randvoorwaarde voor de overgang op degressieve pensioenopbouw is dat deze uitvoerbaar is voor pensioenuitvoerders en juridisch houdbaar is. Bij nadere uitwerking dient hiermee rekening gehouden te worden, maar de inschatting is dat afschaffing van de doorsneesystematiek in principe juridisch houdbaar en uitvoerbaar vormgegeven kan worden. De paragraaf over juridische randvoorwaarden gaat hier nader op in.

2.2 Wettelijk kader

Aanpassing van de pensioenwetgeving

Ook al is de impact van de afschaffing van de doorsneesystematiek groot, er is een relatief beperkte wijziging van de wet nodig om hem tot stand te brengen. Voor de meeste pensioenuitvoerders en deelnemers vloeit de doorsneesystematiek voort uit de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 (Wet Bpf 2000) in samenhang met de Pensioenwet (PW)²⁶:

- Artikel 8, eerste lid, van de Wet Bpf 2000 vereist in het kader van de verplichtstelling de toepassing van de doorsneepremie. Pensioenuitvoerders waar de Wet Bpf 2000 niet op van toepassing is, passen echter in het algemeen ook de doorsneepremie toe, al zijn ze daar strikt genomen niet toe verplicht. Afschaffing van de doorsneesystematiek betekent ook voor hen dat de pensioenovereenkomst moet worden gewijzigd.
- De Pensioenwet regelt in artikel 17 dat voor alle deelnemers in een uitkerings- of kapitaalovereenkomst dezelfde pensioenopbouw geldt. Dit noemen we ook wel de 'doorsneeopbouw' of de 'tijdsevenredige verwerving van pensioenaanspraken'. Premieovereenkomsten zijn in de Pensioenwet uitgezonderd van de eis van tijdsevenredige opbouw. De reden daarvoor is dat het karakter van een premieovereenkomst in beginsel is gericht op de inleg van de premie.

Aangezien het de bedoeling is dat alle uitvoerders overstappen op de nieuwe systematiek, ligt het voor de hand deze in de Pensioenwet te verankeren. In ieder geval is het daartoe nodig om de tijdsevenredige opbouw uit artikel 17 van de Pensioenwet te vervangen door een vorm van degressieve opbouw.

De nieuwe systematiek kent – net als nu – een uniforme pensioenpremie. In die zin heeft artikel 8 van de Wet Bpf 2000 op zich geen aanpassing. Het is evenwel logischer om het betreffende artikel af te schaffen en de voorgestelde premie- en opbouw-systematiek vast te leggen in de Pensioenwet, omdat die in beginsel op alle pensioenuitvoerders van toepassing zal zijn. De uniforme premie zal gaan gelden voor alle pensioenovereenkomsten.

Het wettelijke overgangsrecht stelt 'buitengrenzen' aan de transitie en bouwt waarborgen in voor evenwichtige generatie-effecten. De evenwichtige belangenafweging die pensioenuitvoerders moeten maken op grond van artikel 105 van de Pensioenwet is het startpunt voor zorgvuldige besluitvorming. Ook kan de overheid pensioenuitvoerders helpen om tot een evenwichtige transitie te komen door het schetsen van voorbeeldpaden, bijvoorbeeld voor een groen, grijs en gemiddeld deelnemersbestand.

²⁶ Naast de Wet Bpf 2000 is de Wet op de verplichte beroepspensioenregeling (Wvb) relevant. Artikel 23 van de Wvb bevat met de Wet Bpf 2000 vergelijkbare bepalingen met betrekking tot de doorsneesystematiek.

Daarbovenop kan een wettelijk vastgelegd stappenplan een evenwichtige transitie waarborgen. Zo'n stappenplan kan de volgende elementen bevatten:

- de verplichting om de generatie-effecten van een overgang in beeld te brengen op basis van gedeelde aannames en parameters;
- de verplichting om op basis hiervan te bepalen voor welke leeftijdscohorten een dempende maatregel nodig is;
- een financieringsplan voor deze dempende maatregelen waarbij uit wordt gegaan van een evenwichtige spreiding tussen deelnemers en werkgevers en werknemers;
- een verzekering dat een dergelijk plan op voldoende draagvlak kan rekenen binnen;
- een communicatieplan;
- de rol van de toezichthouders DNB en AFM en evt. andere partijen (zoals een externe actuaaris) gedurende de transitieperiode dient geoperationaliseerd te worden;
- een maximale duur voor het transitieproces.

Aanpassing van het fiscale kader

Het in de Wet op de loonbelasting 1964 opgenomen fiscale kader voor pensioenopbouw geeft de grenzen aan waarbinnen de pensioenregeling moet blijven om in aanmerking te komen voor toepassing van de omkeerregel. Deze omkeerregel houdt in dat de pensioenaanspraken niet worden aangemerkt als loon en de pensioenuitkeringen in de belastingheffing worden betrokken. De werkgeversbijdrage voor het pensioen wordt niet tot het loon gerekend en de werknemersbijdrage wordt in mindering gebracht bij de bepaling van het fiscale loon. In het huidige fiscale kader wordt een pensioen gefaciliteerd dat na 40 jaar opbouw uitkomt op 75% van het gemiddelde loon, waarbij maximaal een pensioengevend loon van € 101.519 (bedrag 2016) in aanmerking wordt genomen. Het is uiteraard mogelijk om meer pensioen op te bouwen, maar dan wordt dit niet op de hiervoor genoemde wijze fiscaal gefaciliteerd.²⁷

Het fiscale kader kent twee vormen van begrenzing: een begrenzing op de opbouw en een begrenzing op de premie. De keuze voor de begrenzing wordt afgestemd op de aard van de toezegging uit de pensioenovereenkomst. Een uitkeringsovereenkomst – waarbij een uitkering wordt toegezegd – wordt daarom begrensd op de opbouw. Een premieovereenkomst – waarbij een premie wordt toegezegd – wordt begrensd op de premie die wordt gestort in het individuele beschikbare premiekapitaal. Op deze manier kunnen alle categorieën pensioenovereenkomsten uit de Pensioenwet in aanmerking komen voor fiscale facilitering via de omkeerregel. Aangezien de loon- en inkomstenbelasting aansluiten bij de individuele belastingplichtige, vindt de fiscale begrenzing op individueel niveau en per dienstbetrekking plaats.

Het huidige fiscale kader volgt de tijdsevenredige opbouwssystematiek uit de Pensioenwet. In de begrenzing van uitkeringsovereenkomsten uit zich dit in een vast (leeftijds-onafhankelijk) opbouwpercentage van maximaal 1,875% van het gemiddelde pensioengevend loon. Bij toepassing van deze uitkeringsbegrenzing vindt geen begrenzing plaats op de kostendeekkende premie. Het uitgangspunt is dat de begrenzing voor de opbouw bij een premieovereenkomst in beginsel gelijkwaardig moet zijn aan de begrenzing bij een uitkeringsovereenkomst. Omdat de premie die op jongere leeftijd wordt ingelegd langer kan renderen dan een premie die is ingelegd op oudere leeftijd, geldt bij de premiebegrenzing voor premieovereenkomsten dus een progressieve (leeftijdsafhankelijke) premiestaffel. Bij toepassing van de premiebegrenzing vindt in beginsel geen begrenzing plaats op de uitkeringen. Ingeval men gebruikmaakt van de in het besluit van 17

²⁷ Voor de oudedagsvoorziening die wordt opgebouwd over het inkomen boven de fiscale aftoppingsgrens en voor het overige voldoet aan de gestelde voorwaarden, is het wel mogelijk om een nettopensioen of een nettolijfrente op te bouwen, waarvoor een box 3-vrijstelling in de inkomstenbelasting geldt.

december 2014 geboden extra premieruimte vindt wel een uitkeringsbegrenzing plaats teneinde het gelijke speelveld van uitkeringsovereenkomsten en premieovereenkomsten te waarborgen.²⁸

Bij de overstap van tijdsevenredige opbouw naar degressieve opbouw, zullen de fiscale begrenzings- systematiek komt degressieve opbouw bij uitkeringsovereenkomsten tot uitdrukking in de vorm van opbouwpercentages die afnemen naarmate de leeftijd van de deelnemer toeneemt. Het vaste (leeftijdsonafhankelijke) opbouwpercentage wordt dus vervangen door een staffel van leeftijdsafhankelijke opbouwpercentages. Bij premieovereenkomsten zal de progressieve premiestaffel worden vervangen door een leeftijdsafhankelijk, gelijkblijvend premiepercentage. Het is van belang dat beide begrenzings- tegelijkertijd worden aangepast, zodat er sprake blijft van een gelijkwaardige opbouwsystematiek. Daarmee wordt voorkomen dat op dit punt een verstoring van de arbeidsmobiliteit ontstaat.

Het is niet mogelijk om tot een evenwichtige transitie te komen zonder overgangsrecht binnen het fiscale kader. Door een directe overstap zou namelijk voor alle op dat moment pensioen opbouwende leeftijdscohorten in één klap (soms fors) minder fiscale opbouw- ruimte ontstaan. De tijdens de loopbaan resterende fiscale ruimte onder degressieve opbouw is namelijk lager dan dat deze onder tijdsevenredige opbouw zou zijn geweest. Voor leeftijdscohorten aan het begin van hun carrière geldt dit overigens niet; bij het volledig doorlopen van de staffel is de uiteindelijke opbouwruimte onder tijdsevenredige en degressieve opbouw in beginsel gelijk.²⁹ Het overgangsrecht zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit het maximum van het huidige tijdsevenredige opbouwstelsel en het nieuwe degressieve opbouwstelsel. In beginsel gelden dan de nieuwe fiscale begrenzings- gebaseerd op degressieve opbouw, maar gedurende de transitieperiode kan eveneens nog worden gekozen voor de huidige fiscale begrenzings- gebaseerd op tijdsevenredige opbouw.

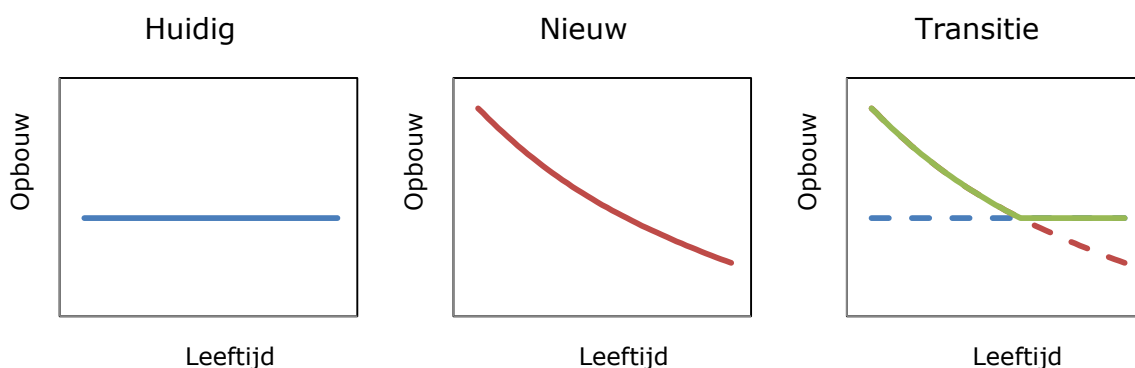
In dit overgangsrecht mogen deelnemers fiscaal gefaciliteerd pensioen opbouwen tegen het voor de bijbehorende leeftijd hoogste opbouw- of premiepercentage van beide stelsels. Grofweg betekent dit dat voor een deelnemer die in het betreffende opbouwjaar jonger is dan 45 jaar³⁰ een fiscaal gefaciliteerde opbouw gaat gelden conform het degressieve stelsel (met aflopende opbouwpercentages voor hogere leeftijdscohorten), terwijl een deelnemer die in het betreffende opbouwjaar ouder is dan 45 jaar nog tot het opbouwpercentage van 1,875% voor middelloonregelingen fiscaal gefaciliteerd pensioen kan opbouwen.

²⁸ Op grond van het besluit van 17 december 2014, nr. BLKB2014/2132M (Stcrt. 2014, 36872) is het mogelijk om in een premieovereenkomst premies in te leggen op basis van een lagere rente dan de wettelijke rente van 4%. In die gevallen vindt bij bepaalde gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld op de pensioeningangsdatum, een zogenoemde bovenmatigheidstoets op de opbouw plaats. Op de toetsmomenten wordt het met de opgebouwde waarde van het opgebouwde pensioenkapitaal te verkrijgen pensioen vergeleken met de maximale ruimte van een fiscaal zuivere middelloon- of eindloontoezegging. Hierdoor wordt een gelijk fiscaal speelveld tussen uitkeringsovereenkomsten enerzijds en premieovereenkomsten anderzijds gewaarborgd.

²⁹ Wanneer het carrièrepatroon van een deelnemer afwijkt van de veronderstelde carrièreontwikkeling, kan meer of minder pensioenopbouw mogelijk zijn.

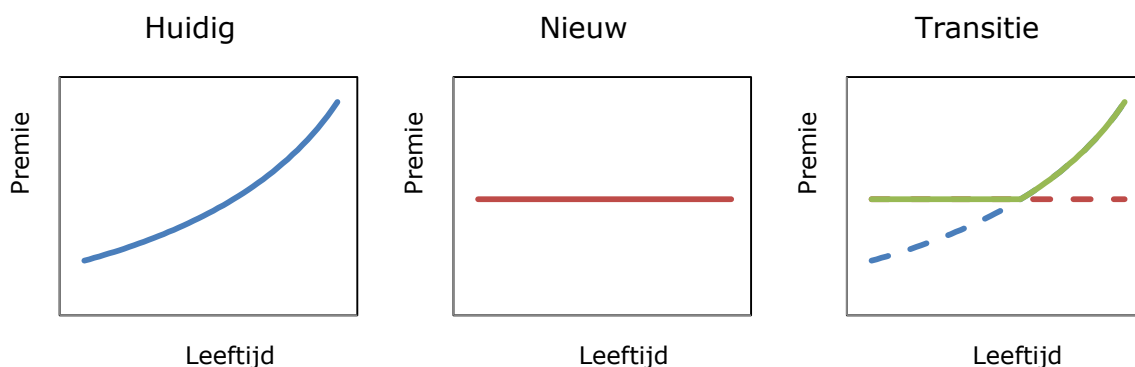
³⁰ In deze beschrijving wordt verondersteld dat de degressieve opbouwpercentages voor deelnemers jonger dan 45 jaar hoger liggen dan het huidige opbouwpercentage van 1,875% voor middelloonregelingen en voor deelnemers ouder dan 45 jaar lager liggen dan 1,875%.

Figuur 3: Fiscale staffels bij begrenzing op de uitkering



Bij premieovereenkomsten gaat voor een deelnemer die in het betreffende opbouwjaar jonger is dan 45 jaar het nieuwe maximale leeftijdsonafhankelijke premiepercentage gelden en zal een deelnemer die in het betreffende opbouwjaar ouder is dan 45 jaar nog gebruik kunnen maken van de progressieve premiestaffel.

Figuur 4: Fiscale staffels bij begrenzing op de premie



Bij een transitieperiode van 25 jaar zal het voor de meeste leeftijdscohorten mogelijk zijn om grosso modo hetzelfde pensioen fiscaal gefaciliteerd op te bouwen als in het huidige stelsel. Na afloop van de transitieperiode gelden enkel nog de degressieve opbouwpercentages voor uitkeringsovereenkomsten en het leeftijdsonafhankelijke premiepercentage voor premieovereenkomsten. Deze extra fiscale ruimte heeft uiteraard wel budgettaire gevolgen voor de overheid.

In de komende periode zullen openstaande vragen nader worden uitgezocht. Daarbij valt te denken aan de onderliggende parameters voor de fiscale grenzen, de wenselijkheid van het aanpassen van de fiscale grenzen aan veranderende economische omstandigheden en de verhouding en aansluiting tussen de tweede en derde pijler. Ook moet nader onderzocht worden op welke wijze het fiscale kader kan worden ingericht indien de keuze gemaakt zou worden om de transitieduur van 25 jaar te verkorten (zie ook tekstbox 1). Tot slot kan worden bezien in hoeverre het fiscale kader voor pensioenopbouw kan worden vereenvoudigd.

2.3 Juridische randvoorwaarden

De overstap naar een stelsel met degressieve, met de leeftijd afnemende, pensioenopbouw moet juridisch houdbaar zijn. Zowel de nieuwe opbouwmethodiek als de overgang daar naartoe moeten passen binnen Europeesrechtelijke kaders en te verenigen zijn met het verbod op discriminatie naar leeftijd en het recht op ongestoord genot van eigendom. Voor handhaving van de verplichtstelling is van belang dat een uitzondering op mededingingsrecht gerechtvaardigd blijft.

In beginsel lijkt een overstap van tijdsevenredige naar degressieve pensioenopbouw binnen deze randvoorwaarden mogelijk, mits de transitie evenwichtig wordt vormgegeven en in de uitwerking met een aantal zaken rekening wordt gehouden. Er zijn echter weinig juridische precedënten. Drie elementen zijn met name van belang voor de juridische appreciatie.

Ten eerste het verbod op leeftijdsdiscriminatie. Bij degressieve pensioenopbouw wordt een vlakke premie geheven, maar de daarmee corresponderende opbouw varieert met de leeftijd; jongeren bouwen meer op dan ouderen. Dit is echter ingegeven door actuariële c.q. financieel-economische overwegingen: de premie van jongere deelnemers kan langer renderen dan die van oudere deelnemers, waardoor in de markt een hogere pensioenaanspraak resulteert. Bedoeling van deze maatregel is dus niet om onderscheid op grond van leeftijd te maken, maar juist om elke leeftijdsgroep zo (actuariael) neutraal mogelijk te behandelen door iedereen een gelijke premie toe te zeggen.

Daarnaast is bekeken of het leeftijds onderscheid in verband met de overgang naar een nieuwe opbouwssystematiek objectief gerechtvaardigd kan worden door een toekomstbestendig en betaalbaar pensioensysteem dat op voldoende draagvlak kan rekenen. Dat is het geval. Relevant is ten eerste de vraag of het beoogde doel – een meer actuariael faire pensioenopbouw – legitiem is. Bij een toenemende vergrijzing wordt het belang van de overstap naar een actuariële pensioenopbouw alleen maar zwaarder. Daarnaast is de beoogde degressieve opbouw met een vlakke premie een passend middel, dat geschikt is om het doel te bereiken. Ook is het een noodzakelijk middel omdat er geen alternatieven voorhanden zijn waarbij geen of minder onderscheid wordt gemaakt. Mogelijke alternatieven zijn niets doen, of over gaan naar tijdsevenredige pensioenopbouw met progressieve premies. Het alternatief van progressieve premies pakt ongunstig uit voor de positie van ouderen op de arbeidsmarkt, zoals ook de CPB-bijlage bij de SER-notitie laat zien.³¹ Ook levert de overstap naar progressieve premies geen rendementsvoordeel op, in tegenstelling tot degressieve opbouw. Het is hierbij uiteraard tevens van belang dat (overgangs)maatregelen worden genomen die een leeftijds onderscheid zoveel mogelijk beperken.

Ten tweede het recht op ongestoord genot van eigendom. De overstap naar degressieve pensioenopbouw betekent dat huidige deelnemers minder opbouwruimte krijgen. Dit geldt het sterkst voor deelnemers van 45 jaar en ouder. De eerste helft van hun carrière gold immers de doorsneeopbouw, terwijl zij nu te maken krijgen met een lagere opbouw in het tweede deel van hun carrière. Hoewel niet vaststaat dat toekomstige opbouwruimte eigendom is in de zin van het Europees recht, zal het nemen van aanvullende maatregelen een inbreuk op eventuele eigendomsrechten verkleinen of bijdragen aan een rechtvaardiging daarvan. Zo er sprake mocht zijn van een inbreuk op het eigendomsrecht dan zal deze bij wet zijn voorzien en wordt de afschaffing daarvan ingegeven door het algemeen belang. Dat algemeen belang ligt in een toekomstbestendig en betaalbaar pensioensysteem dat op voldoende draagvlak kan rekenen. Daarmee dient de overgang een legitiem doel. Het is dan vervolgens vooral van belang dat de inbreuk op het eigendomsrecht 'proportioneel' is en niet leidt tot een individueel onevenredig zware last. Om de eventuele inbreuk op het eigendomsrecht zoveel mogelijk te beperken tot een voor de individuele deelnemers aanvaardbare last zullen compenserende maatregelen nodig zijn. Zorgvuldig overgangsrecht met evenwichtige verdeling van de transitielasten voor alle individuele deelnemers kan de effecten van de transitie proportioneel maken.

Ten derde de Europeesrechtelijke kaders, met name rond het mededingingsrecht. Daarbinnen moet de verplichtstelling aan bedrijfstak- en beroepspensioenfondsen vorm krijgen. Het kabinet ziet die verplichtstelling als een sterk punt van het Nederlands pensioenstelsel en wil die dan ook zeker behouden. Op basis van de verplichtstelling zijn

³¹ CPB, 2016, 'Pensioenresultaat bij degressieve opbouw en progressieve premie'

werkgevers in een bepaalde bedrijfstak verplicht om zich aan te sluiten bij het pensioen-fonds dat voor die bedrijfstak een pensioenovereenkomst uitvoert. De overheid kent door de verplichtstelling een exclusief recht toe aan het betrokken bedrijfstakpensioenfonds c.q. beroepspensioenfonds. Dit is een inbreuk op het mededingingsrecht, maar die is toegestaan omdat het om een dienst van algemeen economisch belang gaat die zonder deze verplichtstelling niet op deze manier kan worden uitgevoerd binnen een bedrijfstak. Om dit instrument ook in de toekomst te kunnen behouden, is het van belang dat een bepaalde mate van solidariteit behouden blijft. Deze solidariteit krijgt gestalte via het handhaven van de acceptatieplicht, een voor iedereen gelijke premie en een vorm van collectieve buffer of risicodeling. Indien tegelijk met de introductie van degressieve opbouw ook een nieuwe pensioenovereenkomst wordt geïntroduceerd, is het van belang dat in samenhang wordt gezien of een verplichtstelling toelaatbaar blijft onder het Europees recht.

2.4 Gevolgen voor overheidsfinanciën

Gecombineerd met het fiscale overgangsrecht heeft de overstap op degressieve opbouw - via de omkeerregel - effect op de overheidsfinanciën. Bij een transitie van 25 jaar verslechtert het EMU-saldo volgens eerste berekeningen van het CPB met zo'n 0,10% tot 0,15%-punt bbp voor een lange periode. De staatsschuld loopt op met cumulatief circa 40 miljard (ruim 6% bbp). Dit hoeft in beginsel echter geen effect te hebben op de lange termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën: de rente over de extra schuld valt bij aanname weg tegen de budgettaire winst van extra belastinginkomsten door de lagere pensioenpremie die door afschaffen van de doorsneesystematiek mogelijk wordt. De balans van de overheid wordt wel langer door deze maatregel. Wanneer pensioen-uitvoerders overstappen op een nieuw contract, kunnen de effecten op de overheidsfinanciën (mede door de tijd) iets verschillen. Achtergrond daarvan is dat het nieuwe contract andere buffer-eisen kent, wat weer een effect heeft op de ingelegde premies, uitkeringen en het fondsvermogen. De exacte gevolgen voor de overheidsfinanciën zullen dan ook mede afhangen van o.a. de gekozen sporen en ingezette instrumenten.

3. INSTRUMENTEN VOOR SOCIALE PARTNERS EN PENSIOENUITVOERDERS

Het is aan sociale partners en pensioenuitvoerders om binnen het transitiekader een pad uit te stippelen om tot een evenwichtige overstap te komen. Het transitiepad zal per pensioenuitvoerder verschillen. Sociale partners en pensioenuitvoerders hebben verschillende 'knoppen' tot hun beschikking, waarmee zij de transitie kunnen inrichten.

3.1 Extra pensioenopbouw

Het kabinet wil voorkomen dat de overgang op een andere opbouwsystematiek ertoe leidt dat werkenden tijdens de transitie te weinig pensioen kunnen opbouwen. Vandaar dat het kabinet het overgangsrecht in de vorm van een combinatie van het huidige tijdsevenredige opbouwstelsel en het nieuwe degressieve stelsel heeft onderzocht.

Door het fiscale overgangsrecht kunnen sociale partners en pensioenuitvoerders gedurende de transitie een aantal jaren extra opbouw toekennen aan deelnemers. Op die manier is het mogelijk om de effecten van overgang op de nieuwe degressieve opbouwsystematiek (deels) te mitigeren. Die extra opbouw tijdens de transitie wordt over een reeks aan jaren toegekend. De uitdaging voor sociale partners zal zijn om, binnen de opbouwruimte die de overheid biedt, de extra pensioenopbouw vooral te richten op de deelnemers die de grootste gevolgen ondervinden van de transitie. De verdeling van de extra pensioenopbouw onder de deelnemers is één van de belangrijkste instrumenten die sociale partners hebben om de overgang evenwichtig vorm te geven. Het is belangrijk dat voor alle deelnemers een goed pensioenresultaat binnen bereik blijft.

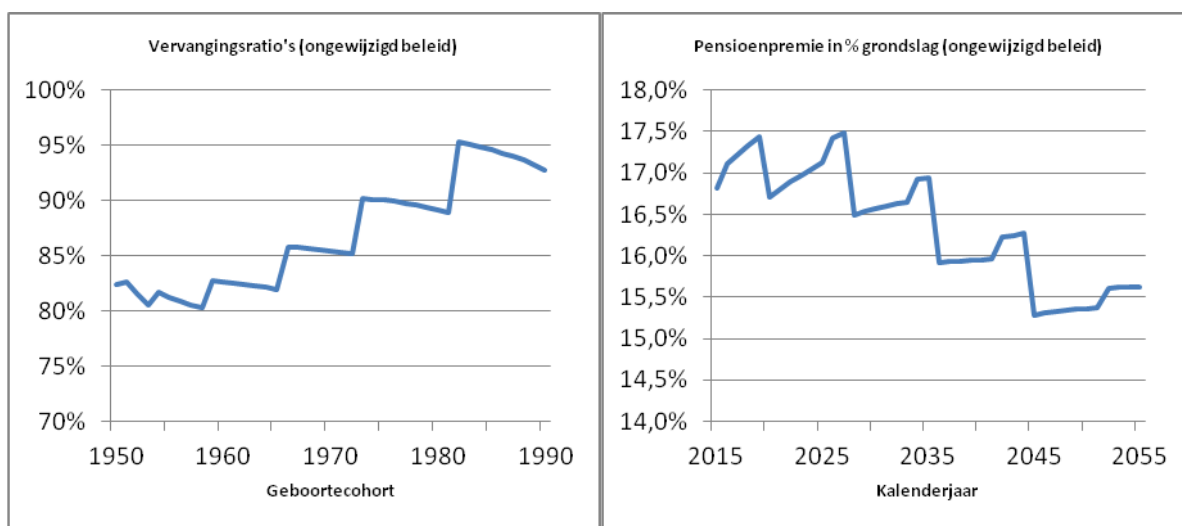
Voor de wat langere termijn kan de verwachte verhoging van de pensioenrichtleeftijd hierbij helpen. Doordat mensen langer doorwerken wordt over meer arbeidsjaren pensioen opgebouwd en stijgen de verwachte vervangingsratio's (het pensioen afgezet tegen het inkomen in het werkende leven). Zie figuur 5.

3.2 Wijze van financiering

De extra opbouw tijdens de transitie moet gefinancierd worden, bijvoorbeeld via een opslag op de premie; een 'premie-opslag'. Hiervoor ontstaat ook ruimte. Figuur 5 laat zien dat pensioenpremies vanaf 2020 gaan dalen, ondermeer door de verhoging van de pensioenrichtleeftijd, waardoor mensen langer doorwerken. Ook het vrijvallen van VPL-premies in verschillende sectoren drukt de premies, wat overigens nog niet in deze figuren zit. Indien de pensioenpremies vanaf 2020 van jaar-op-jaar gelijk worden gehouden, biedt dat dus ruimte om extra pensioenopbouw te financieren. Tevens ontstaat ruimte in de premies door het zogenaamde rendementsvoordeel bij afschaffing van de doorsneesystematiek.³²

Pensioenuitvoerders kunnen ook andere instrumenten hanteren om gedurende de transitie tijdelijk extra pensioenopbouw te financieren met het oog op een evenwichtige overstap. Zo kan gekeken worden naar inhaalindexatie die soms nog op de lat staat. Enkele pensioenfondsen hebben relatief ruime buffers. Tenslotte kan ook naar de pensioenregeling als geheel worden gekeken.

Figuur 5: Vervangingsratio's en pensioenpremie bij ongewijzigd beleid (CPB)³³



3.3 Transitietermijn

Pensioenuitvoerders hebben ruimte om te variëren met de duur van de transitie, mits ze deze evenwichtig uitvoeren en binnen de maximale termijn van het transitiekader blijven. Tussen de duur van de transitie enerzijds en het evenwichtig spreiden van de transitielasten anderzijds bestaat een uitruil. Zie daarvoor ook tekstbox 2. Per pensioenovereenkomst verschilt de periode waarin het tot een evenwichtige transitie kan komen. Dit is ondermeer afhankelijk van het deelnemersbestand en de financiële positie van het pensioenfonds. De gevoeligheidsanalyse bij het transitievoorbeeld onder paragraaf 4.2 gaat hier nader op in. Hier zit wel een spanningsveld met de wens om transitiepaden niet te ver uiteen te laten lopen.

³² CPB, 2013, Eindrapportage: Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek

³³ De vervangingsratio's zijn gezien vanuit het pensioen in de eerste en tweede pijler. Andere vermogensdelen (zoals eigen huis, vrije besparingen) zijn buiten beschouwing gelaten.

Tekstbox 2: Maximale overgangstermijn binnen het transitiekader

Het kabinet moet een keuze maken voor welke periode het transitiekader geldt, en daarmee voor de maximale transitietermijn voor pensioenuitvoerders. Het CPB laat zien dat een transitie in 25 jaar in ieder geval mogelijk is. Onder paragraaf 2.2 is het fiscale overgangsrecht geschetst dat hierop aansluit. De transitievoorbeelden uit de CPB-notitie "Afschaffing doorsneesystematiek: mogelijke transitiepaden" laat voor verschillende soorten pensioenovereenkomsten een evenwichtige transitie binnen dat kader zien. De inschatting is dat een dergelijke transitie in potentie binnen de juridische randvoorwaarden past. Nadeel van een wat langere transitie is dat pensioenuitvoerders gedurende een langere periode een niet actuarieel faire premie-opslag zullen hanteren. Het is niet bij voorbaat zeker dat daar later in de transitie ook draagvlak voor is.

Voordeel van een kortere transitie dan 25 jaar is dat eerder de volledige vruchten van afschaffing van de doorsneesystematiek geplukt kunnen worden. Zo treedt minder lang verstoring op van de arbeidsmarkt. Daar staat tegenover dat een kortere transitie minder evenwichtig en zorgvuldig is. De overgangseffecten van € 100 miljard moeten immers in een kortere periode verdeeld worden. Het is dan ook onzeker of een kortere transitie binnen de juridische randvoorwaarden past. Het transitievoorbeeld schetst een aantal transitiepaden van 10 jaar voor verschillende pensioenregelingen, waarbij is getracht uitschieters in generatie-effecten te beperken. Deze doorrekening kan een aangrijpingspunt zijn voor het verder verkennen van mogelijkheden tot het inkorten van de transitie. Aandachtspunt is dat de kortere transitiepaden een andere vormgeving van het fiscale overgangsrecht vergen dan in paragraaf 2.2 geschetst.

In het publieke debat is ook een variant zonder transitieperiode de revue gepasseerd, de zogenaamde 'big bang'. Hierbij stappen pensioenuitvoerders in één klap over op een nieuwe pensioenovereenkomst zonder doorsneesystematiek, door bestaande aanspraken in één keer te herrekenen. Een 'big bang' kent prohibitieve bezwaren, gezien de omvang van de resterende generatie-effecten.

3.4 Overstap naar nieuwe pensioenovereenkomst

Door het afschaffen van de doorsneesystematiek wordt het mogelijk om een nieuw soort pensioenregeling gebaseerd op persoonlijke pensioenvermogens te introduceren, zonder dat die uitgaan van progressieve premies. Sociale partners kunnen ervoor kiezen om de transitie te benutten om gelijktijdig de overstap naar deze nieuwe pensioenovereenkomst te maken. Een gelijktijdige overstap op een nieuwe pensioenregeling lijkt de overgangseffecten van de afschaffing van de doorsneesystematiek te kunnen verzachten.

De overstap op een nieuwe pensioenovereenkomst met lagere buffereisen pakt naar verwachting positief uit voor huidige deelnemers, en negatief voor toekomstige deelnemers. De effecten van de afschaffing doorsneesystematiek vertonen het omgekeerde beeld. De SER stelt in dit verband: "Overstap op een andere regeling kan daarmee dus helpen om de generatie-effecten van de beëindiging van de doorsneesystematiek te verzachten. In welke mate dat het geval is, hangt af van de omvang en het tempo waarmee buffers worden opgebouwd."

De generatie-effecten van de overstap op een nieuwe pensioenovereenkomst en de afschaffing van de doorsneesystematiek kunnen echter niet één-op-één tegen elkaar weggestreept worden. De resulterende pensioenuitkeringen en bufferopbouw bij de overstap op een nieuw type overeenkomst zijn onzeker, omdat deze zeer afhankelijk zijn van marktomstandigheden. Hierdoor is onzeker welke generaties daarvan profiteren of juist niet. Dat ligt anders bij de afschaffing van de doorsneesystematiek. Ook komen de effecten niet bij exact dezelfde groepen terecht. Zo is het mogelijk dat gepensioneerden profiteren van de overstap op een nieuwe pensioenovereenkomst, omdat daarbij eerder

overgegaan kan worden op indexatie. Dit terwijl zij geen effect ondervinden van de afschaffing van de doorsneesystematiek.

Ander aandachtspunt is het rendementsvoordeel bij een dubbele transitie. Het afschaffen van de doorsneesystematiek verlengt de beleggingshorizon; de premie-inleg van jongere deelnemers gaat niet langer deels naar een 'subsidie' op de pensioenopbouw van oudere deelnemers, maar blijft in de pensioenpot. Hierdoor neemt het totale pensioenvermogen toe, waardoor er meer rendement behaald kan worden. Dit betekent dat de premies volgens het CPB structureel met zo'n 8% omlaag kunnen.³⁴

Bij een dubbele transitie naar een nieuwe pensioenovereenkomst loopt hier een tweede, tegenovergesteld effect doorheen. Een nieuwe pensioenovereenkomst gaat veelal uit van lagere buffereisen, en dus ook van gemiddeld lagere pensioenvermogens. Daardoor zal het rendementsvoordeel lager zijn. Het effect op de premies zal lager zijn dan 8%, als op lange termijn dezelfde uitkering wordt beoogd als in het huidige stelsel. Daar staat tegenover dat het effect op de uitkeringen tijdens de transitie juist wat positiever zal zijn, omdat er eerder geïndexeerd kan worden.

4. EFFECTEN VAN DE TRANSITIEPADEN

4.1 Transitievoorbeelden CPB

Het CPB heeft een aantal transitievoorbeelden uitgewerkt, zie de CPB-notitie "Afschaffing doorsneesystematiek: mogelijke transitiepaden". Deze voorbeelden bieden inzicht in hoe de transitie er bij een pensioenuitvoerder uit kan zien, en welke effecten deze heeft voor de deelnemers. Hierbij is uitgegaan van een pensioenuitvoerder met gemiddelde kenmerken en de effecten van de transitie op een gemiddelde deelnemer. Het transitievraagstuk verschilt echter per pensioenovereenkomst. Dit komt aan bod in de gevoeligheidsanalyse in paragraaf 4.2. Het is uiteindelijk aan de pensioenuitvoerders om de transitie voor de deelnemers evenwichtig vorm te geven binnen het transitiekader.

De voorbeeldtransities van het CPB moeten in perspectief geplaatst worden. De focus van de transitievoorbeelden ligt op het evenwichtig verdelen van de transitielasten tussen deelnemers. De maatschappelijke baten van afstappen van de doorsneesystematiek komen niet tot uiting in de generatieplaatjes. Denk daarbij aan de mogelijkheden van een transparanter pensioencontract, de betere aansluiting op de arbeidsmarkt en ruimte voor keuzevrijheid.

Het karakter van de transitie hangt nauw samen met het type pensioenovereenkomst dat de pensioenuitvoerder hanteert, zowel voor als na de transitie. Aangezien er meerdere pensioenovereenkomsten naast elkaar bestaan, zullen er tijdens de overstap uiteenlopende typen transitiepaden tegelijkertijd aan de orde zijn. Om hier inzicht in te bieden, maakt de CPB-notitie een onderscheid tussen twee sporen:

1. De transitie van tijdsevenredige opbouw naar degressieve opbouw binnen uitkeringsovereenkomsten;
2. De transitie van progressieve premies naar vlakke (leeftijdsonafhankelijke) premies binnen premieovereenkomsten.

Een ander spoor betreft een dubbele transitie, waarbij de pensioenuitvoerder de overstap van tijdsevenredige opbouw naar degressieve opbouw gelijktijdig combineert met de overstap op een nieuwe pensioenovereenkomst. De SER gaat in de 'Verkenning persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling' uitgebreid in op de dubbele transitie. Een dubbele transitie kan de generatie-effecten van het afschaffen van de doorsneesystematiek in potentie verzachten, zoals ook paragraaf 3.4 beschrijft. Het

³⁴ CPB, 2013, Eindrapportage: Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek

vormgeven van een evenwichtig transitiepad bij gelijktijdige overstap op een nieuw pensioencontract vergt echter nader uitzoekwerk. Onder meer de vormgeving van de nieuwe pensioenovereenkomst, de aansluiting op het transitiekader, de kenmerken van het deelnemersbestand en de financiële uitgangspositie van het fonds zijn hierop van invloed. De komende periode wordt verder gewerkt aan het in kaart brengen van mogelijke transitiepaden, in samenwerking met de pensioensector en de sociale partners.

De mate waarin een pensioenuitvoerder in staat is om de transitielasten en –baten uit te smeren over verschillende leeftijdscohorten, hangt nauw samen met de periode die het voor de transitie neemt. In deze perspectiefnota is overgangsrecht beschreven dat uitgaat van een transitieduur van 25 jaar. Desalniettemin is het ook interessant om te kijken hoe een transitie kan worden vormgegeven zonder overgangsrecht of in een kortere transitieduur dan 25 jaar. Het CPB heeft daarom een drietal transitieperioden per spoor uitgewerkt.

- **0 jaar:** Een transitie zonder overgangsregeling; de overstap vindt in één klap plaats.
- **25 jaar:** Een transitie in 25 jaar. Deze transitie sluit aan op het mogelijke fiscale kader dat in deze perspectiefnota wordt geschetst (zie paragraaf 2.2); de opbouw van de fictieve pensioenuitvoerder blijft binnen de maximum opbouw- en premiepercentages.
- **10 jaar:** Een transitie in 10 jaar. Deze transitie past niet binnen het fiscale kader uit deze perspectiefnota. De fictieve pensioenuitvoerder maakt de overstap in een kortere periode. Om de effecten voor de meest getroffen groep toch binnen de perken te houden, is het nodig om hen extra opbouw toe te kennen boven het hier geschetste fiscale kader.

Onderstaand zijn de inzichten uit de CPB-notitie voor de verschillende varianten uit de twee sporen beschreven.

1. Transitie naar degressieve opbouw binnen uitkeringsovereenkomsten

0 jaar: Wanneer de doorsneesystematiek in een klap wordt afgeschaft, drukt de transitielast onevenredig op een beperkt aantal leeftijdscohorten, waardoor grote generatie-effecten ontstaan. De grootste generatie-effecten treden op bij de mensen die tijdens de transitie ongeveer 45 jaar zijn (generaties geboren rond 1975). Deze groep krijgt te maken met tot 11% lagere uitkeringen en een maximaal negatief generatie-effect van ruim 9%. De generatie-effecten zijn dusdanig onevenwichtig dat het afschaffen van de doorsneesystematiek in een klap onrealistisch is.

25 jaar: Het CPB schetst twee varianten. In variant 1 wordt de fiscale opbouwruimte zoals beschreven in paragraaf 2.2 volledig benut gedurende de transitie. Dat betekent dat de doorsneeopbouw voor 45-plussers nog 25 jaar volledig wordt gecontinueerd. De transitie heeft dan geen enkel effect op de pensioenopbouw van deze groep. De kosten van die extra opbouw worden uniform omgeslagen over alle actieve deelnemers. Het generatie-effect voor de leeftijdscohorten rondom 1980 – 1990 is hierdoor vrij fors; het loopt op tot circa 8%. Zij betalen mee aan de extra opbouw van 45-plussers, maar ondervinden zelf van de overgang op een nieuwe manier van pensioenopbouw wel een (beperkte) daling van hun pensioenuitkering.

In een tweede variant wordt gericht extra opbouw toegekend aan de leeftijdscohorten die het meeste nadeel ondervinden van de transitie. De fiscale opbouwruimte wordt dan niet volledig gebruikt. Hierdoor zijn de generatie-effecten beter gespreid. De gerichte compensatie wordt gefinancierd door de premie tijdens de transitie van jaar op jaar gelijk te houden, i.p.v. de premie met 8% te laten dalen. De premie hoeft hier in tegenstelling tot variant 1 niet omhoog. Dankzij het gericht toekennen van extra opbouw blijven de generatie-effecten beperkt, waardoor een evenwichtige transitie mogelijk is. Daar staat

tegenover dat de pensioenuitkering van 45-plussers niet volledig buiten schot blijft, zoals in de eerste variant. Zie figuur 4.1 uit de CPB-notitie.

10 jaar: Een evenwichtige transitie binnen 10 jaar vergt een ander fiscaal overgangsrecht dan geschetst in deze perspectiefnota. De generatie-effecten moeten dan namelijk in een kortere tijd gemitigeerd worden, waardoor voor de generaties rond 1975 in dat beperkte aantal jaren meer opbouwruimte nodig is. In combinatie met het 10 jaar constant houden van de premie op het niveau van 2020 (de donkergroen lijn in figuur 4.3 uit de CPB-notitie), is in dit tijdsbestek een redelijk evenwichtige transitie mogelijk (figuur 4.2 rechtsonder uit de CPB-notitie). De transitie in 10 jaar is echter iets minder evenwichtig dan die in 25 jaar en wat meer afhankelijk van de (werk)situatie van mensen gedurende deze 10 jaar, zoals een periode van werkloosheid. Het voorbeeld met een transitieduur van 10 jaar biedt een aanknopingspunt voor verder denkwerk.

2. Transitie naar vlakke premies binnen premieovereenkomsten

0 jaar: De transitie in dit spoor heeft een ander karakter. Premiereregelingen zijn namelijk dikwijls al actuariael fair, waardoor er geen directe generatie-effecten ontstaan. Wel kunnen indirecte generatie-effecten ontstaan via de loonvorming door verandering van de premieniveaus voor verschillende leeftijdscohorten. Het CPB veronderstelt dat de ruimte voor arbeidsvoorwaarden op individueel niveau gelijk blijft, zodat lagere (hogere) werkgeverspremies resulteren in een hoger (lager) brutoloon. Een onmiddellijke overstap van progressieve premies naar uniforme premies resulteert in fors lagere vervangingsratio's. Door de directe overstap kunnen huidige deelnemers namelijk op latere leeftijd minder opbouwen, waardoor pensioengaten kunnen ontstaan. Zonder overgangsregeling is sprake van ruim 10% lagere uitkeringen voor de generaties rond 1975. Deze transitie is niet evenwichtig.

25 jaar: Om het negatieve effect op de uitkeringen te verzachten is gekeken naar twee alternatieven. In variant 1 wordt de fiscale staffel volledig benut, waardoor de premie stijgt, maar het effect op de vervangingsratio's beperkt is (figuur 4.10 uit de CPB-notitie). In variant 2 blijven de premies op ongeveer hetzelfde niveau als bij ongewijzigd beleid, maar dalen de vervangingsratio's t.o.v. ongewijzigd beleid met maximaal 5,4% voor de generatie uit 1983. Figuur 4.10 uit de CPB-notitie laten zien dat in beide varianten de transitie evenwichtig vormgegeven kan worden.

10 jaar: Het transitievoorbeeld bij een transitieduur van 10 jaar past niet binnen het in deze perspectiefnota geschetste fiscale overgangsrecht. Figuur 4.10 uit de CPB-notitie laat zien dat er een beperkt verschil is in de vervangingsratio's tussen een transitie in 10 jaar en een transitie in 25 jaar. Ook hier geldt, net als bij afschaffing van de doorsneesystematiek binnen uitkeringsovereenkomsten, dat een kortere transitie betekent dat het uiteindelijke pensioenresultaat afhankelijker wordt van de arbeidsparticipatie in die transitiejaren. Ook dit transitievoorbeeld een aanknopingspunt om een snellere transitie nader te verkennen.

4.2 Gevoeligheden: Heterogeniteit pensioenregelingen, markt- en modelveronderstellingen

Het is belangrijk om ervan bewust te zijn dat de exacte omvang van het transitievraagstuk niet vooraf vaststaat en uiteenloopt per pensioenuitvoerder. De door het CPB ingeschatte transitielast van 100 miljard biedt een indicatie van de uiteindelijke impact op macroniveau. Het Actuarieel Genootschap laat zien dat een aanzienlijk deel van de transitielast kan worden gefinancierd door de premie tijdelijk te handhaven op het niveau zonder afschaffing doorsneesystematiek. De orde van grootte van de totale transitielast geeft een gevoel voor de totale impact van de overstap, maar is niet de leidende vraag in het vervolg van het toekomsttraject. De vraag die wel centraal moet staan is hoe het transitievraagstuk er voor de diverse pensioenuitvoerders uitziet, en hoe zij de transitie op een evenwichtige manier kunnen invullen.

Het beeld is dat het transitievraagstuk tussen pensioenregelingen uiteenloopt, wat het ongewenst maakt om één uniform transitiepad voor te schrijven. Derhalve is het nodig het transitiekader zo in te richten dat de pensioenuitvoerders, binnen bepaalde grenzen, ruimte krijgen voor maatwerk. Het is van belang om in samenspraak met de pensioensector nader onderzoek naar de heterogeniteit te doen. In dat kader levert ook het recent verschenen rapport van het Actuarieel Genootschap hier belangrijke inzichten, en zal ook Netspar hier na de zomer haar licht over laten schijnen. Tevens en minstens zo belangrijk voor de gevolgen van afschaffing van de doorsneesystematiek zijn de dan geldende marktomstandigheden. Een belangrijk voorbeeld is de rente, die ten tijde van de transitie anders kan zijn dan nu. In de onderstaande paragraaf zullen een aantal essentiële gevoeligheden nader worden toegelicht.

Gevoeligheden voor marktomstandigheden

De generatie-effecten die gepaard gaan met afschaffing van de doorsneesystematiek zijn afhankelijk van de rente die gebruikt wordt als discontovoet. Een hogere rente zal betekenen dat de 'subsidie' van jongere deelnemers (45-minners) naar oudere deelnemers (45-plussers) zal toenemen, omdat de premie-inleg van de jongeren tegen een hogere rente, en daardoor meer, kan renderen. De herverdeling van jong naar oud zal lager zijn bij een lagere rente, doordat de premie-inleg van de jongeren minder kan renderen. Het argument dat afschaffing van de doorsneesystematiek bij een lage rente gemakkelijker is dan bij een hoge rente, of dat een rente van 0% de generatie-effecten zelfs zal doen verdwijnen, is echter wat te kort door de bocht.

Ten eerste speelt mee dat de rente een stijgende curve is en voor een korte horizon een stuk lager ligt dan voor de lange horizon. Wanneer de aankoop van pensioen voor een oudere deelnemer gebaseerd is op een lage of zelfs negatieve rente corresponderend met de korte horizon, zal de rente die past bij lange horizon van de jongeren boven dat niveau liggen. Ondanks de huidige lage rente op korte termijn blijft de aankoop van het pensioen voor de jongeren dan nog steeds stukken goedkoper en zal er sprake blijven van het subsidiëren van de pensioenopbouw van ouderen door jongeren.

Ten tweede heeft de huidige lage rente ertoe geleid dat de financiële positie van veel pensioenfondsen is verslechterd. Als gevolg hiervan zijn er nog maar weinig pensioenfondsen die voldoende middelen hebben om de pensioenaanspraken van de deelnemers jaarlijks te verhogen en daarmee voor de inflatie te compenseren. Volgens het CPB is de transitielast de afgelopen decennia door de dalende rente slechts beperkt afgenomen, omdat het verlagende effect deels wordt gecompenseerd door het verhogende effect van een lagere indexatieambitie of lagere reële loongroei. Een lagere indexatieambitie zal het generatie-effect bij afschaffing van de doorsneesystematiek vergroten, ten voordele van de oudere deelnemers en ten koste van de jongere deelnemers. Dit komt doordat een lagere indexatie met name neerslaat bij jongeren, omdat zij hier nog vele jaren op hadden gerekend. Andersom geldt ook dat een hogere indexatieambitie (bij voldoende buffer) het generatie-effect zal doen verkleinen.

De omvang van de gemiste opbouw bij afschaffing van de doorsneesystematiek is procentueel gezien kleiner naarmate de rente of het reële rendement lager is. De verschillen in euro's zijn veel beperkter, aangezien bij een lage rente meer fondsvermogen nodig is. De transitie-effecten zijn zodoende een kleiner percentage over een grotere grondslag.

Een ander element dat het transitievraagstuk beïnvloedt, is de omvang van de loongroei. Een loongroei die meebeweegt met de rente of een hogere loongroei zullen het omslagelement doen verkleinen. Jongeren verdienen in dat geval een stuk minder dan oudere deelnemers, wat de 'subsidie' van de jongeren voor de pensioenopbouw van de oudere deelnemers verkleint.

Gevoeligheden voor pensioenregelingspecifieke omstandigheden

De afhankelijkheid van het transitievraagstuk van de leeftijdsopbouw is een belangrijk argument voor een pensioenregelingspecifiek transitiepad. Figuur 4.8 uit de CPB notitie 'Afschaffing doorsneesystematiek: mogelijke transitiepaden' laat zien dat de impact van afschaffing van de doorsneesystematiek voor een pensioenfonds met een groen deelnemersbestand substantieel groter is dan voor pensioenfonds met een grijs deelnemersbestand. Dat komt doordat de impliciete schuld in termen van procent pensioenvermogen voor een grijs fonds lager is dan voor een groen fonds. De transitie bij een groen deelnemersbestand met relatief veel jongeren, die op het moment van afschaffing wel hebben meebetaald aan de pensioenopbouw van ouderen zonder hier zelf op latere leeftijd van te kunnen profiteren, zal resulteren in een groter generatie-effect. Bij het grijze bestand met relatief veel deelnemers boven de 45 jaar, die deels al gecompenseerd zijn voor de jaren dat ze als jongere teveel hebben betaald, zal daarmee relatief minder hard worden geraakt. Het voorschrijven van één uniforme compensatie gebaseerd op een gemiddelde leeftijdsopbouw zou bij een groen deelnemersbestand betekenen dat de jongere deelnemers worden bevoordeeld ten nadele van de oudere deelnemers, en bij een grijs deelnemersbestand dat de oudere deelnemers worden bevoordeeld ten nadele van de jongere deelnemers.

Gevoeligheden zoals de indexatieambitie, de loongroei en de leeftijdsopbouw hebben niet alleen effect op macroniveau, maar verschillen ook per sector of pensioenuitvoerder. Om te voorkomen dat door de transitie sommige leeftijdsgroepen worden bevoordeeld ten nadele van andere leeftijdsgroepen, zullen de generatie-effecten op uitvoerdersniveau moeten worden beoordeeld. Het is voor de sector niet alleen nuttig om te kijken naar het generatie-effect, evengoed kan de premievrijval worden ingezet bij een evenwichtige transitie. Zie hiervoor ook de overwegingen uit tekstbox 1. Op macroniveau zal de overgang op degressieve opbouw of een vlakke premiestaffel resulteren in een verwachte premievrijval. Echter is ook deze bewering sterk afhankelijk van de leeftijdsopbouw van het deelnemersbestand. Zo zal de premievrijval bij een grijs deelnemersbestand groter zijn dan bij een groen deelnemersbestand. Bij een zeer groen deelnemersbestand kan zelfs sprake zijn van een toenemende premie, doordat jongeren meer pensioenopbouw krijgen als gevolg van de transitie. Het zou daarom verstandig zijn als pensioenuitvoerders de effecten van afschaffing van de doorsneesystematiek in kaart brengen en beproeven welke instrumenten ingezet kunnen worden om de baten en lasten ten tijde van de transitie op een eerlijke manier te verdelen.

BIJLAGE 3 RAPPORTAGE WERKGROEP NIEUWE PENSIOENOVEREENKOMST

Belangrijkste conclusies

- In het advies en de Verkenning van de SER zijn diverse pensioenovereenkomsten (contracten) beschreven. Een deel van de nieuwe contracten wordt in een specifieke vorm al mogelijk gemaakt via de Wet verbeterde premieregeling. De SER kent daarnaast varianten met uitgebreide vormen van risicodeling. In die varianten kan ook sprake zijn van risicodeling met nieuwe toetreders. Dit kan vorm krijgen door een persoonlijk pensioenvermogen te combineren met collectieve buffers, of door uit te gaan van voorwaardelijke aanspraken (de ambitieovereenkomst).
- Het kabinet geeft aan dat onder voorwaarden introductie van dergelijke contracten denkbaar is. Invullingen van deze varianten die sterk leunen op subjectieve parameters, voldoen volgens het kabinet niet aan de voorwaarden.
- Het gaat dan concreet om de variant I-B die werkt met een macrostabiele discontovoet en om variant IV-C waarin met een collectieve buffer gestuurd wordt op een doelvermogen. Doordat in deze varianten subjectieve parameters een erg grote rol spelen, kunnen ze leiden tot discussies over ongewenste herverdeling. Daar komt bij dat deze varianten minder goed scoren op transparantie en eenvoud.
- Wel denkbaar zijn de variant die uitgaat van persoonlijke pensioenvermogens waarbij met de collectieve buffer uitslagen in de rendementen worden gedempt (IV-C-R) en de ambitieovereenkomst waarin de voorwaardelijke aanspraken worden gewaardeerd aan de hand van de risicovrije rente.
- Het kabinet zal pensioenuitvoerders niet verplichten om over te stappen op een specifiek contract. De keuze voor een bepaald type contract is en blijft aan sociale partners. Wel wil het kabinet bezien hoe het onderbrengen van reeds bestaande rechten in een nieuw contract kan worden gefaciliteerd, om zodoende de overstap op dat andere contract te stimuleren.

Vervolgstappen

- Het kabinet heeft de voorwaarden benoemd waaraan varianten zouden moeten voldoen, teneinde een serieuze kans van slagen te hebben. De komende tijd zal het kabinet samen met sociale partners en de pensioensector bezien op welke wijze de contracten nader kunnen worden ingevuld zodat ze aan de randvoorwaarden voldoen die het kabinet heeft benoemd. Zo verdient bijvoorbeeld de individuele waardeoverdracht aandacht, en dan met name de vraag hoe daarbij met collectieve buffers kan worden omgegaan.
- Ook over de wijze waarop het overstappen op een ander contract in de praktijk vorm zou moeten krijgen – inclusief het onderbrengen van reeds bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten bij de nieuwe overeenkomst – kan overleg worden gestart met het pensioenveld.
- Ten slotte wil het kabinet de mogelijkheden onderzoeken om het bijhouden van bestaande en nieuwe pensioenaanspraken en pensioenrechten zonder individuele uitzonderingen mogelijk te maken.

1. Waar staan we nu: de verschillende varianten nader beschouwd

Een goed pensioen is een gedeelde verantwoordelijkheid. Overheid, werkgevers en werkenden dragen elk vanuit hun eigen rol bij aan een goede oudedagsvoorziening. In Nederland is het aanvullende pensioen ontstaan vanuit het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgevers en werknemers, zelfs lang voor de komst van de AOW. De meeste pensioenfondsen zijn ingericht langs de lijnen van bedrijfstak of onderneming. Sociale partners bekijken aan de cao-tafel wat ze inleggen voor het pensioen, rekening houdend met de kenmerken van de sector of de eigen onderneming. De overheid stimuleert de totstandkoming van arbeidsvoorwaardelijke pensioenregelingen door ze op verzoek verplicht te stellen en ze fiscaal te faciliteren. Kort gezegd bepalen sociale partners op welke wijze ze inhoud willen geven aan het arbeidsvoorwaardelijke pensioen, terwijl de overheid de kaders vaststelt. Zo dragen werkgevers, werknemers en overheid gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het arbeidsvoorwaardelijke, aanvullende pensioen.

Vanuit die verantwoordelijkheidsverdeling heeft de SER in beeld gebracht welke contracten er denkbaar zijn. Naast de bestaande uitkeringsovereenkomst en de premieovereenkomst zoals die wordt gewijzigd door de Wet Verbeterde premieregeling, onderscheidt de SER twee nieuwe contractvormen die hij het meest interessant acht. Het gaat achtereenvolgens om een variant die uitgaat van persoonlijke pensioenvermogens en om een variant waarin sprake is van voorwaardelijke aanspraken. Hieronder worden de overeenkomsten die de SER heeft onderscheiden op een rij gezet.

De huidige uitkeringsovereenkomst zonder doorsneesystematiek

Het gaat hier om de bestaande uitkeringsovereenkomst, maar dan na afschaffing van de doorsneesystematiek. Dat betekent dat de jaarlijkse opbouw afneemt met het toenemen van de leeftijd. Deze opbouwmethodiek is eerlijker en daarmee wordt aansluiting gezocht bij de veranderende arbeidsmarkt. Uitgangspunt blijft een hoge mate van zekerheid en de buffersystematiek om die waar te maken, zoals we die nu ook kennen. De SER merkt in zijn advies op dat in dit contract de mogelijkheden voor meer maatwerk kunnen worden verkend, bijvoorbeeld in de toedeling van risico's.

De ambitieovereenkomst: contracten met een voorwaardelijke toezegging

In deze contracten wordt net als in het huidige contract een jaarlijkse opbouw van een uitkering beoogd die afhankelijk is van de pensioengrondslag en het opbouwpercentage. In tegenstelling tot de huidige uitkeringsovereenkomst is er echter geen sprake meer van een zekerheidsmaatstaf. In deze contracten blijven alle soorten van risicodeling mogelijk. Er kunnen ook risico's worden gedeeld met toekomstige generaties. De opgebouwde rechten en uitkeringen worden jaarlijks aangepast door schokken over 10 jaar "uit te smeren".

In de oorspronkelijke variant wordt uitgegaan van een macrostabiele discontovoet. Dat betekent dat bij de vaststelling (waardering) van de voorwaardelijke toezegging rekening wordt gehouden met de te verwachten rendementen en met de te verwachten indexatie. Op deze wijze wordt gestuurd op een reële dekkingsgraad.

In de Verkenning persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling van mei 2016 heeft de SER als alternatief een variant opgenomen waarin wordt uitgegaan van de risicovrije rente, die nu ook wordt gehanteerd in de uitkeringsovereenkomst.

Contracten met een persoonlijk pensioenvermogen

Hier zijn 3 subvarianten te onderscheiden, maar alle vinden zij hun oorsprong in het opbouwen van een persoonlijk pensioenvermogen tijdens de opbouwphase. Een ander overeenkomst is dat in alle varianten wel het langlevensrisico wordt gedeeld:

- a. Persoonlijk pensioenvermogen met alleen deling van langlevensrisico's;
- b. Persoonlijke pensioenvermogens met daarnaast beperkte deling van beleggingsrisico's;
- c. Persoonlijke pensioenvermogens met uitgebreide risicodeling.

Persoonlijk pensioenvermogen met deling van langlevensrisico's

Dit contract komt overeen met de individuele premieovereenkomst. Wel gaat het uit van het delen van het langlevensrisico. Verder mag in deze variant worden doorbelegd na pensionering. Schokken in het beleggingsrendement mogen in 5 jaar worden gespreid, zodat de uitkering zich minder schoksgewijs, maar meer geleidelijk ontwikkelt.

Persoonlijke pensioenvermogens met beperkte deling van beleggingsrisico's

In de opbouwfase is sprake van een individueel pensioenvermogen, zoals ook bij het vorige contract. Tijdens de uitkeringsfase kunnen (naast langlevensrisico's) beleggingsrisico's collectief worden gedeeld door de gepensioneerden. Ook in dit contract kunnen schokken worden uitgesmeerd over meerdere jaren.

De SER geeft aan dat ook de ruimte zou kunnen worden geboden om de beleggingsrisico's tussen alle huidige generaties te delen, dan wel uit te gaan van een geleidelijke toetreding tot het collectief dat de beleggingsrisico's (en langlevensrisico's) deelt.

Persoonlijke pensioenvermogens met uitgebreide risicodeling

De derde variant die uitgaat van persoonlijk pensioenvermogen, kent de meest vergaande vorm van risicodeling. Deze krijgt vorm in een buffer. Verder kunnen beleggingsschokken in 5 jaar worden gespreid.

Voor de vormgeving van de buffer beschrijft de SER twee mogelijkheden. Ten eerste is er een variant waarin de buffer wordt gebruikt om het *rendement* op zakelijke waarden te stabiliseren. In deze variant vloeien de rendementen boven een vooraf te bepalen grens niet langer naar het individuele potje, maar naar de collectieve buffer. Blijven de rendementen achter, dan kunnen die juist uit de buffer worden aangevuld. Er wordt in deze variant weliswaar minder direct op de uitkeringshoogte gestuurd, maar met de voorgestelde aanpak kunnen wel de rendementen (en daarmee indirect de ontwikkeling van het persoonlijk pensioenvermogen en dus de uitkering) enigszins worden gestabiliseerd.

Uiteraard moeten hiervoor precieze verdeelregels worden bepaald: vanaf welk niveau moet het beleggingsrendement aangevuld worden, vanaf welk niveau wordt de collectieve buffer gevuld en wat zijn de onder- en bovengrenzen voor de omvang van de buffer?

In de andere subvariant wordt vooraf bepaald welk *doelvermogen* er nodig is om een bepaalde, beoogde uitkering te kunnen realiseren. Beschikt een deelnemer over het betreffende doelvermogen, dan vloeit het meerdere naar een collectieve buffer. Beschikt een deelnemer juist niet over het doelvermogen dan kan het vermogen van dat individu vanuit de collectieve buffer worden aangevuld tot het gewenste niveau, mits de buffer voldoende gevuld is. Via een ondergrens en een bovengrens voor het doelvermogen wordt er dus gestuurd op het te bereiken pensioen.

Ook hier zullen precieze regels moeten worden vastgesteld omtrent het vullen en legen van de buffer en over de vaststelling van het doelvermogen.

2. De uitgangspunten en randvoorwaarden voor nieuwe contracten

Zoals is opgemerkt is het arbeidsvoorwaardelijke pensioen een gedeelde verantwoordelijkheid. De overheid is met name aan zet als het gaat om het bepalen van de kaders waarbinnen sociale partners hun arbeidsvoorwaardelijke pensioen in kunnen vullen. Onlangs zijn die kaders gewijzigd. Met de Wet verbeterde premieregeling is immers de ruimte voor de invulling van het pensioencontract verruimd en verbeterd. Deze wet introduceert voor individuele premieovereenkomsten en kapitaalovereenkomsten de mogelijkheid van variabele uitkeringen en het doorbeleggen na pensionering. De wet kent daarnaast een variant waarin sprake is van collectieve risicodeling voor de groepen vanaf de leeftijd van 57 jaar. Daarmee is reeds een specifieke invulling gegeven aan de variant waarin wordt gewerkt met persoonlijke

pensioenvermogens en waarin uitsluitend het langlevensrisico wordt gedeeld, alsmede aan de variant met persoonlijke pensioenvermogens en beperkte risicodeling. Dat is een gegeven, waardoor sociale partners en pensioenuitvoerders de mogelijkheid krijgen voor een van deze contractvormen te kiezen.

Het roept de vraag op welke nieuwe contracten de overheid verder nog mogelijk zou kunnen maken. Feitelijk gaat het dan dus om *het contract met een voorwaardelijke toezegging ten aanzien van de uitkering en het contract met persoonlijke pensioenvermogens met uitgebreide risicodeling*. Het algemene uitgangspunt is daarbij dat een nieuwe pensioenovereenkomst in ieder geval meerwaarde moet hebben doordat deze een antwoord geeft op de problematiek van de huidige overeenkomsten en tegelijkertijd de sterke punten behoudt. Meer concreet heeft het kabinet in de hoofdlijnennota met betrekking tot het toekomstige pensioenstelsel de belangrijkste inhoudelijke criteria geformuleerd waaraan de nieuwe contracten zullen moeten voldoen:

1. *Eenvoud en transparantie*

De maatschappelijke discussie over het pensioenstelsel is in sterke mate ontstaan door intransparantie van de werking van dat stelsel, met name in tijden waarin het economisch tegenzit. Juist om het draagvlak te herstellen en zo bij te dragen aan een houdbaar stelsel is meer transparantie en eenvoud van de pensioenovereenkomst wenselijk. Door een transparante communicatie kan bovendien een verwachtingenkloof worden vermeden.

2. *Meerwaarde risicodeling in termen van pensioenresultaat en stabiliteit*

Voor zover er sprake is van uitgebreide risicodeling moet deze voldoende meerwaarde opleveren in termen van pensioenresultaat en stabiliteit van het pensioen. De risicodeling moet evenwichtig zijn over generaties.

Er is sprake van een zekere uitruil met het vorige criterium: risicodeling maakt het pensioen minder transparant. Maar er is ook een uitruil met het volgende criterium: meer risicodeling maakt het vormgeven van maatwerk, keuzevrijheid en overdraagbaarheid lastiger.

Tegelijkertijd kan risicodeling meerwaarde hebben in termen van het pensioenresultaat en de stabiliteit van het pensioen. Risicodeling is uitlegbaar en aanvaardbaar, maar dan moeten de voor- en nadelen wel evenwichtig over de generaties worden verdeeld.

Dat betekent ook dat als er eenmaal goede en complete afspraken zijn gemaakt over het evenwichtig delen van de risico's (en daarmee over het verdelen van mee- en tegenvallers), deze niet zo maar kunnen worden gewijzigd: de discretionaire ruimte voor pensioenfondsbesturen is dus noodzakelijkerwijs beperkt. Het betekent ook dat subjectieve parameters zo veel mogelijk moeten worden vermeden. Daarmee voorkomen we ingrijpende debatten die het draagvlak zouden aantasten. Zo voorkomen we dat mensen niet meer willen participeren in het pensioenfonds (discontinuïteitsrisico's). Om discontinuïteitsrisico's te voorkomen zullen ook grenzen moeten worden gesteld aan de maximale spreidingsduur en aan de maximale omvang van buffers in varianten die in beginsel werken met persoonlijke pensioenvermogens.

3. *Meer mogelijkheden voor maatwerk, keuzevrijheid en overdraagbaarheid*

Door veranderingen in de wijze waarop mensen leven en werken, is in het maatschappelijk debat ook de vraag geuit meer mogelijkheden te creëren om het pensioen af te stemmen op de persoonlijke situatie. Maatwerk en keuzevrijheid zijn daarvoor uitgelezen instrumenten. Bij de huidige arbeidsmarkt, waarbij mensen niet meer van het begin van hun carrière tot het einde bij dezelfde werkgever werkzaam zijn, past onder meer dat pensioen gemakkelijk overdraagbaar is van de ene uitvoerder naar de andere. Zo voorkomen we dat mensen geconfronteerd worden met veel opgeknippte kleine pensioenen bij verschillende uitvoerders.

4. *Het toezichtskader sluit aan op de contractvorm*

De overheid waarborgt in zijn algemeenheid contractuele afspraken: ze ziet er op toe dat afspraken worden nagekomen. Bij iedere contractvorm zal dus een toezichtskader moeten kunnen worden ontwikkeld dat recht doet aan de vormgeving van het contract en dat de deelnemers voldoende beschermt. Het gaat dan onder andere om toezicht op de financiële opzet, toezicht op evenwichtige risicodeling en toezicht op een integere en beheerste bedrijfsvoering.

5. *Vermindert procyclische werking*

Een van de nadelen van het huidige contract is dat er via de premiestelling een procyclische werking vanuit gaat: de premiestelling versterkt de economische conjunctuur. In tijden dat het economisch tegenzit, ontstaat er in het huidige stelsel druk om de premies te verhogen. Maar dat is juist nadelig voor de economische ontwikkeling. Gaat het daarentegen juist economisch voor de wind dan ontstaat er druk om premies te verlagen - wat achteraf onterecht kan blijken te zijn - waardoor de koopkracht en de economische groei (en daarmee mogelijk de inflatie) verder kunnen worden aangejaagd.

Meer in het algemeen is de huidige uitkeringsovereenkomst met de hoge mate van beoogde zekerheid rentegevoeliger dan de pensioenovereenkomsten die niet meer uitgaan van zekerheid. Die hoge rentegevoeligheid is mede reden geweest om op zoek te gaan naar andere contractvormen.

6. *Fiscaal goed te begrenzen*

Vanuit het belang van een goed pensioen stimuleert de overheid de opbouw van een arbeidsvoorwaardelijk pensioen. Enerzijds doet de overheid dat via de verplichtstelling, maar in financiële zin doet ze dat vooral via de fiscale facilitering door middel van de omkeerregel. Deze fiscale faciliteit moet uiteraard worden begrensd. De pensioenopbouw wordt daarbij jaarlijks en op individueel niveau getoetst, zodat iedere deelnemer eenzelfde fiscale opbouwruimte wordt geboden. Ook nieuwe contracten zullen fiscaal goed te beoordelen en te begrenzen moeten zijn.

7. *De transitie past binnen juridische en budgettaire kaders*

De overstap op een nieuw contract is geen eenvoudige zaak en dient zorgvuldig te geschieden; ook vanuit juridisch oogpunt. Het is voor de overheid van belang dat de overstap haalbaar en houdbaar is, ook in juridische en budgettaire zin.

3. Een beoordeling van de relevante varianten

De definitieve beoordeling van varianten zal uiteraard moeten gebeuren aan de hand van concrete invullingen van die varianten. Daarbij zal ook gekeken moeten worden naar de gevolgen van de overstap op een ander contract in combinatie met de gevolgen van het afschaffen van de doorsneesystematiek. Dat neemt niet weg dat aan de hand van de algemene beschrijving van de varianten en de hierboven genoemde criteria een eerste oordeel mogelijk is. Daarbij wordt met name ingegaan op de varianten die nog mogelijk zouden kunnen worden gemaakt. Dat laat onverlet dat partijen kunnen kiezen voor andere varianten met persoonlijke pensioenvermogens, zoals die zijn gerealiseerd via de Wet verbeterde premieregeling.

1. *Eenvoud en transparantie*

In het huidige contract wordt uitgegaan van een zekerheidsmaatstaf, maar de beoogde zekerheid wordt al lange tijd niet waargemaakt. Deze situatie is voor deelnemers weinig transparant. Daar komt bij dat onderscheid wordt gemaakt tussen de nominale toezegging - met de bijbehorende beoogde zekerheid - en voorwaardelijke indexatie. Door het loslaten van de zekerheidsmaatstaf komt in de ambitieovereenkomst dat onderscheid tussen nominale toezeggingen en voorwaardelijke indexatie te vervallen. Dat werkt op zichzelf inzichtelijker. De voorwaardelijke aanspraken van de deelnemers worden aangepast, afhankelijk van de financiële resultaten.

Risico van de ambitieovereenkomst is dat de deelnemer zich in goede tijden minder bewust wordt van het feit dat zijn pensioen geen garanties kent en juist uit gaat van voorwaardelijkheid. Dat heeft het risico van een verwachtingenkloof in zich. Met een goede communicatie over de betreffende pensioenregeling kan dit risico worden verminderd.

Contracten met persoonlijke pensioenvermogens kennen een eenvoudige en transparante grondslag: de werkgever legt voor de deelnemer een premie in die wordt toegevoegd aan een persoonlijk pensioenvermogen. Dit is uiteraard het sterkst in de meest individuele variant. In die variant blijft het mogelijk om een vaste uitkering te kiezen, maar op dat moment is de (risicovrije) rentestand wel bepalend voor de hoogte van die uitkering.

Het delen van risico's doet afbreuk aan het eenvoudige uitgangspunt van de persoonlijke pensioenvermogens. Toch lijkt het goed uitlegbaar dat het (micro) langlevensrisico wordt gedeeld, hetgeen in alle subvarianten - waarin sprake is van persoonlijke pensioenvermogen én risicodeling - het geval is. Naargelang de mate van risicodeling toeneemt, nemen echter ook de eenvoud en de transparantie verder af. Het doel - een hoger en stabiel pensioenresultaat - moet daar dan tegenop wegen (zie ook het volgende criterium)

Hoe ingewikkelder de verdeelregels ten aanzien van de buffer zijn, hoe minder uitlegbaar het wordt. In de variant waarin de buffer wordt gebruikt om rendementen te stabiliseren kan er een situatie ontstaan dat een deel van het rendement naar de buffer stroomt in plaats van naar het persoonlijke pensioenvermogen, terwijl het pensioenresultaat onder druk staat door een lage rente of eerder behaalde lage beleggingsrendementen. In de variant met een doelvermogen kan het persoonlijk vermogen worden verlaagd - er gaat dus vermogen van de persoonlijke pot naar de collectieve buffer - omdat de rente stijgt. De vraag is hoe uitlegbaar dat is als op dat moment de rendementen goed zijn (maar het effect van een stijgende rente groter). Ook de vaststelling van het doelvermogen op zich is moeilijk. Voor de vaststelling van dat doelvermogen zijn veronderstellingen noodzakelijk over het toekomstige rendement en de toekomstige indexatie. Dat brengt ons ook bij het volgende criterium.

2. Meerwaarde risicodeling in termen van pensioenresultaat en stabiliteit

Uit CPB-berekeningen blijkt dat contracten die met buffers werken op termijn een gunstiger pensioenresultaat laten zien dan contracten die dat niet doen. De stabiliteit van de uitkeringen is ook groter. Een randvoorwaarde voor risicodeling is dat deze evenwichtig over de generaties uitwerkt. Met name in varianten waarin wordt gewerkt met relatief veel subjectieve factoren, kunnen onbedoelde herverdelingseffecten optreden. Zo vereist het werken met een macrostabele discontovoet veronderstellingen over de te verwachten indexatie en dus over de te verwachten prijsontwikkeling of loonontwikkeling maar ook over de rendementen. Deze veronderstellingen hebben direct effect op de verdeling van de beschikbare middelen over de deelnemers in het fonds. Aangezien hiervoor geen objectieve maatstaven beschikbaar zijn, kunnen deze veronderstellingen leiden tot herverdeling tussen generaties. Het risico bestaat dat vermogen wordt verdeeld dat feitelijk nog niet is verdiend. De variant met een macrostabele discontovoet draagt dan ook niet bij aan meer transparantie en een evenwichtige risicodeling en draagt het risico in zich van generatiedebatten die we nu juist willen voorkomen. Dit lijkt het kabinet dan ook een te risicovolle variant.

De voorwaardelijke toezegging ten aanzien van de uitkering waarbij gewerkt wordt met de risicovrije rente - kent deze bezwaren daarentegen niet. Het werken met de risicovrije rente staat een indexatieambitie niet in de weg. Geld voor indexatie wordt dan niet op basis van de discontovoet verdeeld, maar wordt pas uitgekeerd wanneer het ook daadwerkelijk is verdiend met het rendement op de beleggingen. Wel moet er voor

gezorgd worden – via de feitelijke verdeelregels – dat de risicodeling evenwichtig over de generaties uitwerkt. Het werken met de risicovrije rente draagt daar aan bij.

De variant waarin gewerkt wordt met een persoonlijk pensioenvermogen en een buffer op basis van een doelvermogen werkt eveneens met subjectieve veronderstellingen ten aanzien van de te verwachten rendementen. Ook in deze variant hebben de bedoelde veronderstellingen gevolgen voor de verdeling van de middelen over de generaties. Dat kan leiden tot onbedoelde herverdeling van die middelen. De omvang van het doelvermogen is verder afhankelijk van de rente. Zoals gezegd zijn er scenario's denkbaar waarin vermogen uit het persoonlijk vermogen naar de buffer vloeit, louter omdat de rente stijgt. De variant met een doelvermogen is daarmee lastig uitlegbaar, en scoort dus duidelijk minder op het criterium transparantie en eenvoud. Een dergelijke variant heeft in de ogen van het kabinet ook risico's voor het maatschappelijk draagvlak in zich.

Alles overziend is de variant die werkt met een buffer waarmee het aandelenrendement wordt gestabiliseerd, dan ook te prefereren.

3. Meer mogelijkheden voor maatwerk, keuzevrijheid en overdraagbaarheid

Een belangrijk argument voor het afschaffen van de doorsneesystematiek is dat het de ruimte voor keuzemogelijkheden en maatwerk vergroot. Strategisch gedrag om bijvoorbeeld minder premie in te leggen om daarmee ook de "subsidie" van jong naar oud uit het systeem te halen, zijn immers minder relevant. Dat voordeel geldt voor alle contracten. Anderzijds zal het afhankelijk van de contractsvorm meer of minder eenvoudig zijn om maatwerk en keuzemogelijkheden te introduceren.

Maatwerk in het risicoprofiel waarbij ouderen minder en jongeren meer risico lopen, ontstaat in het ambitiecontract door het uitsmeren van de gevolgen van schokken. Met name bij fondsen met een sterk grijze of groene bestandsamenstelling kan dit een knelpunt opleveren. Zo kan een groen fonds gezien de jonge leeftijdssamenstelling eerder kiezen voor een risicovoller beleggingsbeleid, waardoor de oudere deelnemers aan dit fonds te veel risico lopen. In het contract gebaseerd op een persoonlijk pensioenvermogen wordt voor de deelnemer belegd op basis van het lifecycle-principe waarbij op jonge leeftijd meer en op oude leeftijd minder risico wordt gelopen. Deze vorm van maatwerk is onafhankelijk van de bestandssamenstelling en dus minder een knelpunt.

Bij een contract dat uitgaat van een uniform beleggingsbeleid (zoals de huidige uitkeringsovereenkomst of de ambitieovereenkomst), past bijvoorbeeld geen keuzevrijheid voor het beleggingsbeleid, terwijl dat bij contracten die uitgaan van persoonlijke pensioenvermogens wel tot de mogelijkheden behoort.

Verder zal het opnemen van een bedrag ineens bij contracten die werken met (voorwaardelijke) aanspraken complexer zijn dan voor contracten die uitgaan van een persoonlijk pensioenvermogen. In de variant waarin persoonlijke pensioenvermogens worden gecombineerd met collectieve buffers, doet zich wel de vraag voor of bij de opname ineens ook de buffer moet worden betrokken. Meer uitgebreide risicodeling kan dus gevolgen hebben voor de invulling van de mogelijkheid een bedrag ineens op te nemen. Zo zal in voorkomende gevallen rekening moeten worden gehouden met mogelijke negatieve buffers. Bovendien kan de uitgebreidere risicodeling leiden tot strategisch gedrag, zoals vrijwillige opname wanneer het fonds er goed voor staat, als de buffers tenminste ook worden meegegeven.

Ten aanzien van overdraagbaarheid geldt dat het werken met buffers wel vereist dat duidelijk is hoe met die buffers wordt omgegaan bij waardeoverdracht. Een denkbare invulling is dat deelnemers bij waardeoverdracht ook hun deel uit de buffer meekrijgen. Zo ontstaan er geen verliezen en wordt de werking van een flexibele arbeidsmarkt minder verstoord door pensioenbeslissingen. Waardeoverdracht van het persoonlijke pensioenvermogen is uiteraard minder complex dan waardeoverdracht in het geval van -

al dan niet voorwaardelijke - aanspraken. Wordt er gewerkt met collectieve buffers, dan moet bedacht worden hoe bij waardeoverdracht met de buffers wordt omgegaan.

4. Het toezichtskader sluit aan op de contractvorm

Wat het toezicht betreft, ziet de overheid het als een van haar kerntaken erop toe te zien dat toezeggingen worden nagekomen en dat er zorgvuldig wordt gecommuniceerd over die toezeggingen. Waar precies toezicht op moet worden gehouden, is dus erg afhankelijk van de precieze invulling van het contract. Wel is duidelijk dat ten opzichte van de huidige uitkeringsovereenkomst in de nieuwe contracten geen zekerheidsmaatstaf meer wordt gehanteerd. Dat betekent ook dat er niet meer zal worden gewerkt met risicogeorïënteerde buffers zoals in het huidige ftk het geval is. De risicogeorïënteerde buffers zijn bedoeld om zekerheid te realiseren, maar hebben ook effect op het beleggingsbeleid. Naarmate het beleggingsrisico groter is, wordt de vereiste buffer immers ook groter. Dat zet een rem op het zoeken naar rendement door het risico te vergroten.

In de nieuwe contracten – zonder zekerheidsmaat – zal het beleggingsbeleid essentieel blijven voor het te bereiken pensioenresultaat en de kans op tegenvallers daarbij. Dat roept de vraag op hoe het toezicht op het beleggingsbeleid vorm moet krijgen. Het uitgangspunt van de SER is dat in de varianten met persoonlijke pensioenvermogens in beginsel volgens een life cycle wordt belegd: risico's worden afgebouwd naarmate de leeftijd van de betreffende deelnemer stijgt. In het contract zonder zekerheid wordt een uniform beleggingsbeleid (met gespreide doorwerking van financiële schokken) gevoerd. Er moeten voldoende waarborgen worden ingebouwd om ervoor te zorgen dat het pensioenfonds de risico's neemt die de deelnemers kunnen en willen dragen. Het kabinet onderschrijft dat uitgangspunt, dat overigens ook gevolgd wordt in het wetsvoorstel verbeterde premieregeling.

5. Vermindert procyclische werking

In uitkeringsovereenkomsten is de premie in beginsel direct gevoelig voor de rentestand, al biedt het ftk de ruimte om de premie te dempen. Bij de uitkeringsovereenkomsten passen automatische premiebijstellingen en herstelopslagen. Juist die benadering is voor de nieuwe contracten minder noodzakelijk. In contracten die zich laten kenschetsen als premieovereenkomst, wordt het premie-instrument niet ingezet. De premie is voor een langere periode een gegeven en van herstellpremies is geen sprake. De premiestelling kan in die zin geen procyclisch effect hebben. Dat laat onverlet dat op de langere termijn – naar de toekomst toe – de premie uiteraard kan worden bijgesteld door sociale partners, bijvoorbeeld omdat ze denken dat het pensioenresultaat op termijn anders te veel tegen zal vallen.

Ook in de ambitieovereenkomst is het goed denkbaar dat de premie voor langere tijd wordt vastgezet, dan wel dat met een bovengrens wordt gewerkt. Deze werkwijze zou overeenstemmen met die voor de zogenaamde collectieve DV-regelingen. Ook dan kunnen procyclische effecten van de premie dus worden beperkt. Automatismen zoals die bij de huidige uitkeringsovereenkomst voor de hand lijken te liggen, zijn hier te voorkomen. Voor zover in een ambitieovereenkomst ervoor wordt gekozen de premie wel als direct sturingsinstrument in te zetten, kan dat leiden tot premiestijgingen en zodoende tot procyclische effecten.

Voor beide typen contracten geldt dat spreidingsmechanismen ervoor zorgen dat de uitkeringen niet al te schoksgewijs hoeven te worden aangepast.

6. *Fiscaal goed te begrenzen*

De begrenzingen in het huidige fiscale kader sluiten aan op de aard van de toezegging uit de pensioenovereenkomst. Daarom wordt de uitkeringsovereenkomst begrensd op de uitkering en de wordt de premieovereenkomst doorgaans begrensd op de premie. Daarnaast zijn er allerlei hybride contractvormen (zoals de zogenoemde collectieve DC-regelingen) waarbij per pensioenovereenkomst wordt bekeken of dit contract zich het beste laat begrenzen op de premie of op de uitkering. Bij een nadere concretisering van de verschillende nieuwe pensioenovereenkomsten, kan worden gezien op welke wijze deze overeenkomsten fiscaal kunnen worden begrensd.

7. *De transitie past binnen juridische en budgettaire kaders*

De SER prefereert het bij een overstap op een nieuwe pensioenovereenkomst de reeds bestaande pensioenrechten en pensioenaanspraken bij het nieuwe contract onder te brengen. Dat brengt juridische vraagstukken met zich mee (zie verder hoofdstuk 4). Binnen de kaders die daarvoor gelden zal de beoogde overstap op een ander contract vorm moeten krijgen. Daarbij is relevant dat tegelijkertijd de doorsneesystematiek wordt afgeschaft.

Conclusie

Alles overzien lijkt de introductie van (1) de ambitieovereenkomst (met de risicovrije rente als discontovoet) en van (2) een contract met persoonlijke pensioenvermogens met uitgebreide risicodeling via een rendementsbuffer, een verantwoorde keuze te kunnen zijn. Een definitief oordeel daarover vereist wel een nadere invulling van deze contracten. Daarbij zijn bovenstaande randvoorwaarden leidend. Pas als de vormgeving definitief is, kan ook gezien worden op welke wijze concreet toezicht gehouden kan worden op de nieuwe contracten.

De uiteindelijke keuze voor een specifiek contract is uiteraard aan sociale partners. Zij krijgen via de Wet verbeterde premieregeling straks de mogelijkheid om te kiezen voor nieuwe varianten met persoonlijke pensioenvermogens. De keuze voor een contract is uiteindelijk een kwestie van voorkeuren die in de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers zullen moeten worden vastgesteld.

Het palet aan mogelijkheden, zoals dat zou ontstaan na de introductie van de varianten met uitgebreide risicodeling, is in de volgende tabel schematisch weergegeven.

Een palet aan mogelijke pensioencontracten

Uitkeringsovereenkomst bij een verzekeraar	Uitkeringsovereenkomst o.b.v. risico-vrije rente en uitgebreide risicodeling met ftk	Ambitie-overeenkomst o.b.v. risicovrije rente, met uitgebreide risicodeling	Persoonlijk pensioenpotje met uitgebreide risicodeling (IV-C)	Persoonlijk pensioenpotje met beperkte risicodeling (IV-B)	Persoonlijk pensioenpotje zonder risicodeling (alleen micro langlevens) (IV-A)
<---- verzekerd ----> <----- collectieve en solidaire pot -----> <----- varianten met persoonlijke pensioenpotjes ----->					
1. Zekerheidsmaatstaf 99,5% 2. Nominaal pensioen wordt afgedekt 3. Risicovrij disconteren 4. Premie is kostprijs die verzekeraar in rekening brengt 5. Communicatie verwacht pensioen & scenario's	1. Zekerheidsmaatstaf 97,5% 2. Uniform beleggingsbeleid 3. Risicovrij disconteren 4. Premie is gebaseerd op risicovrije rente 5. Communicatie verwacht pensioen & scenario's	1. Geen zekerheidsmaatstaf 2. Uniform beleggingsbeleid 3. Risicovrij disconteren 4. Premie is gebaseerd op risicovrije rente 5. Communicatie: verwacht pensioen & scenario's	1. Geen zekerheidsmaatstaf 2. Life cycle behalve buffer 3. Risicovrije projectierente 4. Vaste premie conform premie-overeenkomst 5. Communicatie: kapitaal, verwacht pensioen & scenario's	1. Geen zekerheidsmaatstaf 2. Life cycle daarna collectief 3. Risicovrije projectierente 4. Vaste premie conform premie-overeenkomst 5. Communicatie: kapitaal, verwacht pensioen & scenario's	1. Geen zekerheidsmaatstaf 2. Life cycle beleggen 3. Risicovrije projectierente 4. Vaste premie conform premie-overeenkomst 5. Communicatie: kapitaal, verwacht pensioen & scenario's
"Risicodeling": • Gesloten systeem • Geen intergenerationele risicodeling • Beleggingsrisico afgedekt • Micro en macro lang leven zijn verzekerd	Risicodeling: • Open systeem* • Intergenerationele risicodeling via buffer • Beleggingsrisico wordt gedeeld • Micro en macro langlevens worden gedeeld	Risicodeling: • Open systeem • Intergenerationele risicodeling via "smeren" / buffer • Beleggingsrisico wordt gedeeld • Micro en macro langlevens gedeeld	Risicodeling: • Open systeem • Intergenerationele risicodeling via buffer • Beleggingsrisico via buffer gedeeld • Micro en macro langlevens gedeeld	Risicodeling: • Gesloten systeem • Intergenerationele risicodeling alleen in collectieve fase • Beleggingsrisico & macro lang leven in collectieve fase • Micro langlevens gedeeld	Risicodeling: • Spreiden met jezelf • Intergenerationele risicodeling is niet van toepassing • Beleggingsrisico wordt niet gedeeld • Macro niet gedeeld • Micro langlevens gedeeld

* Open systeem wil zeggen dat risico's ook worden gedeeld met nieuwe toetreders.

4. Hoe gaan we de overstap op een ander contract regelen?

De vraag of sociale partners daadwerkelijk op een ander contract over willen stappen, is een vraag die op de arbeidsvoorwaardentafel thuisheeft. Op die tafel zullen ze ook – binnen de wettelijke kaders – de exacte invulling van de gekozen overeenkomst moeten bepalen. Zijn sociale partners eenmaal een pensioenovereenkomst overeengekomen, dan zal deze moeten worden ondergebracht bij een pensioenuitvoerder. De uitvoerder zal vooraf moeten bepalen of de regeling op verantwoorde wijze kan worden uitgevoerd. De afspraken over die uitvoering kunnen vervolgens worden vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst.

Het bijeen houden van reeds bestaande en nieuwe pensioenaanspraken en -rechten

Bij de overstap op een ander contract doet zich direct de vraag voor wat er moet gebeuren met de reeds bestaande rechten, die dus onder een andere pensioenovereenkomst tot stand zijn gekomen. De SER heeft een voorkeur uitgesproken voor het bijeenhouden van oude en nieuwe rechten in een zelfde fonds. Dat betekent dat de reeds bestaande pensioenaanspraken en - rechten onder de nieuwe pensioenovereenkomst zouden worden gebracht.

Een wijziging van de pensioenovereenkomst ziet in beginsel alleen op toekomstige pensioenopbouw. Artikel 20 van de Pensioenwet (PW) bepaalt dat een wijziging van een pensioenovereenkomst geen gevolgen heeft voor de pensioenaanspraken die vóór de wijziging van de pensioenovereenkomst zijn opgebouwd. Uitzondering op het principe van het behoud van de opgebouwde aanspraken is de collectieve interne waardeoverdracht waarbij de waarde van de opgebouwde aanspraken wordt ingebracht in de nieuwe collectief gewijzigde pensioenovereenkomst. Deze mogelijkheid is geregeld in artikel 83, eerste lid, onder c van de Pensioenwet. Als aan de voorwaarden³⁵ voor een collectieve waardeoverdracht is voldaan, biedt dit artikel een mogelijkheid om een nieuwe pensioenovereenkomst toe te passen op eerder opgebouwde rechten. Uit de toelichting op de Pensioenwet blijkt dat de wetgever met deze bepaling heeft willen voorkomen dat pensioenuitvoerders twee pensioenregelingen naast elkaar zouden moeten uitvoeren, de oude regeling voor de opgebouwde rechten en de nieuwe regeling voor de nieuwe pensioenopbouw (Kamerstukken II 2005/06, 30 413, nr. 3, bladzijde 189).

Door de opgebouwde rechten onder de nieuwe pensioenovereenkomst te brengen, worden de voordelen van een nieuwe pensioenovereenkomst voor zowel deelnemers als uitvoerders direct en volledig gerealiseerd. Er wordt voorkomen dat er een splitsing ontstaat tussen de opgebouwde rechten en de nieuwe pensioenopbouw. Zoals hierboven al aangegeven is dat ook het doel van een collectieve waardeoverdracht. De pensioenuitvoering en pensioencommunicatie kunnen zich dan richten op het *totaal* van de opgebouwde rechten. Hiermee wordt voorkomen dat de nieuwe pensioenopbouw en de daarop te bouwen rechten anders moeten worden uitgevoerd en uitgelegd dan de opgebouwde rechten.

Als de opgebouwde rechten niet collectief bij de nieuwe pensioenovereenkomst worden ondergebracht, zal de pensioenuitvoerder alsnog twee regelingen moet uitvoeren of er voor kiezen om de nieuwe rechten af te splitsen van de oude rechten waardoor gesloten fondsen kunnen ontstaan. In gesloten fondsen zal een afnemend bestand van deelnemers ontstaan, wat negatieve gevolgen kan hebben voor de uitvoering door dergelijke fondsen.

³⁵ Geen bezwaar deelnemer, collectieve actuariële gelijkwaardigheid en melding DNB.

Bezwaarrecht

Voorwaarde voor de collectieve waardeoverdracht is dat de individuele (gewezen) deelnemer daartegen geen bezwaar heeft gemaakt. Als wel bezwaar wordt gemaakt, belemmert dat niet de collectieve waardeoverdracht als zodanig, maar wel op individueel niveau. Hierdoor blijft voor de deelnemer die bezwaar maakt de oude pensioenovereenkomst, met het daarbij behorend wettelijk kader, voor zijn opgebouwde rechten gelden. Als massaal bezwaar wordt gemaakt vormt het individuele bezwaarrecht een belemmering voor het bijhouden van alle pensioenaanspraken en pensioenrechten. Het kabinet wil daarom de mogelijkheden onderzoeken om collectieve waardeoverdracht zonder individuele uitzonderingen mogelijk te maken.

5. De vervolgstappen

Als de meest kansrijke nieuwe contracten ziet het kabinet op dit moment de variant met persoonlijke pensioenvermogens waarin solidariteit en risicodeling vorm krijgt via een collectieve buffer waarmee uitslagen in rendementen kunnen worden gedempt (IV-C-R) en de ambitieovereenkomst met een voorwaardelijke uitkering op basis van de risicovrije rente (IB met rts).

Een definitief oordeel vereist een nadere invulling van deze contracten. Daarbij zijn de eerder beschreven randvoorwaarden leidend. Pas als de vormgeving definitief is, kan ook gezien worden op welke wijze concreet toezicht gehouden kan worden op de nieuwe contracten.

De komende tijd kan worden gezien op welke wijze de contracten nader kunnen worden ingevuld zodat ze voldoen aan de randvoorwaarden die het kabinet heeft gesteld. Zo verdient de individuele waardeoverdracht aandacht, en dan met name de vraag hoe daarbij met collectieve buffers kan worden omgegaan.

Over de wijze waarop het overstappen op een ander contract in de praktijk vorm zou moeten krijgen – inclusief het onderbrengen van bestaande rechten bij dat nieuwe contract – kan overleg worden gestart met het pensioenveld.

Ten slotte wil het kabinet de mogelijkheden onderzoeken om het bijhouden van bestaande en nieuwe pensioenaanspraken en pensioenrechten zonder individuele uitzonderingen mogelijk te maken.

Dat doet uiteraard niets af aan de mogelijkheid van sociale partners om te kiezen voor een uitkeringsovereenkomst, een zuivere premieovereenkomst (met de mogelijkheid door te beleggen na pensionering) of een premieovereenkomst met de mogelijkheid van doorbeleggen én beperkte risicodeling binnen de bestaande generaties.

BIJLAGE 4 RAPPORTAGE WERKGROEP KEUZEVRIJHEID EN MAATWERK

Belangrijkste conclusies

Mogelijkheden voor keuzevrijheid en maatwerk bij inleg en opname

Met de introductie van keuzemogelijkheden en maatwerk wordt beoogd meer rekening te houden met individuele voorkeuren en persoonlijke omstandigheden, met als doel een beter passende oplossing te bieden bij de persoonlijke situatie en een betere spreiding van de consumptie over de levensloop. Het bieden van keuzemogelijkheden kan bovendien de betrokkenheid van mensen bij hun oudedagsvoorziening vergroten. In deze bijlage zijn diverse varianten onderzocht waarbij er sprake is van keuzemogelijkheden en maatwerk in de vorm van minder premie-inleg of opname van een bedrag ineens van de opgebouwde pensioenaanspraken tijdens de werkende fase en de pensioenfase. Bij elke variant is ook gekeken naar de optie om deze te koppelen aan een specifiek doel, zoals wonen of zorg. Dit heeft geresulteerd in de volgende conclusies:

1. Voor alle varianten geldt dat er risico's aan verbonden zijn voor de collectieve solidariteit binnen pensioenfondsen. Naarmate er sprake is van meer risicodeling in een contract, kan dit de collectieve solidariteit binnen pensioenfondsen mogelijk onder druk zetten.
2. Bij minder premie-inleg valt op dat een tijdelijke premiestop, bijvoorbeeld gedurende een periode van 5 jaar, voor met name jongeren de meeste additionele bestedingsruimte oplevert. In het algemeen geldt dat jongeren in de eerste fase van hun werkende leven extra liquiditeit kunnen gebruiken in verband met gezinsvorming en huisvesting, terwijl men op latere leeftijd vaak lagere lasten kent als gevolg van vermogensopbouw en lagere gezinsuitgaven. Hier staat tegenover dat jongeren in een systeem met degressieve opbouw bij een tijdelijke premiestop jaren met relatief hoge opbouw van pensioenaanspraken missen. De opties van 33,3%, van 15% en van 5% minder premie leveren minder additionele bestedingsruimte op. Wel lijken deze opties indien ze gedurende het gehele werkende leven worden aangeboden gepaard te gaan met lagere uitvoeringskosten. De pensioenuitvoerder hoeft dan immers niet bij te houden hoeveel jaar iemand van de optie gebruik maakt.
3. Bij een bedrag ineens kan een bedrag opgenomen worden. Dit kan bijdragen aan een directe wens voor meer liquiditeit. Omdat jongeren nog relatief weinig aanspraken hebben opgebouwd is het bedrag ineens voor hen (in vergelijking met ouderen) relatief laag en draagt dit beperkt bij aan consumptiespreiding over de levensloop. Ouderen hebben relatief veel aanspraken opgebouwd waardoor het bedrag voor hen veel hoger is en daarmee kan worden ingezet voor –bijvoorbeeld- aanpassing van de woning aan de nieuwe levensfase. Aan deze optie zijn zowel risico's verbonden vanuit de fiscaliteit als vanuit de collectieve solidariteit binnen pensioenfondsen. Daarnaast kan het om aanzienlijke bedragen gaan, hetgeen een prikkel kan vormen voor belastingontwijking, doordat mensen tijdelijk zouden kunnen emigreren om minder belasting af te hoeven dragen. Tot slot bestaat er ook nog het risico van strategisch gedrag wat een ondermijning van de deling van het micro-langlevensrisico met zich mee zou brengen. Mensen met een korte levensverwachting zullen immers geneigd zijn om van deze optie gebruik te maken. Dit zou ervoor pleiten om deze optie enkel aan te bieden in de werkende fase of rond pensioeningang (bijvoorbeeld tijdens het eerste jaar). Om ervoor te zorgen dat er een adequate oudedagsvoorziening overblijft, lijkt een maximering van het op te nemen bedrag gerechtvaardigd. Daarnaast is een maximering ook behulpzaam ter vermijding van averse risicoselectie en negatieve effecten op de collectieve solidariteit.
4. De opties om minder premie in te leggen of een bedrag ineens op te nemen tijdens de werkende fase kunnen ook verbonden worden aan een bestedingsdoel dat

ondersteunend is aan de oudedagsvoorziening zoals de aankoop van een woning of de aflossing van woningschulden indien men een (deels) afgeloste eigen woning bezit. Juist huiseigenaren kunnen behoefte hebben aan deze keuzemogelijkheid om zodoende de consumptie te spreiden over de levensloop. Zij bouwen immers ook vermogen op in de eigen woning en rond de aankoop van de woning kan er juist behoefte zijn aan extra liquide middelen. Vanuit beschermingsperspectief bezien zijn de risico's van een te grote terugval in bestedingsmogelijkheden na pensionering geringer door de koppeling met de eigen woning, omdat tegenover het lagere pensioen naar verwachting lagere woonlasten staan. Anderzijds geldt wel dat doelgebondenheid gepaard gaat met een stijging van de uitvoeringskosten. Ook worden alle huurders uitgesloten van de keuzemogelijkheid, terwijl ook zij de wens kunnen hebben om de consumptie beter te spreiden over de levensloop. Ten slotte kan een koppeling aan het bestedingsdoel eigen woning een prijsopdrijvend effect op de woningmarkt hebben. Het lijkt minder voor de hand te liggen om een bedrag ineens op pensioendatum te verbinden met een bepaald doel, aangezien pensioenuitkeringen op dit moment ook vrij besteedbaar zijn. Daarbij geldt dat een vrij te besteden bedrag voor een individu meerwaarde oplevert.

Ten aanzien van bovenstaande conclusies geldt nog wel de nodige voorzichtigheid. Zo bestaan er nog uitwerkingsvragen, onder meer over de handhaving, de uitvoerbaarheid en de effecten op de risicodeling. De effecten zijn tevens afhankelijk van de gekozen contractvorm. Nader onderzoek is daarmee noodzakelijk.

Mogelijkheden voor keuzevrijheid en maatwerk bij beleggen

Bij beleggen is het doel van meer keuzemogelijkheden en maatwerk een betere aansluiting tussen risicoprofiel en de voorkeuren en kenmerken van mensen. Voor beleggen geldt dat maatwerk door de pensioenuitvoerder in de vorm van individueel leeftijdsafhankelijk beleggingsbeleid of via verdeelregels van een collectief fonds het beste voldoet aan de toetsingscriteria. Bij de verdeelregels van een collectief fonds worden aan jongeren meer risico's toegekend dan aan ouderen. Aan gelimiteerde keuzevrijheid bij beleggen zijn beperkte nadelen verbonden. Gelimiteerde keuzevrijheid wordt gerealiseerd door deelnemers te laten kiezen uit een beperkt aantal en door de uitvoerder geselecteerde beleggingsprofielen. Volledige keuzevrijheid bij beleggen levert de grootste risico's op, omdat deelnemers onvoldoende beschermd worden tegen riskante keuzes.

Vervolgstep

- Op korte termijn zal een onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheid om bij pensionering een bedrag ineens te ontvangen, waarbij het resterende pensioenkapitaal wordt ingezet voor een levenslange maandelijkse uitkering (annuïteit) die ten minste gelijk is aan de 'lage uitkering' van de bestaande hoog-laagconstructie.

1. INLEIDING

In de hoofdlijnennota heeft het kabinet aangegeven voorstander te zijn van meer keuzemogelijkheden en maatwerk, zodat pensioenregelingen beter aansluiten op de kenmerken en voorkeuren van deelnemers. Daarbij zijn drie elementen aangewezen waarop keuzemogelijkheden en maatwerk worden verkend:

- *Inleg*: de hoogte van de premie-inleg en daarmee de hoogte van het pensioen dat de werknemer opbouwt.
- *Opname*: de uitbetaling van de opgebouwde pensioenaanspraken als een bedrag ineens, tijdens de werkende fase, op de pensioendatum of in de pensioenperiode.
- *Beleggen*: keuzes omtrent de wijze waarop de ingelegde premies worden belegd, zowel naar meer of minder risicovol, als naar de inhoud van de beleggingen.

Verder is aangekondigd dat de koppeling met wonen en zorg wordt onderzocht. Dit onderdeel bevat de resultaten van deze verkenning.

In deze verkenning is uitgegaan van de situatie dat de doorsneesystematiek is afgeschaft.

Keuzevrijheid of maatwerk?

Zowel bij maatwerk als bij keuzevrijheid gaat het erom dat het pensioen wordt afgestemd op de situatie en behoeften van het individu.

- Bij *keuzevrijheid* heeft de deelnemer of de pensioengerechtigde zelf de mogelijkheid om elementen van het pensioen af te stemmen op zijn persoonlijke voorkeuren en omstandigheden. De randvoorwaarden en de mate van keuzevrijheid worden in de wet vastgelegd en de deelnemer heeft daartoe dan een eigen wettelijk recht.
- Bij *maatwerk* stemmen de sociale partners of de pensioenuitvoerder elementen van het pensioen af op de veronderstelde behoeften en kenmerken van groepen deelnemers en pensioengerechtigden. Maatwerk kan de deelnemer en de pensioengerechtigde bescherming bieden tegen verkeerde keuzes.
- Ook zijn *combinaties van keuzemogelijkheden en maatwerk mogelijk*. Hierbij bepalen de sociale partners of de pensioenuitvoerder welke keuzemogelijkheden individuele deelnemers worden geboden en eventueel onder welke voorwaarden die plaatsvinden, bijvoorbeeld slechts voor bepaalde groepen deelnemers. Dit beperkt de keuzevrijheid van de individuele deelnemer, maar biedt ook bescherming tegen verkeerde keuzes.

Huidige situatie

De huidige wetgeving bevat een aantal bepalingen over keuzemogelijkheden. In sommige gevallen zijn deze geformuleerd als een wettelijk recht van de deelnemer, zoals het wettelijk recht van de deelnemer tot uitruil van ouderdomspensioen en partnerpensioen. In andere gevallen stelt de wetgeving randvoorwaarden en grenzen indien de sociale partners ervoor kiezen een bepaalde keuzemogelijkheid in de pensioenregeling op te nemen. Dit betreft bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het vervroegen of uitstellen van de pensioendatum of tot variatie in de hoogte van de pensioenuitkering via de zogenaamde hoog/laag-constructie, waarbij de verhouding tussen lage en hoge uitkering maximaal 75 tot 100 dient te zijn. Daarnaast is er bij een aantal pensioenregelingen - de huidige individuele premieovereenkomsten - sprake van keuzemogelijkheden ten aanzien van beleggen. Binnen de wettelijke kaders hebben sociale partners ruime mogelijkheden voor de inrichting van de pensioenregeling, maar bij de huidige uitkeringsovereenkomsten kan in beperkte mate via maatwerk gedifferentieerd worden naar groepen deelnemers.

Overwegingen voor meer keuzevrijheid en maatwerk bij inleg, opname en beleggen

- Voor alle deelnemers binnen een verplichtgestelde regeling geldt dezelfde premie, waarmee zij ook allen in dezelfde mate pensioen opbouwen. Het opgebouwde pensioenvermogen mag alleen in levenslange periodieke delen uitgekeerd worden. Met de introductie van keuzemogelijkheden en maatwerk wordt beoogd meer

rekening te houden met individuele voorkeuren en persoonlijke omstandigheden, met als doel een beter passende oplossing te bieden bij de persoonlijke situatie en meer betrokkenheid te genereren bij de deelnemers. Met name voor deelnemers met een hoge verwachte vervangingsratio kan keuzevrijheid helpen om de consumptie beter te verdelen over de levensloop.

- De verplichte pensioenpremie doet in de *werkende fase* een beslag op het actuele besteedbare inkomen en er wordt een aanzienlijk pensioenvermogen opgebouwd, terwijl de werknemer juist op jongere leeftijd hoge kosten kan hebben en een omvangrijke woningschuld kan hebben. Door tijdelijk *minder premie* in te leggen of een deel van het al opgebouwde pensioen op te nemen kunnen de bestedingsmogelijkheden evenwichtiger over de levensloop worden verdeeld ("consumption smoothing"). Inzet van de premie of het *opgebouwd pensioenvermogen* voor de eigen woning draagt bij aan vermindering van de hypothecaire schuld. Momenteel staan tegenover de hoge pensioenbesparingen ook hoge eigen woningschulden.
- Rond de *pensioendatum* heeft de betrokkene meer dan tijdens de werkende fase inzicht in zijn financiële situatie na pensionering en is deze beter in staat te beoordelen wat zijn bestedingsbehoeften zullen zijn. Met de mogelijkheid van opname van *een bedrag ineens* wordt deze in staat gesteld om het pensioen af te stemmen op zijn persoonlijke situatie.
- Ook tijdens de *pensioenfase* kan het aantrekkelijk zijn een deel van de pensioenaanspraken als een bedrag ineens op te nemen. Het deels kunnen opnemen van het pensioen stelt de betrokkene in staat een grotere eenmalige uitgave te doen, bijvoorbeeld voor een verhuizing naar een beter passende woning of voor voorzieningen in verband met verminderde mobiliteit.

Ook voor het *beleggingsbeleid* kan de introductie van grotere keuzemogelijkheden van belang zijn. De huidige uitkeringsovereenkomsten worden gekenmerkt door een uniforme benadering: de uitvoerder voert voor alle deelnemers eenzelfde beleggingsbeleid. Dit leidt tot verschillende knelpunten:

- Het beleggingsbeleid maakt niet altijd *voldoende onderscheid* naar verschillen in risicodraagkracht tussen deelnemers. Zo hebben jongeren meer ruimte om financiële risico's te dragen. Ouderen kennen daarentegen een korte looptijd (en minder resterende werkzame jaren) totdat het pensioenvermogen tot uitkering moet komen en hebben daardoor minder gelegenheid voor herstel van financiële schokken. Door de one-size-fits-all benadering is het beleggingsbeleid niet altijd optimaal. Voor jongeren worden dan te weinig risico's genomen of voor ouderen teveel. Hoewel in theorie de gespreide doorwerking van schokken in de huidige uitkeringsovereenkomst maatwerk kan opleveren, zal dit bij onevenwichtige of veranderende fondssamenstellingen in de praktijk niet altijd het geval te zijn. Ook stelt een passende mate van blootstelling aan beleggingsrisico en renterisico voor jong en oud grenzen aan het beleggingsbeleid. Dit geldt zowel voor fondsen met een collectief vermogen en een gespreide doorwerking van schokken in uitkeringen als voor fondsen met een individueel vermogen en een lifecycle in het beleggingsbeleid.
- De mate waarin een deelnemer of gepensioneerde beleggingsrisico kan en wil nemen is niet alleen afhankelijk van leeftijd, maar ook van andere kenmerken, zoals risicovoorkeur, al dan niet bezit van een eigen woning, of opleidingsniveau. Onvoldoende aansluiting tussen de risicopreferentie van de deelnemer en het risicoprofiel van de beleggingen kan leiden tot welvaartsverlies. Ten slotte verschillen de *voorkeuren van deelnemers* ook over andere aspecten, zoals de aard van de beleggingen (al dan niet groen beleggen).

Criteria voor keuzemogelijkheden en maatwerk

Nieuwe keuzevarianten voor deelnemers en pensioengerechtigden en nieuwe maatwerkvarianten voor sociale partners en pensioenuitvoerders dienen aan een aantal criteria te voldoen.

- Zo moet de gebruikmaking van een variant kunnen leiden tot welvaartswinst voor de deelnemer of gepensioneerde. Er treedt welvaartswinst op wanneer men een betere spreiding van inkomen en consumptie over de levensloop kan bewerkstelligen ("*consumption smoothing*"). Bij het beleggingsbeleid gaat het onder meer om een betere matching tussen risicoprofiel en kenmerken. Ook kan er sprake zijn van welvaartswinst in de zin van meer 'sense of control' vanuit deelnemersperspectief. Dit kan de betrokkenheid van deelnemers bij hun pensioen vergroten.
- Met maatvoering en vormgeving van keuzemogelijkheden dient bescherming te worden geboden tegen een *te grote inkomensdaling* na pensionering.
- In het verlengde hiervan dient zoveel mogelijk vermeden te worden dat een variant *ongewenste maatschappelijke consequenties* heeft, bijvoorbeeld doordat een keuze voor grotere bestedingsmogelijkheden op dit moment of een verkeerde keuze ten aanzien van het beleggingsprofiel leidt tot een aanzienlijk groter beroep op collectieve voorzieningen later vanwege het lagere pensioen.
- Ook moet een variant geen grote nadelige gevolgen hebben voor de *collectiviteit van de deelnemers* aan een regeling doordat deze ten koste gaat van de solidariteit en de onderlinge risicodeling.
- Tot slot moet een variant niet leiden tot onverantwoord hoge *uitvoerings- en toezichtskosten* en in overeenstemming zijn met *fiscale en juridische vereisten*.

2. OVERWEGINGEN BIJ KEUZEVRIJHEID EN MAATWERK BIJ INLEG EN OPNAME

Tegen deze achtergrond zijn er enkele overwegingen die van belang zijn voor de vormgeving van nieuwe mogelijkheden voor keuzevrijheid en maatwerk bij zowel inleg van pensioenpremie als opname van opgebouwd pensioenvermogen.

Algemene overwegingen

Contract

De mate waarin keuzemogelijkheden kunnen worden aangeboden is mogelijk afhankelijk van de contractvorm. Naarmate het pensioencontract minder wordt gekenmerkt door collectieve risicodeling, lijkt er meer ruimte voor keuze-mogelijkheden die tegemoet komen aan individuele voorkeuren.

Begrenzing

- Het bieden van de mogelijkheid tot minder inleg of opname leidt ertoe dat een gedeelte van het toekomstige pensioeninkomen naar voren wordt gehaald. Vanuit het perspectief van *consumption smoothing* kan dit voor deelnemers wenselijk zijn: het leidt tot ruimere bestedingsmogelijkheden in een levensfase waarin de betrokkene daaraan behoefte heeft. Het betekent noodzakelijkerwijs ook een lager toekomstig pensioeninkomen. Met het oog op de doelstelling om te voorzien in een adequate oudedagsvoorziening – en daarmee ook het voorkomen van een onnodig beroep op collectieve voorzieningen – is het noodzakelijk om de keuzemogelijkheden te begrenzen. Ook kan begrenzing dienen om eventuele risicoselectie tegen te gaan.
- In de uitwerking van deze keuzemogelijkheden kan worden uitgegaan van een begrenzing in de tijd en/of van een *procentuele begrenzing*: de premie kan worden verlaagd met een bepaald percentage en een bepaald percentage van het pensioenvermogen kan als bedrag ineens worden opgenomen. Overweging daarbij is onder meer dat op deze wijze wordt bereikt dat die keuzes voor alle inkomensgroepen open staan. Er is geen ondergrens opgenomen voor wat ten minste aan pensioenopbouw dient te resteren. Dat zou immers betekenen dat de lagere inkomensgroepen van keuzevrijheid worden uitgesloten. Bovendien zouden voor deze groepen geen keuzemogelijkheden meer resteren, terwijl de huidige keuzemogelijkheden – zoals de hoog/laag-constructie – op dit moment wel voor hen openstaan.

- Bij de uitwerking van de introductie van keuzemogelijkheden zal een keuze moeten worden gemaakt over de *mate* van lagere premie-inleg of de omvang van de opname ineens van het pensioenvermogen. In deze bijlage is uitgegaan van 33,3%, van 15% en van 5% lagere premie-inleg gedurende maximaal de volledige opbouwperiode. Verder is de optie denkbaar van een beperkte periode, bijvoorbeeld van 5 jaar, waarin minder of in het geheel geen premie-inleg plaatsvindt. Verder is in deze bijlage uitgegaan van opname van een bedrag ineens van 33,3%, van 15% en van 5%. Bij opname van het pensioenvermogen als een bedrag ineens kan het om aanzienlijke bedragen gaan, met name bij de hogere inkomens. Met een beperktere grens wordt gewaarborgd dat de opgebouwde pensioengelden goeddeels hun bestemming behouden.

Vormgeving

- Bij *keuzevrijheid* voor minder premie-inleg of opname als een bedrag ineens staat het de individuele deelnemer vrij in welke omstandigheden en met welke bestemming deze daarvan gebruik maakt. Dit biedt maximale mogelijkheden voor afstemming op persoonlijke omstandigheden en voorkeuren.
- Bij een ruime begrenzing zijn de gevolgen van keuzevrijheid groter, zowel voor de betrokkene zelf als voor het collectief. Als de keuzemogelijkheid grote negatieve gevolgen heeft op risicodeling en solidariteit is het niet onredelijk dat het aan de sociale partners of de pensioenuitvoerder is om te besluiten of die mogelijkheid wordt geboden.
Met het oog op de bescherming van de individuele deelnemer tegen een te lage pensioenopbouw zou de pensioenuitvoerder ervoor kunnen kiezen om de keuzemogelijkheid alleen vanaf een zeker inkomensniveau aan te bieden of bij de aanwezigheid van andere vermogensbronnen. Hierbij is dan sprake van een *combinatie van keuzemogelijkheden en maatwerk*. Een beperking tot bepaalde groepen deelnemers betekent wel dat andere deelnemers die mogelijkheid wordt onthouden, ook als zij daaraan behoefte hebben, omdat dit voor deze groepen deelnemers niet verantwoord wordt geacht. Om die reden is het van belang dat sociale partners en pensioenuitvoerders goed kunnen uitleggen waarom zij bepaalde vormen van keuze voor bepaalde groepen onverantwoord achten (onderdeel van de zorgplicht).
- Ook bij individuele keuzevrijheid is het noodzakelijk als de pensioenuitvoerder een rol speelt door de aanbidding van een passende *keuzearchitectuur*, ook vanwege de financiële ongeletterdheid van veel deelnemers. In een dergelijke benadering wordt de deelnemer of gepensioneerde ondersteund bij zijn keuzeproces, bijvoorbeeld op grond van gegevens over diens al gerealiseerde pensioenaanspraken, de aanwezigheid van een eigen woning of van andere inkomensbronnen. Ook kan daarbij van belang zijn welke bestemming de betrokkene wenst te geven aan de lagere premie of de opname ineens.

Doelgebondenheid

- Er zijn ook argumenten om *aanvullende voorwaarden* te stellen waarmee een grotere waarborg wordt gegeven dat van de keuzemogelijkheden een verantwoord gebruik wordt gemaakt. Keuzevrijheid kan inbreuk maken op het doel van de pensioenregeling, namelijk de oudedagsvoorziening. Vanuit dat perspectief dient een ander gebruik van de pensioengelden voldoende gerechtvaardigd te zijn.
Deze voorwaarden kunnen dan gesteld worden aan keuzemogelijkheden tijdens de opbouwfase. Omdat aan het gebruik van de huidige periodieke pensioenuitkering geen voorwaarden zijn verbonden, ligt het niet voor de hand om deze voorwaarden wel te stellen aan de keuzemogelijkheden die betrekking hebben op de pensioenfase. Er is geen reden om vrije besteding van pensioenuitkeringen te veranderen.
- In de discussie over de inzet van pensioengelden wordt vaak het gebruik voor *wonen* (voorstel van de RMU) en *zorg* genoemd. Hieronder zullen de mogelijke overwegingen daarvoor en een denkbare uitwerking daarvan worden geschetst. Het is hierbij van

belang te realiseren dat ook als deze aanvullende voorwaarden niet worden gesteld, de deelnemer de lagere premie of als bedrag ineens opgenomen pensioengelden voor deze bestemmingen kan benutten. Als deze voorwaarden worden gesteld, bestaat de keuzemogelijkheid uitsluitend bij deze bestedingsdoelen.

Wonen

- Beide vormen van keuzevrijheid – minder premie en opname als bedrag ineens – zijn van belang voor de eigen woning. Bij minder premie krijgt de deelnemer extra (netto) inkomen, waardoor de hypotheeklasten minder drukken op het huidige actuele inkomen. Bij opname van een bedrag ineens verkrijgt de deelnemer een (netto) bedrag dat deze kan gebruiken voor de aankoop van een eigen woning of voor aflossing ineens van een woningschuld. De hypotheekaflossing leidt tot vermindering van de woonlasten, waardoor met een lager pensioen kan worden volstaan.
- Vanuit de optiek van bescherming tegen te lage pensioenopbouw zijn er argumenten om te eisen dat het extra inkomen dat ontstaat door minder premie of bedrag ineens *daadwerkelijk wordt benut* voor de aflossing van de hypotheek dan wel voor de aankoop van een eigen woning of voor de aflossing ineens van een woningschuld. Het stellen van een dergelijke eis heeft onder andere tot gevolg dat de pensioenuitvoerder of de werkgever de verantwoordelijkheid heeft te beoordelen dat die bewijsstukken inderdaad een juist beeld geven van de situatie van de betrokkene. Een eenvoudiger uitvoering wordt bereikt door uitsluitend *de aanwezigheid van een eigen woning* als voorwaarde te stellen. Hierdoor is er geen garantie dat het extra inkomen inderdaad voor de eigen woning wordt benut, want ook degenen zonder hypotheekverplichtingen – bijvoorbeeld degene met een afgeloste schuld – komen voor die keuzemogelijkheden in aanmerking.

Zorg

- Het opnemen van een bedrag ineens kan betrokkenen in staat stellen voorzieningen te treffen in verband met zorgbehoeften zonder daarvoor exclusief een beroep te hoeven doen op collectieve voorzieningen. Daarmee zijn de betrokkenen ook meer in staat eigen keuzen te maken over de aard en het niveau van de voorzieningen. Vaak zal in een dergelijke situatie behoefte zijn aan een bedrag ineens, bijvoorbeeld voor de financiering van woningaanpassingen of voor de aanschaf van hulpmiddelen. Maar ook de betaling van minder premie kan aansluiten op een zorgbehoefte, bijvoorbeeld om terugkerende eigen betalingen op te vangen.
- Voor de vaststelling of sprake is van een zorgbehoefte kan worden aangesloten bij de reguliere procedures voor een zorgindicatie voor collectief gefinancierde zorg of kan een medische verklaring van een zorgverlener als voorwaarde worden gesteld. Dit kan tot extra uitvoeringslasten leiden. Voor een verificatie of daadwerkelijk uitgaven in verband met die zorgbehoefte zijn gedaan, dient een voorziening te worden getroffen. Een mogelijkheid is een steekproefsgewijze controle achteraf door de pensioenuitvoerder. Bezien moet worden hoe onverantwoorde uitvoeringsconsequenties voor de pensioenuitvoerder voorkomen kunnen worden.

Specifieke overwegingen

Minder inleg

- De mogelijkheid van een lagere premie-inleg heeft betrekking op de werkende fase.
- Deze keuzemogelijkheid heeft betrekking op de totale premie, zowel het werknemers- als het werkgeversdeel. Dat is van belang met het oog op de pensioenregelingen waarbij de werkgever de gehele of het grootste deel van de premie voor zijn rekening neemt. Wettelijk wordt geregeld dat de lagere premie-inleg de deelnemer ten goede komt, ook als dat (mede) betrekking heeft op het werkgeversdeel. De werkgever moet voorzieningen treffen in de loonadministratie.
- De pensioenuitvoerder heeft jegens de deelnemer een taak om informatie te verstrekken over de mogelijkheid van minder premie en – als onderdeel van de

zorgplicht – over de verwachte gevolgen daarvan voor het huidige (netto) inkomen en het toekomstige pensioen.

- Minder premie-inleg kan onder omstandigheden in een latere fase worden ingehaald. Indien de bij een werkgever opgebouwde pensioenaanspraken van een werknemer onder de fiscaal maximale grenzen blijven, dan kan deze niet benutte fiscale opbouwruimte worden ingehaald of ingekocht. De werkgever kan dan de bestaande pensioenregeling uitbreiden met een aanvullende module die aanvulling van de pensioenaanspraken tot het fiscale maximum mogelijk maakt.
- Daarnaast is het mogelijk om in de derde pijler binnen de fiscale grenzen een eventueel pensioentekort aan te vullen door een vrijwillige oudedagsvoorziening op te bouwen in de vorm van een lijfrenteverzekering, een lijfrentespaarrekening of een lijfrentebeleggingsrecht.

Opname

- Opname van een bedrag ineens kan plaatsvinden tijdens de werkende fase en de pensioenfase.
- Het heeft betrekking op het in een regeling opgebouwde pensioen(vermogen). De aanvraag kan worden gedaan bij de betreffende pensioenuitvoerder. Het kan hierbij gaan om de uitvoerder van de regeling waaraan de betrokkene momenteel deelneemt, maar ook om de uitvoerder van een pensioenregeling waaraan men inmiddels niet meer actief deelneemt.
- Opname van een bedrag ineens kan gevolgen hebben voor de begunstigde van een eventueel partnerpensioen. Ter bescherming van diens belangen dient te worden bepaald dat diens toestemming benodigd is indien door gebruik van deze keuzemogelijkheid de hoogte van het partnerpensioen wordt verlaagd. Een dergelijk toestemmingsvereiste voor de partner geldt ook voor de reeds bestaande keuzemogelijkheden.
- Fiscaal wordt de gelimiteerde opname van een bedrag ineens dan beschouwd als gedeeltelijke afkoop. Het op te nemen bedrag wordt gebaseerd op een actuair faair berekening van de contante waarde van het toekomstige pensioen. Het op te nemen bedrag is daarmee afhankelijk van de leeftijd: naarmate dat in de pensioenfase op een latere leeftijd plaatsvindt, neemt de maximale opname ineens af. Dat is ook billijk vanuit het perspectief van de andere deelnemers: de opgebouwde pensioenaanspraken worden slechts anders verdeeld tussen periodieke uitkering en opname ineens.

3. UITWERKING EN BEOORDELING VARIANTEN BIJ INLEG EN OPNAME

Op basis van bovenstaande overwegingen zijn de volgende hoofdvarianten onderzocht:

1. Tijdens werkende fase minder premie-inleg
2. Tijdens werkende fase en de pensioenfase een bedrag ineens

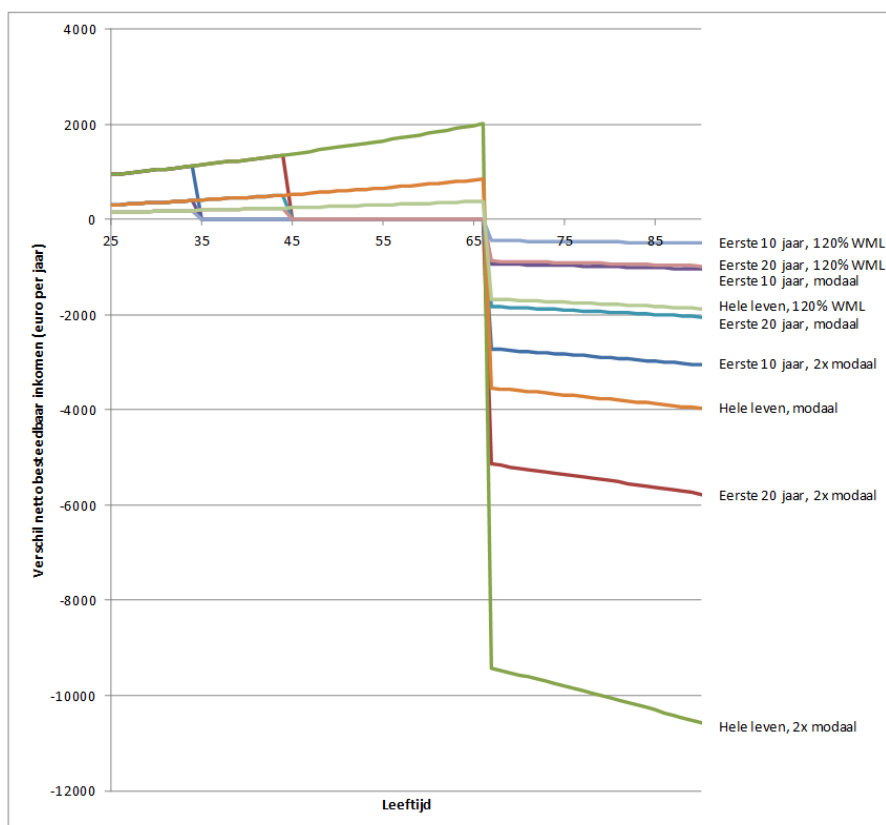
Binnen deze hoofdvarianten zijn de effecten bekeken van het hanteren van een grens van 33,3% van 15% en van 5%. Ook zijn de effecten van een premiestop van vijf jaar gezien. Bij deze varianten is ook de optie onderzocht om deze te koppelen aan het specifieke doel van wonen of zorg.

De varianten zijn afgezet tegen het in de inleiding genoemde toetsingskader bestaande uit de volgende criteria: welvaartswinst, bescherming van het individu, gevolgen voor het collectief, maatschappelijke consequenties, uitvoeringskosten en toezichtskosten, en de inpasbaarheid binnen verschillende kaders (juridisch en fiscaal).

Minder premie-inleg

Onderstaande figuur illustreert het verschil in netto besteedbaar inkomen in reële euro's per jaar bij verlaging van de premie-inleg met 33,3%, voor verschillende inkomens

(gemiddeld 120% wettelijk minimumloon (WML) bij 1% reële loongroei, gemiddeld modaal bij 1,5% reële loongroei, en gemiddeld 2x modaal bij 1,5% reële loongroei). Deze inkomenseffecten worden verder onderverdeeld in a) verlaging gedurende de eerste 10 jaar van de werkende fase (met aanvang op 25e levensjaar), b) de eerste 20 jaar en c) de gehele opbouwperiode. Uitgegaan is van een opbouwperiode van 42 jaar en pensioenduur van gemiddeld ongeveer 17 jaar, op basis van de gemiddelde levensverwachting.



- De figuur laat zien dat de toename van het inkomen in het heden en het daarmee samenhangende verlies aan pensioeninkomen in de toekomst zeer afhankelijk is van het inkomensniveau en de duur van de periode waarin er minder premie wordt ingelegd.
- Indien men uitgaat van de meest vergaande keuzemogelijkheid, waarbij men gedurende het gehele werkende leven minder premie kan inleggen, treden bij benadering de volgende effecten op:
 - 120% WML: winst van actueel inkomen: € 200 tot 400 per jaar; verlies pensioeninkomen: € 2.000 per jaar.
 - modaal: winst van actueel inkomen: € 300 tot 1000 per jaar; verlies pensioeninkomen: € 4.000 per jaar.
 - 2x modaal: winst van actueel inkomen: € 1000 tot 2000 per jaar; verlies pensioeninkomen: € 11.000 per jaar.
- Indien men de beperktere premie-inleg slechts tijdelijk toestaat neemt zowel het actuele inkomen als het verlies aan pensioeninkomen af. Ruwweg geldt dat bij een periode van 10 of 20 jaar bovenstaande effecten respectievelijk met een factor 4 en 2 afnemen.
- Onderstaande tabel geeft een indicatie van de *procentuele* effecten op het netto besteedbaar inkomen. De precieze effecten hangen af van individuele omstandigheden zoals het recht op toeslagen en het van toepassing zijnde AOW-bedrag.

Procentuele netto inkomenseffecten voor de inkomensprofielen

Gemiddeld inkomen	€ 1000 stijging netto besteedbaar inkomen bij 35 jaar is ongeveer...	€ 1000 daling netto besteedbaar inkomen bij 75 jaar is ongeveer...
120% WML	+4% tot +5%	-4% tot -5%
Modaal	+3% tot +5%	-3% tot -4%
2x modaal	+2,5% tot +3%	-2% tot -3%

- Bij bovenstaande tabel dient te worden opgemerkt dat het referentiebedrag van € 1000 additioneel inkomen op 35-jarige leeftijd voor lagere inkomensgroepen niet behaald wordt. Op het niveau van 120% WML geldt bijvoorbeeld een maximale winst van rond de € 400, hetgeen overeenkomt met ongeveer een netto inkomensstijging van 1,5% tot 2%. Andersom geldt dat de effecten op 75-jarige leeftijd afhankelijk van het inkomensniveau een factor 2 tot 11 groter kunnen zijn. Hierbij is wel van belang om te realiseren dat de periode van de werkende fase waarin het extra inkomen genoten wordt, veel langer is dan de pensioenfase.
- Onderstaande tabel toont deze respectievelijke effecten voor verschillende inkomensgroepen als gedurende het gehele werkende leven sprake is van 33,3% minder premie-inleg. In het algemeen geldt dat 33,3% minder premie-inleg over de gehele werkende fase gepaard gaat met 33,3% minder pensioen in de tweede pijler bij pensionering.

Nominale en procentuele effecten op netto besteedbaar inkomen voor de inkomensprofielen bij keuzemogelijkheid 33,3% minder premie-inleg gedurende het gehele werkende leven.

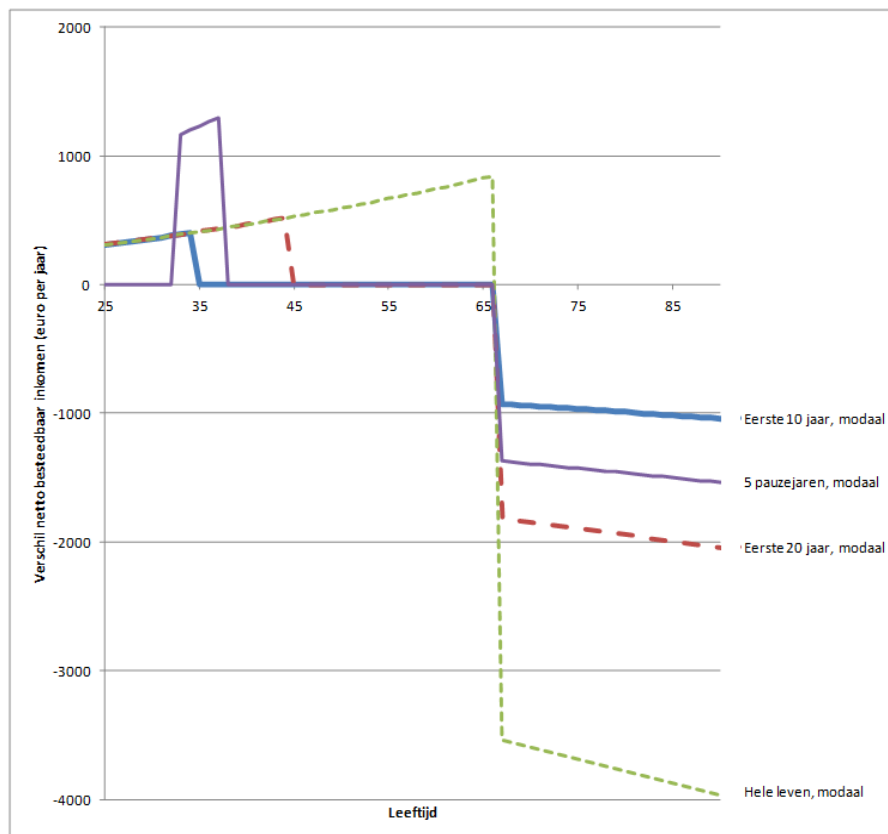
Gemiddeld inkomen	Stijging van netto jaarinkomen op 35-jarige leeftijd	Procentuele stijging	Daling van netto jaarinkomen op 75-jarige leeftijd	Procentuele daling
120% WML	€ 324	+1,3 tot +1,6%	- € 1736	-6,8 tot -8,5%
modaal	€ 696	+2,1 tot +3,5%	- € 3683	-11 tot -14,7%
2x modaal	€ 1719	+4,3 tot +5,1%	- € 9808	-19,6 tot -29,4%

Welvaartswinst

- Als er over de gehele periode minder wordt ingelegd leidt dit tot een jaarlijks kleinere verbetering in het besteedbaar inkomen dan dat het na pensionering aan inkomen kost. Dit is primair het gevolg van het beleggingsresultaat en de relatieve lengtes van de werkende en gepensioneerd periodes. De hierboven beschreven inkomenseffecten treden, zij het vanzelfsprekend in beperktere mate, ook op voor de varianten van 15% en 5% minder premie-inleg.
- De leeftijdsgroep die er vanuit het oogpunt van consumption smoothing het meeste behoefte aan heeft, de jongeren, kan er het minst van profiteren. Het jaarlijkse additionele inkomen neemt toe met de tijd, maar vanuit het oogpunt van consumption smoothing is een vroegere piek gewenst vanwege de komst van kinderen of de aankoop van een huis.
- Om de gerichtheid te verbeteren is ook gekeken naar de optie om een periode - bijvoorbeeld 5 jaar - geen premie te betalen. Onderstaande figuur zet de effecten af

van de verschillende mogelijkheden voor een modale werknemer. Hieruit blijkt dat een premiestop van 5 jaar in die jaren tot meer dan het dubbele aanvullend inkomen leidt voor jonge werknemers dan de andere opties. Zo bedraagt het additionele netto inkomen ruwweg gemiddeld € 1250 per jaar in tegenstelling tot nog geen € 500 bij de andere opties. Dit komt overeen met een inkomensstijging van 4 à 6%. Tegelijkertijd toont de figuur ook dat het inkomensverlies in de pensioenfase ten opzichte van de andere opties relatief beperkt is (ongeveer € 1300 tot 1500 per jaar; eveneens tussen de 4 en de 6%). Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat dit pensioenverlies voor de gemiddelde deelnemer langer gedragen dient te worden (gemiddeld 17 jaar pensioenverlies versus 5 jaar extra inkomen).

- Hiermee lijkt deze optie in potentie meer tegemoet te komen aan een betere spreiding van consumptie over de levensloop³⁶. Eventueel kan men het gebruik van deze variant binden aan voorwaarden, zoals het gebruik voor wonen.



Bescherming van individuele deelnemers

- Alle varianten leiden ertoe dat het pensioeninkomen uit de tweede pijler afneemt. De mate waarin dit gebeurt, verschilt per variant en per inkomensgroep.

Maatschappelijke consequenties

- Het inleggen van minder premie kan onder omstandigheden leiden tot een beperkt hoger beroep op de collectieve middelen tijdens de pensioenfase, omdat het pensioenresultaat door minder premie-inleg lager uitvalt. Hier staat tegenover dat minder premie-inleg tijdens de werkende fase ook een budgettair voordeel met zich

³⁶ Het is onzeker of deze welvaartsverbetering daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Deelnemers kunnen uit kortzichtigheid ook te weinig sparen, waardoor zij na pensionering meer in inkomen terugvallen dan ze achteraf gezien hadden gewild. Het begrenzen van deze keuzemogelijkheden verkleint dit risico. Daarbij geldt in het algemeen dat jongeren in de eerste fase van hun werkende leven extra liquiditeit kunnen gebruiken in verband met gezinsvorming en huisvesting, terwijl men op latere leeftijd vaak lagere lasten kent als gevolg van vermogensopbouw en lagere gezinsuitgaven.

meebrengt voor zowel de overheid als de deelnemer. Het kan resulteren in hogere belastingheffing tijdens de werkende fase.

Gevolgen voor deelnemers als collectief

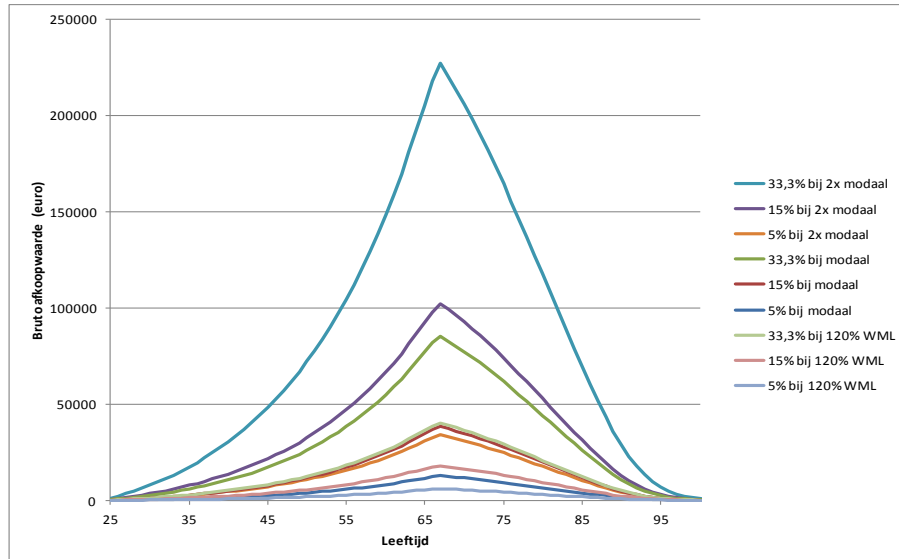
- Afschaffing van de doorsneesystematiek is een voorwaarde voor keuzevrijheid over de premie-inleg. Indien de doorsneesystematiek gehandhaafd zou blijven, kunnen jongeren geneigd zijn gebruik te maken van de optie om minder premie in te leggen omwille van de baten. In de doorsneesystematiek subsidiëren jongeren immers de pensioenopbouw van oudere deelnemers. Dit zou de solidariteit binnen een pensioenregeling onder druk kunnen zetten. Bij een actuair faaiere manier van pensioenopbouw zijn deze averechtse selectie-effecten minder van belang.
- Daarnaast kunnen er gevolgen optreden indien er een mate van collectieve risicodeling blijft bestaan (bijvoorbeeld invloed op de hoogte van de collectieve buffer). De potentiële effecten hiervan moeten nog uitgewerkt worden. Dit betreft onder meer de vraag hoe een keuze voor minder premie zich verhoudt tot de omvang van de buffers in de SER-varianten 1A, 1B en 4C. Zo zou men kunnen overwegen om in dergelijke gevallen de mate waarin de premie kan afnemen afhankelijk te maken van de omvang van de buffer (of het tekort). Aangezien het om een nieuw instrument gaat, moeten de effecten en de haalbaarheid hiervan nog uitgewerkt worden.

Effecten bij doelgebondenheid

- Koppelen van de mogelijkheid om minder premie in te leggen aan een *zorgbehoefte* leidt over het geheel genomen niet tot een andere beoordeling. De alternatieve inzet van pensioenpremie voor zorg kan weliswaar leiden tot een kleiner beroep op collectieve zorgvoorzieningen, maar de overige maatschappelijke consequenties die hiervoor zijn genoemd veranderen niet. De welvaartswinst voor de gemiddelde deelnemers is lager door de doelgerichtheid, maar blijft positief. Nadelige gevolgen voor het collectief door averechtse selectie zijn kleiner door de beperktere alternatieve aanwending van de pensioenpremie. Uitvoeringskosten zijn daarentegen naar verwachting hoger, omdat er meer voorwaarden worden gesteld dan bij de variant zonder doelbinding. De bescherming van het individu tegen inkomensterugval verandert niet.
- Koppeling van de mogelijkheid om minder premie in te leggen aan *wonen* leidt op onderdelen tot een iets andere beoordeling. Huishoudens met een eigen woning hebben gemiddeld zo'n 20%-punt hogere netto vervangingsratio dan huurders met vergelijkbare inkomen. Door de koppeling aan de eigen woning zal dit minder snel ten koste gaan van bescherming van het individu. Tegelijkertijd is er wel sprake van aanzienlijke heterogeniteit in vermogenspositie onder woningeigenaren. Een beperking van de keuzemogelijkheden tot de situatie van een eigen woning kan een argument zijn om een ruimere grens te hanteren voor minder premie-inleg of opname als bedrag ineens. Vanuit beschermingsperspectief bezien zijn de risico's van een te grote terugval in bestedingsmogelijkheden immers geringer: tegenover het lagere pensioen staan immers lagere woonlasten. Daaraan zijn echter wel onzekerheden verbonden. De huishoudens- en woonsituatie kunnen immers in de periode tot aan pensionering veranderen. Een krappe grens betekent dat slechts geringe extra middelen ter beschikking kunnen komen voor vermindering van de woonlasten, vooral bij lagere inkomens, voor wie de pensioenpremie slechts een gering bedrag is, en bij jongeren, die nog geen substantieel pensioenvermogen hebben opgebouwd. De kans op een groter beroep op collectieve middelen is minder groot (mede omdat deze woningeigenaren niet in aanmerking komen voor huurtoeslag). Wat betreft de gevolgen voor het collectief zijn de effecten vergelijkbaar met andere varianten. Indien strikte aanvullende eisen worden gesteld, kan dit mogelijk strategisch gedrag tegengaan en daardoor de gevolgen voor het collectief beperken. De uitvoeringskosten zullen door een koppeling aan de eigen woning toenemen. De hoogte van de uitvoeringskosten zijn afhankelijk van de precieze vormgeving van de variant.

Bedrag ineens tijdens werkende of pensioenfase

Onderstaande figuur toont de bruto afkoopwaarde gedurende de levensloop (berekend op basis van gemiddelde overlevingskansen) in reële euro's bij afkoop van 5%, 15% en 1/3 van de pensioenaanspraak, voor verschillende inkomens (gemiddeld 120% WML bij 1% reële loongroei, gemiddeld modaal bij 1,5% reële loongroei en gemiddeld 2x modaal bij 1,5% reële loongroei).



- De figuur illustreert dat de bruto afkoopwaarde sterk afhankelijk is van het inkomensniveau en de mate waarin afkoop mogelijk wordt gemaakt.
- Indien men uitgaat van de meest vergaande keuzemogelijkheid, waarbij men op enig moment 33,3% van zijn pensioenopbouw kan afkopen, treden bij benadering de volgende effecten op:
 - 120% WML: additioneel bruto inkomen op 30-jarige leeftijd: € 1250; op pensioeningang: ruim € 40.000
 - modaal: additioneel bruto inkomen op 30-jarige leeftijd: ruim € 2600; op pensioeningang: ruim € 85.000
 - 2x modaal: additioneel bruto inkomen op 30-jarige leeftijd: ruim € 7800; op pensioeningang: ruim 225.000
- Indien men de afkoop beperkt tot maximaal 5% of 15% nemen de bruto afkoopwaardes over alle inkomensniveaus bij benadering met respectievelijk een factor 5 en 2 af.
- Met name rond pensioendatum kunnen deelnemers die meer dan modaal verdienen aanzienlijke bedragen als bedrag ineens opnemen. De bedragen die jongeren kunnen onttrekken, zijn daarentegen relatief laag. Vanaf ongeveer het 45e tot 50e levensjaar neemt dit bedrag tot pensionering echter sterk toe met de tijd.

Welvaartswinst

- Vanuit het oogmerk van consumption smoothing draagt deze optie relatief weinig bij voor jongeren. Daarentegen geldt wel dat men ook tijdens een latere fase van het werkende leven te maken kan hebben met een onvoorziene financiële tegenvaller (scheiding, onverzekerde calamiteit, verhuizing of noodzaak tot aanpassing van woning aan zorgbehoefte). Voor deze groep kan deze optie wel leiden tot welvaartswinst. Opname van een bedrag ineens uit kortzichtigheid kan echter ook de welvaart verlagen.

Bescherming van individuele deelnemers

- Door de mate van afkoop te beperken in zowel hoogte als in de tijd vermijdt men een grote inkomensterugval bij pensionering. De inkomenseffecten bij afkoop van 33,3% rond pensioendatum kunnen echter fors zijn.

Maatschappelijke consequenties

- Het afkopen van pensioen kan onder omstandigheden leiden tot een beperkt hoger beroep op de collectieve middelen tijdens de pensioenfase, omdat het pensioenresultaat als gevolg van de afkoop lager uitvalt. Hier staat tegenover dat het ook kan leiden tot extra belastinginkomsten en een lager beroep op collectieve middelen tijdens de werkende fase.
- Op pensioenuitkeringen waarop de omkeerregel is toegepast rust een aanzienlijke belastingclaim. Als mogelijk wordt gemaakt om een groot deel van het pensioen ineens op te nemen, bestaat het risico dat (een groot deel van) de Nederlandse belastingclaim kan worden ontweken. Dat geldt bijvoorbeeld als gebruik kan worden gemaakt van verdragen op grond waarvan de heffingsrechten over de opname niet aan Nederland toekomen maar aan het buitenland.
- Beide risico's kunnen beperkt worden door het op te nemen bedrag aan een absolute bovengrens te binden. Dit is een politieke keuze.

Gevolgen voor deelnemers als collectief

- Bij afkoop op pensioeningang geldt dat gezien de hoogte van dit bedrag en de onzekerheid over de nabije toekomst, het zeer aannemelijk is dat een groot gedeelte van de populatie gebruik zal maken van deze mogelijkheid, ongeacht hun persoonlijke situatie. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de solidariteit binnen het pensioenfonds doordat dit ten koste kan gaan van de deling van het micro-langlevenrisico en daarmee van de financiering van langlevenden.
- Bovenstaand effect wordt nog versterkt door selectie-effecten. Het is immers aannemelijk dat de optie tot afkoop zou worden uitgeoefend door een grote meerderheid van mensen die nog slechts een korte levensduur verwachten. Dit pleit er in elk geval voor om de mogelijkheid tot afkoop bij pensioeningang enkel op dat moment aan te bieden of in elk geval zeer kort te begrenzen (bijvoorbeeld tot 1 à 2 jaar na pensioeningang). Bij afkoop van grote bedragen gaan selectie-effecten mogelijk een grotere rol spelen.
- Dit wordt geïllustreerd middels de figuur in bijlage 4A, die de maximale premiestijging ten gevolge van pensioenaafkoop bij korte resterende levensverwachting toont, in geval alle betrokkenen 1 tot 5 jaar voor het overlijden de volledige pensioenaanspraak afkoopt. Hieruit blijkt dat als de helft van de mensen onverwacht overlijdt en dus niet strategisch kiest voor afkoop (of bijv. van deze optie afziet in verband met het negatieve effect op het nabestaandenpensioen), er alsnog een premiestijging van 1,5% wordt afgewenteld op het collectief.
- Daarnaast kunnen er effecten op andere vormen van risicodeling optreden. Dit moet nog nader uitgewerkt worden. Dit betreft bijvoorbeeld de vraag hoe om moet worden gegaan met opname ineens in combinatie met buffers (of een tekort). Hiervan kan sprake zijn in SER-variant 1A, 1B en 4C. Zo zou men kunnen overwegen om in een dergelijk geval gebruik van deze keuzemogelijkheid niet toe te staan of het bedrag deels aan te passen aan de omvang van de buffer. De invulling hiervan moet nog nader worden uitgewerkt.

Effecten doelgebondenheid

- Koppelen van de mogelijkheid om een bedrag ineens op te nemen aan een *zorgbehoefte* leidt over het geheel genomen niet tot een andere beoordeling van deze variant. De welvaartswinst bestaat in deze variant vooral uit het beschikbaar zijn van extra middelen bij zorgbehoeftes rond de pensioendatum. Dit heeft ook maatschappelijke voordelen omdat het kan bijdragen aan een betere allocatie van

schaarse collectieve middelen als mensen niet alleen afhankelijk zijn van collectieve voorzieningen. De nadelen voor het collectief zijn beperkter dan bij een algemene opnamemogelijkheid door de beperktere bestedingsmogelijkheden. Daar staat tegenover dat zorggebondenheid sturend kan werken, en daarmee averechtse risicoselectie juist kan uitlokken. Uitvoeringskosten zijn hoger dan in de variant zonder doelbinding omdat de zorgbehoefte en de zorguitgaven moeten worden getoetst.

- Koppeling van de mogelijkheid om een bedrag ineens op te nemen aan de voorwaarde *wonen* leidt *tijdens de opbouwfase* tot een vergelijkbare beoordeling met de koppeling van de mogelijkheid om minder premie in te leggen aan de voorwaarde *wonen*. Een belangrijk verschil is wel dat in deze variant het geld op één moment beschikbaar is en daardoor direct kan bijdragen aan liquiditeitsproblemen, bijvoorbeeld rond de aankoop van een woning. De koppeling aan deze voorwaarde leidt *tijdens de pensioenfase* tot een vergelijkbare beoordeling met de varianten zonder doelbinding. Op de volgende punten zijn er verschillen. De potentiële welvaartswinst voor de gemiddelde deelnemers is lager door de doelgerichtheid, maar blijft positief. Nadelige gevolgen voor het collectief door averechtse selectie zijn kleiner door het beperktere gebruik. Uitvoeringskosten zijn daarentegen naar verwachting hoger omdat er meer voorwaarden worden gesteld dan bij de variant zonder doelbinding.

Uitvoerbaarheid

- De introductie van keuzevrijheid en maatwerk bij inleg en opname betekent nieuwe aspecten in de uitvoering van pensioenregelingen. Bij de uitwerking zal moeten worden bezien in hoeverre deze goed uitvoerbaar zijn voor de daarbij betrokken partijen – werknemers, werkgevers en pensioenuitvoerders – en op welke wijze de daaruit voortvloeiende administratieve lasten zo beperkt mogelijk kunnen blijven.
- Een aantal elementen zullen aanvullende administratieve voorzieningen behoeven. Vanuit het oogpunt van bescherming zal voorkomen moeten worden dat een cumulatie van keuzemogelijkheden kan worden gebruikt, zoals lagere inleg én opname van een bedrag ineens. Met de huidige informatiebronnen kan een pensioenuitvoerder niet nagaan of eventueel bij een andere uitvoerder van dergelijke keuzemogelijkheden gebruik is gemaakt.
- Ook het eventueel hanteren van voorwaarden als het stellen van een termijn aan een periode dat geen inleg kan worden gedaan of het stellen van een absoluut maximum aan het op te nemen bedrag, hangen af van de mogelijkheid dat een pensioen-uitvoerder inzage heeft in het gebruik dat de betrokkene daarvan eventueel bij een andere uitvoerder heeft gemaakt.
- Deze overwegingen zijn in het bijzonder aan de orde bij vormgeving als een individueel keuzerecht. Bij vormgeving als maatwerk kan de pensioenuitvoerder zelf de afweging maken of een bepaalde keuzemogelijkheid goed uitvoerbaar is.

Uitvoerings- en toezichtskosten

- Zowel keuzevrijheid als maatwerk kunnen leiden tot hogere uitvoeringskosten door meer omvattende zorgplichten. Bovendien dient er heldere communicatie te zijn richting deelnemers. Wel kan de invulling van de zorgplicht verschillen. Bij maatwerk moeten uitvoerders ervoor zorgen dat de keuzemogelijkheden, die alleen openstaan voor een bepaalde groep deelnemers, daadwerkelijk aansluiten op de kenmerken van deelnemers en dient er heldere communicatie te zijn richting deelnemers. Bij keuzevrijheid zal ondersteuning bij de keuze moeten plaatsvinden via een goede keuzearchitectuur, dan wel persoonlijk, dan wel via andere (digitale) kanalen.
- Zowel keuzevrijheid als maatwerk zullen leiden tot beperkt hogere *toezichtskosten*. Bij maatwerk let AFM er in het kader van haar gedragstoezicht op of de kenmerken van de deelnemers worden uitgevraagd, zodat het geboden maatwerk voldoende aansluit op de behoeften van de deelnemers. Bij het aanbieden van keuzemogelijkheden aan de deelnemer toetst AFM de ondersteunende

informatievoorziening en keuzearchitectuur. Bij collectieve contracten speelt toezicht op de financiële opzet een belangrijke rol. Keuzevrijheid en maatwerk kunnen leiden tot risicoselectie en daarmee druk zetten op de financiële positie van een pensioenfonds. DNB moet de (on)evenwichtigheid van de gevolgen hiervan toetsen.

Fiscale en juridische aspecten

- De inleg van minder pensioenpremies heeft in beginsel geen *fiscale consequenties*. De opname van een *bedrag ineens* kan afhankelijk van de hoogte van het bedrag wel een prikkel vormen voor belastingontwijking. Op grond van enkele belastingverdragen heeft Nederland slechts beperkte heffingsrechten over pensioengelden indien de belastingplichtige op het moment van uitkeren naar het buitenland is verhuisd. Om deze vorm van belastingontwijking zoveel mogelijk te voorkomen is het van belang om het bedrag ineens te beschouwen als een (gedeeltelijke) afkoop van het pensioen. Daarnaast zou het bedrag ineens gemaximeerd moeten worden om het risico op belastingontwijking te mitigeren.
- Vanuit inhoudelijk perspectief is het wenselijk dat het fiscaal vriendelijk sparen van een vermogen plaatsvindt met het oog op een specifiek, maatschappelijk gewenst doel. In deze visie past het minder goed dat de opname van een bedrag ineens niet gekoppeld hoeft te zijn aan een bepaalde bestemming.
- Wat betreft de *juridische vereisten* zijn met name de wettelijke voorschriften voor gelijke behandeling naar leeftijd en naar geslacht van belang. Keuzemogelijkheden en maatwerk mogen immers niet leiden tot verboden onderscheid. Varianten met keuzevrijheid voor de deelnemer kunnen overigens onder omstandigheden eerder voldoen aan deze vereisten omdat bepaalde nadelen voor een groep kunnen voortvloeien uit de eigen keuze van de deelnemer. De deelnemer had deze keuze ook niet kunnen maken en daarmee de nadelen kunnen vermijden. Het voortbestaan van verschillende soorten pensioencontracten naast elkaar kan tot gevolg hebben dat in sommige contracten er meer (dan wel andere) keuzemogelijkheden mogelijk zijn dan in andere. Per contractvorm is nagegaan of met de hiervoor beschreven varianten nog voldaan wordt aan de wettelijke eisen met betrekking tot gelijke behandeling. Conclusie daarbij is dat voor zover het gaat om premieovereenkomsten met een hogere werkgeverspremie (een opslag) voor ouderen en vrouwen, keuzemogelijkheden voor opname van een bedrag ineens waarschijnlijk in strijd zullen zijn met de gelijke behandelingsvereisten, tenzij er een correctie mogelijk is waarmee de opslag buiten beschouwing kan worden gelaten. Ook het maatwerk van sociale partners en pensioenuitvoerders dient te voldoen aan de gelijke behandelingsvereisten. Een criterium zoals alleen keuzemogelijkheden voor personen die reeds een pensioenaanspraak van een bepaalde omvang hebben opgebouwd, maakt indirect onderscheid naar leeftijd en behoeft derhalve een objectieve rechtvaardiging.
- Als pensioenuitvoerders hun deelnemers en pensioengerechtigden vragen inzicht te bieden in hun ziektegeschiedenis en levensverwachting in verband met de wens tot opname van een bedrag ineens, komen zij in strijd met de Wet op de medische keuringen. Deze wet bevat alleen een uitzondering voor deelnemers die een wijziging wensen ten aanzien van een eerder gemaakte keuze. In dat laatste geval is een keuring wel toegestaan.

4. UITWERKING EN BEOORDELING VARIANTEN BIJ BELEGGEN

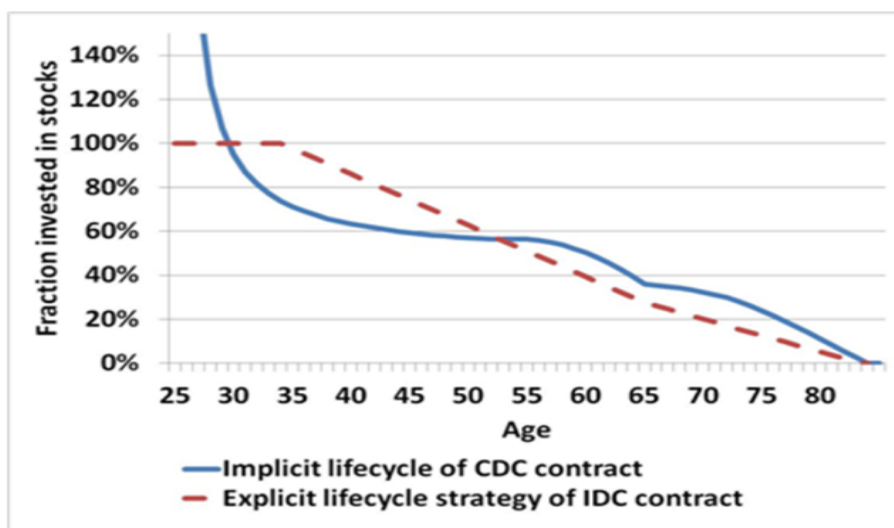
In principe zijn veel verschillende invullingen en combinaties van keuzevrijheid en maatwerk denkbaar. Uit eenvoud verkent dit memo voor zowel maatwerk als voor keuzevrijheid twee opties. Maatwerk is te realiseren door een individueel leeftijdsafhankelijk beleggingsbeleid of door het toedelen van risico's via verdeelregels. Bij keuzevrijheid is een onderscheid te maken naar gelimiteerde keuzevrijheid en volledige keuzevrijheid³⁷.

Varianten voor maatwerk

Maatwerk betekent dat het pensioenfonds op basis van persoonlijke kenmerken (bijv. leeftijd of veronderstelde risicopreferentie) beleggingsrisico's toedeelt aan de deelnemer. Deelnemers maken zelf geen actieve keuze. Meer maatwerk is op twee manieren te realiseren: via een individueel leeftijdsafhankelijk beleggingsbeleid (life cycle) of via verdeelregels die meer risico's toekennen aan jongeren dan ouderen.

1. Bij een individueel leeftijdsafhankelijk beleggingsbeleid belegt de uitvoerder het persoonlijk pensioenvermogen via het life cycle-principe. Bij premieovereenkomsten kan dit op basis van de huidige wetgeving. Dat betekent dat het aandeel van het pensioenvermogen in (risicovolle) zakelijke waarden afneemt naar mate de deelnemer ouder wordt. Jongeren profiteren zo van de risicopremie op aandelen en de uitkeringen van ouderen worden gestabiliseerd door minder risicovol te beleggen. Een voorbeeld hiervan is de nieuwe variabele pensioenuitkering. In de individuele variant is voorgeschreven dat de pensioenuitvoerder het beleggingsprofiel kiest (en beheert) dat het beste bij het risicoprofiel van de gepensioneerde past. In deze vorm van maatwerk wordt individueel aangesloten op de karakteristieken en risicopreferentie van de deelnemer, maar wordt geen ruimte geboden om af te wijken van het aangeboden beleggingsprofiel. Een individueel beleggingsprofiel staat op gespannen voet met deling van het beleggingsrisico. Dus dit is bij de huidige uitkeringsovereenkomsten niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat pensioenvermogens dan niet volledig zijn toe te delen aan individuele deelnemers.
2. Maatwerk is ook via verdeelregels van een collectief fonds te realiseren. De verdeelregels betreffen het stapsgewijs verhogen of verlagen van de aanspraken en de uitkeringen op basis van de beleggingsopbrengsten (spreidingsmechanisme). De uitvoerder kent dan meer risico's (en de risicopremie) toe aan bijvoorbeeld jongeren dan aan ouderen. Jongeren profiteren dan van de risicopremie en de uitkeringen van ouderen worden gestabiliseerd. Bij deze benadering blijft er één fonds met één beleggingsbeleid, maar worden de opbrengsten daarvan door een spreidingsmechanisme leeftijdsafhankelijk toegerekend. Verdeelregels daartoe worden gebruikt bij contracten die beleggingsrisico's collectief delen, zoals de huidige uitkeringsovereenkomsten en de uitkeringsfase van de collectieve variant van de nieuwe premieovereenkomsten. Bezien kan worden of het financieel toetsingskader aangepast moet worden zodat er voor jongeren nog meer risico kan worden genomen en voor ouderen minder.

³⁷ Ook combinaties tussen maatwerk en keuzevrijheid zijn mogelijk. Zo is in de nieuwe variabele pensioenovereenkomst keuzevrijheid mogelijk in de opbouwfase. In de pensioenfase bepaalt de uitvoerder een life cycle voor de deelnemer.



De figuur³⁸ illustreert hoe beide benaderingen tot vergelijkbare uitkomsten kunnen leiden. Hierbij stelt de stippellijn een life cycle benadering voor. De ononderbroken lijn illustreert de uitkomsten van de verdeelregels in het huidige contract. Een belangrijk verschil is dat bij de life cycle benadering de uitvoerder niet meer voor een deelnemer kan beleggen dan dat deze aan pensioenvermogen heeft. De uitvoerder kan daardoor maximaal 100% van het vermogen van de deelnemer in aandelen beleggen (zie stippellijn). Door delen met toekomstige inleg is dit wel mogelijk³⁹. Anderzijds is maatwerk via verdeelregels minder transparant, gevoelig voor bestuurlijke risico's en minder toegespitst op veranderende fondssamenstellingen. Bij een veranderende fondssamenstelling -bijvoorbeeld als het gevolg van bijvoorbeeld vergrijzing of de krimp van een bedrijfssector - levert het spreiden van een schok met eenzelfde termijn levert niet langer hetzelfde maatwerk op. Aanpassing van de verdeelregel is dan nodig om het optimale maatwerk te bieden. Dit kan echter leiden tot herverdeling. Daarnaast is het de vraag of de aanpassing tijdig gebeurt. Bij een life cycle vindt aanpassing automatisch plaats. In theorie kunnen de twee benaderingen in eenzelfde patroon over de levenscyclus resulteren.

Varianten voor keuzevrijheid

Bij keuzevrijheid kiezen deelnemers zelf een beleggingsprofiel of beleggingsproducten. Keuzevrijheid is op veel verschillende manieren in te vullen. Hier wordt dat beperkt tot gelimiteerde en volledige keuzevrijheid:

- *Gelimiteerde keuzevrijheid* is bijvoorbeeld te realiseren door deelnemers te laten kiezen uit een beperkt aantal en door de uitvoerder geselecteerde beleggingsprofielen. Deze invulling van gelimiteerde keuzevrijheid is te zien als een combinatie van keuzevrijheid en maatwerk. De uitvoerder stelt de profielen volgens bepaalde wettelijke richtlijnen zo samen dat deze passen bij de kenmerken van de deelnemers⁴⁰ (maatwerk). De profielen zijn te differentiëren naar beleggingsrisico, in de zin van laag risico, gemiddeld risico en hoog risico. Ook zijn de risicoprofielen te differentiëren naar mate van beleggingen in duurzame ondernemingen of andere kenmerken. Ook zijn hierbij combinaties mogelijk, bijvoorbeeld laag risico in combinatie met groen beleggen. De deelnemer kiest uit deze opties, waarbij de uitvoerder stuurt met keuzearchitectuur, defaults en persoonlijk advies.

³⁸ Grafiek is afkomstig uit Boelaars, Cox, Lever en Mehlkopf (2015).

³⁹ Dit is een voorbeeld van hoe risicodeling financiële markten kan aanvullen. In dit voorbeeld is het nodig om risico's te delen met toekomstige inleg. Bij een pensioencontract zonder deling van het beleggingsrisico met toekomstige inleg is deze vorm van maatwerk niet mogelijk. Overigens geldt dat bij risicodeling met toekomstige inleg altijd een discontinuïteitsrisico is. Dit omdat de toekomstige inleg niet gegarandeerd is. Een nadere bespreking van de voor- en nadelen van risicodeling vindt plaats in de werkgroep Pensioencontract.

⁴⁰ Hierbij kunnen uitvoerders zowel 'objectieve' als 'subjectieve' kenmerken meenemen. Zo kan bijvoorbeeld risicobereidheid vanuit een objectief en een subjectief perspectief bezien worden. Bijvoorbeeld het risico dat de deelnemer kan dragen en het risico dat men wil dragen.

- Bij *volledige keuzevrijheid* kan de deelnemer zelf een beleggingsprofiel kiezen of beleggingsproducten aan- of verkopen. Ook hier is de zorgplicht van belang. De uitvoerder kan sturen via de keuzearchitectuur en standaardkeuzes en is gehouden om persoonlijk advies te geven.

Beoordeling

Welvaartswinst

Maatwerk genereert in beide varianten in potentie welvaartswinst door betere aansluiting bij het risicodraagvlak en (optioneel) andere kenmerken.

- Keuzevrijheid maakt daarbovenop ook aansluiting op wensen mogelijk. Dit betekent niet alleen aansluiten bij wat een deelnemer kan dragen, maar ook bij wat deze wil dragen. Volledige vrijheid maakt in theorie mogelijk dat het beleggingsprofiel volledig aansluit bij de voorkeuren. In de praktijk kunnen mensen echter verkeerde beslissingen nemen en weerspiegelen de keuzes niet noodzakelijk alleen de voorkeuren (zie beneden).
- Voor het realiseren van de welvaartswinst is de keuzearchitectuur belangrijk. Zo bestaat bij te veel of te complexe keuzes een risico op 'choice en/of information overload'. Het beperken van keuze en informatie maakt dat deelnemers meer tevreden zijn met de uitkomst.⁴¹ Het is van belang dat keuzevrijheid een overzichtelijke afweging blijft. Daarbij kan de uitvoerder in het geval van gelimiteerde keuzevrijheid 'verkeerde' keuzes zoveel mogelijk beperken.
- Onderzoek suggereert intrinsieke waarde van keuzevrijheid (zeggenschap). Dit betekent dat deelnemers keuzevrijheid waarderen. Het is vooralsnog onduidelijk hoe hoog het percentage deelnemers is dat hiervan ook daadwerkelijk gebruik zal maken. Onderzoek wijst uit dat wat mensen zeggen wat ze zullen doen, geen perfecte correlatie heeft met wat ze daadwerkelijk doen.

Bescherming individuele deelnemers

- Maatwerk kan in beide varianten in principe dezelfde bescherming bieden als het huidige stelsel. Het individu maakt zelf geen keuze. Wel bestaat het risico dat de uitvoerder het beleggingsbeleid niet goed afstemt op de deelnemer.
- Keuzevrijheid betekent dat de risico's op een verkeerde beslissing toenemen. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat veel mensen weinig kennis van financiële producten hebben en moeite hebben met financiële beslissingen⁴². Nederlandse werknemers geven zelf aan dat zij niet over de juiste kennis en vaardigheden bezitten⁴³. Nog belangrijker is de keuzearchitectuur⁴⁴. Wanneer meer keuzevrijheid geboden wordt zal ook meer aandacht besteed moeten worden aan de keuzearchitectuur. Dit kan door eisen te stellen aan het product (opties), de wijze waarop het gedistribueerd wordt of de informatieverstrekking. Ook het ontwikkelen van goede standaardkeuzes is daarbij van belang. Het risico op slechte uitkomsten voor deelnemers is zo te beperken.

Gevolgen voor deelnemers als collectief

- Zowel keuzevrijheid als maatwerk kunnen leiden tot hogere uitvoeringskosten door veranderende zorgplichten, bijvoorbeeld omdat kenmerken van deelnemers geïnventariseerd dienen te worden. Wel kan de invulling van de zorgplicht verschillen. Bij maatwerk moeten uitvoerders ervoor zorgen dat het beleggingsbeleid aansluit op de kenmerken van deelnemers en dient er heldere communicatie te zijn richting

⁴¹ Zie bijvoorbeeld: The paradox of choice; Barry Schwarz, 2004.

⁴² Zie: The economic importance of financial literacy: Theory and evidence," Journal of Economic Literature, 52(1), pp. 5-44; Benartzi, S. en R. Thaler (2007) Heuristics and biases in retirement savings behavior, Journal of Economic Perspectives, 21(3), 81-104.

⁴³ Zie het artikel: 'Werknemer kan én wil niet zelf beleggen voor pensioen' van Prast, van Rooij en Kool (2005).

⁴⁴ Zie het ESB-artikel: 'Een consumentenperspectief op pensioenkeuzes' van Van Rooij (2015).

deelnemers. Bij keuzevrijheid zal daarbovenop ondersteuning bij de keuze moeten plaatsvinden door advisering, dan wel persoonlijk, dan wel via andere kanalen.

- Keuzevrijheid stelt grenzen aan het beleggingsbeleid. Als deelnemers kunnen kiezen om hun vermogen anders of elders te beleggen, dan hebben uitvoerders minder ruimte voor illiquide en lange termijn beleggingen, zoals infrastructuur (liquiditeitsrestricties).⁴⁵ Er zijn aanwijzingen dat juist deze beleggingen bijdragen aan een gunstige risico-rendementsverhouding.
- Bij een volledig individueel beleggingsbeleid ligt deling van beleggingsrisico's niet voor de hand. Wel zijn tussenvormen voorstelbaar, zoals een individueel vermogen aangevuld met een collectieve buffer.

Maatschappelijke consequenties

- De huidige one size fits all-benadering is voor veel deelnemers suboptimaal. Maatwerk kan bijdragen aan een betere aansluiting op de risicodraagkracht van deelnemers. Zo lopen ouderen in dat geval mogelijk minder financiële risico's. Dit kan het beroep op collectieve voorzieningen in de pensioenfase beperken, bijvoorbeeld doordat ouderen minder geraakt worden door een financiële schok.
- Bij keuzevrijheid kunnen mensen suboptimale beleggingsresultaten behalen door verkeerde keuzes. Dit kan leiden tot meer beroep op de collectieve voorzieningen na pensionering. Belangrijk voordeel van gelimiteerde keuzevrijheid is dat dit risico wordt beperkt. Goede keuzes kunnen leiden tot betere beleggingsresultaten en daardoor tot een lager beroep op de collectieve voorzieningen. Weinig partijen zijn echter in staat om langdurig betere resultaten dan de markt te behalen. Particuliere beleggers schaden dikwijls hun nettorendement door hoge uitvoeringskosten door veelvuldig handelen.

Gevolgen voor toezicht

- Bij maatwerk beoordeelt het prudentieel toezicht of de uitvoerder per collectiviteitskring een goede afweging maakt tussen rendement en risico, gegeven de risicobereidheid van deelnemers. Het gedragstoezicht beziekt op of de kenmerken van de deelnemers worden uitgevraagd en tot welke conclusies dat leidt ten aanzien van het product. Bij maatwerk met verdeelregels komt daarbij toezicht op de vormgeving en werking verdeelregels. Deze moeten o.a. duidelijk, ex ante fair en controleerbaar zijn.
- Bij keuzevrijheid kijkt prudentieel toezicht of standaardkeuzes en het keuzepalet aansluiten bij de risicohouding van de deelnemers. Gedragstoezicht toetst de informatievoorzieningen, de keuzearchitectuur en het geadviseerde beleggingsprofiel aansluiten op het risicoprofiel van de deelnemer.
- In de variant met volledige keuzevrijheid ligt het in de rede dat de pensioenuitvoerder net als nu een beleggingsprofiel adviseert. In dat geval gelden de eisen uit hoofde van zorgplicht en communicatie.

Fiscale en juridische aspecten

- De varianten wat betreft maatwerk en keuzemogelijkheden op het terrein van beleggen zijn in overeenstemming met de fiscale en juridische vereisten.

⁴⁵ Zie het ESB-artikel 'Keuzevrijheid en maatwerk in pensioenen' van Van der Lecq en De Haan (2015), 13-16

5. CONCLUSIE KEUZEVRIJHEID EN MAATWERK BIJ INLEG, OPNAME EN BELEGGEN

Bij *inleg* en *opname* zijn de volgende hoofdvarianten onderzocht:

1. Tijdens werkende fase minder premie-inleg
2. Tijdens werkende fase en de pensioenfase een bedrag ineens

Binnen deze hoofdvarianten zijn de kwantitatieve effecten bekeken van het hanteren van een grens van 33,3%, van 15%, van 5% en van een premiestop gedurende een periode van vijf jaar. Bij elke variant is ook gekeken naar de optie om deze te koppelen aan een specifiek doel, zoals wonen of zorg.

Minder premie-inleg

- Ten aanzien van minder premie-inleg levert een tijdelijke premiestop, bijvoorbeeld gedurende een periode van 5 jaar, voor met name jongeren de meeste additionele bestedingsruimte op. In het algemeen geldt dat jongeren in de eerste fase van hun werkende leven extra liquiditeit kunnen gebruiken in verband met gezinsvorming en huisvesting, terwijl men op latere leeftijd vaak lagere lasten kent als gevolg van vermogensopbouw en lagere gezinsuitgaven. Hier staat tegenover dat jongeren in een systeem met degressieve opbouw bij een tijdelijke premiestop jaren met relatief hoge opbouw van pensioenaanspraken missen. De opties van 33,3%, van 15% en van 5% minder premie leveren minder additionele bestedingsruimte op. Wel lijken deze opties indien ze gedurende het gehele werkende leven worden aangeboden gepaard te gaan met lagere uitvoeringskosten. Men hoeft dan immers niet bij te houden hoeveel jaar iemand van de optie gebruik maakt. Aan al deze opties zijn risico's verbonden vanuit de collectieve solidariteit binnen pensioenfondsen. Naarmate er meer risicodeling is in een contract, kan dit de collectieve solidariteit binnen pensioenfondsen onder druk zetten.

Bedrag ineens tijdens werkende of pensioenfase

- Bij een bedrag ineens kan een bedrag opgenomen worden. Dit kan bijdragen aan een directe wens voor meer liquiditeit. Omdat jongeren nog relatief weinig aanspraken hebben opgebouwd is het bedrag ineens voor hen relatief laag en draagt dit beperkt bij aan consumptiespreiding over de levensloop. Ouderen hebben relatief veel aanspraken opgebouwd waardoor het bedrag voor hen veel hoger is en daarmee kan worden ingezet voor –bijvoorbeeld- aanpassing van de woning aan de nieuwe levensfase. Aan deze optie zijn zowel risico's verbonden vanuit de fiscaliteit als vanuit de collectieve solidariteit binnen pensioenfondsen. Naarmate er meer risicodeling is in een contract, kan dit de collectieve solidariteit binnen pensioenfondsen onder druk zetten. Bij hogere inkomens kan het om aanzienlijke bedragen gaan, hetgeen een prikkel kan vormen voor belastingontwijking, doordat mensen tijdelijk zouden kunnen verhuizen naar het buitenland om minder belasting af te hoeven dragen. Daarnaast bestaat er nog het risico van strategisch gedrag wat de deling van het micro-langlevenrisico kan ondermijnen. Mensen met een korte levensverwachting zullen immers geneigd zijn om van deze optie gebruik te maken. Dit zou ervoor pleiten om deze optie enkel aan te bieden in de werkende fase of rond pensioeningang (bijvoorbeeld tijdens het eerste jaar). Om ervoor te zorgen dat er een adequate oudedagsvoorziening overblijft, lijkt een maximering van het op te nemen bedrag gerechtvaardigd. Daarnaast is een maximering ook behulpzaam ter vermindering van averechtse risicoselectie en negatieve effecten op de collectieve solidariteit.
- De opties om minder premie in te leggen of een bedrag ineens op te nemen tijdens de werkende fase kunnen ook verbonden worden aan een bestedingsdoel.

Doelgebondenheid

- Met doelbinding worden de keuzemogelijkheden verbonden aan wonen of zorg.

- Er zijn verschillende argumenten om de doelgebonden onttrekking (als lagere premie-inleg dan wel als opname van een bedrag ineens) te verbinden aan de aflossing van de hypotheek dan wel voor de aankoop van een eigen woning. Zo hebben huishoudens met een eigen woning gemiddeld een relatief hoge vervangingsratio, omdat zij naast pensioenopbouw ook aanzienlijk vermogen in de woning opbouwen door aflossingen van de hypotheek en prijsstijgingen van de woning. Hierdoor sparen zij relatief veel voor de oude dag. Tegelijkertijd worden zij rond de aankoop van de eigen woning geconfronteerd met aanzienlijke kosten wat de consumptie in die periode juist onder druk kan zetten. Het inzetten van pensioen voor de eigen woning kan helpen om de consumptie beter te spreiden en oversparen te voorkomen.
- Vanuit beschermingsperspectief bezien zijn de risico's van een te grote terugval in bestedingsmogelijkheden geringer, omdat tegenover het lagere pensioen naar verwachting lagere woonlasten staan. Door de koppeling met wonen wordt gewaarborgd dat de introductie van keuzevrijheid geen afbreuk doet ten aanzien van het doel van de pensioenregeling, namelijk sparen voor de oudedagsvoorziening. Ook vanuit fiscaal oogpunt is het beter te beargumenteren als het fiscaal gefaciliteerde spaarbedrag wordt aangewend voor een aan de oude dag gerelateerd doel, zoals vermogensopbouw in de woning.
- Een beperking van de keuzemogelijkheid tot de eigen woning kan een argument zijn om de noodzakelijke begrenzingsen aan keuzevrijheid te verruimen omdat het risico op ondersparen minder groot is. Daarnaast neemt door de doelgebondenheid het risico van een verhoogd beroep op collectieve middelen af. De koppeling aan een bestedingsdoel gaat ook gepaard met nadelen. Zo leiden de aanvullende voorwaarden tot meer complexiteit en hogere uitvoeringskosten, omdat er bijvoorbeeld op toegezien moet worden dat de gelden op de juiste wijze worden aangewend. Bovendien kunnen deelnemers de restricties omzeilen, bijvoorbeeld door overwaarde te verzilveren of door de woning te verkopen.
- Ook worden door de doelgebondenheid van de eigen woning alle huurders uitgesloten van deelname van de keuzemogelijkheid. Hoewel gemiddeld genomen huurders een lagere vervangingsratio hebben dan huiseigenaren, zien we tegelijkertijd dat er op individueel niveau aanzienlijke verschillen zijn. Zo zijn er ook huurders met een hoge verwachte vervangingsratio, waar de keuzemogelijkheid ook zou kunnen bijdragen om de consumptie beter te spreiden over de levensloop. Door de koppeling met de eigen woning is dit voor hen niet mogelijk. Bovendien kan een doelgebonden onttrekking de keuze tussen huren of kopen verstoren. Anderzijds zien we binnen de groep woningbezitters ook grote onderlinge verschillen ten aanzien van de vervangingsratio. Hierdoor is het risico aanwezig dat ook in de doelgebonden variant er sommige deelnemers zijn die te maken krijgen met een aanzienlijke daling van de levensstandaard bij pensionering. Zo bestaat er geen zekerheid dat iemand die momenteel een woning bezit die woning ook nog heeft op het moment van pensionering. Deelnemers kunnen tussentijds verhuizen en andere woonkeuzes maken en daardoor minder vermogen opbouwen dan verondersteld.
- Het specifiek koppelen van keuzemogelijkheden aan eigenwoningbezit heeft ook externe effecten die op den duur de voordelen kunnen verminderen. Zo concludeert de tijdelijke commissie Huizenprijzen in haar rapport Kosten Koper (april 2013): *"De vraag naar koopwoningen wordt in hoge mate bepaald door de financieringsruimte en -mogelijkheden. Wanneer deze toenemen, neemt de bereidheid om te verhuizen/een huis te kopen (nieuw of bestaand) toe en stijgt de prijs"*. Het aanbieden van doelgebonden keuzemogelijkheden kan dus een prijsopdrijvend effect hebben, hetgeen de financierbaarheid van woningen voor met name jongeren kan verlagen. Weliswaar treedt dit effect ook op wanneer er geen doelgebondenheid geldt, zij het in mindere mate.
- Tot slot leidt doelverbinding op zich tot welvaartsverlies ten opzichte van niet aan voorwaarden gebonden keuzes. Het vermindert immers de mogelijkheden van besteding naar eigen behoeften of voorkeuren.

- Ten aanzien van bovenstaande conclusies geldt nog wel de nodige voorzichtigheid. Zo bestaan er nog uitwerkingsvragen, onder meer over de handhaving, de uitvoerbaarheid en de effecten op de risicodeling. De effecten zijn tevens afhankelijk van de gekozen contractvorm. Nader onderzoek is daarmee noodzakelijk.

Beleggen

De volgende varianten zijn onderzocht:

1. Maatwerk door de pensioenuitvoerder bij beleggen door een individueel leeftijdsafhankelijk beleggingsbeleid,
2. Maatwerk door het toedelen van risico's via verdeelregels,
3. Gelimiteerde keuzevrijheid van de deelnemer,
4. Volledige keuzevrijheid van de deelnemer.

De beoordeling laat zien dat maatwerk door de pensioenuitvoerder in de vorm van individueel leeftijdsafhankelijk beleggingsbeleid of via verdeelregels van een collectief fonds het beste scoort. Aan gelimiteerde keuzevrijheid bij beleggen zijn beperkte nadelen verbonden. Volledige keuzevrijheid bij beleggen heeft de meeste nadelen.

6. WELKE STAPPEN ZIJN ER OP KORTE TERMIJN MOGELIJK?

Op korte termijn kunnen al stappen genomen worden gericht op meer keuzemogelijkheden en maatwerk.

Door pensioenuitvoerders

De huidige keuzemogelijkheden bij pensioen zijn niet algemeen bekend bij de deelnemers, die het aangaat. Uitgebreidere voorlichting over de huidige keuzemogelijkheden door pensioenuitvoerders bij de relevante doelgroep kan hier verbetering in brengen. Pensioenuitvoerders kunnen uitleggen in welke situatie gebruik van bijvoorbeeld een hoog-laagconstructie of een laag-hoogconstructie handig kan zijn. Op het terrein van beleggingen zouden pensioenuitvoerders zich kunnen inspannen om bij premieovereenkomsten met keuzemogelijkheden goede standaardkeuzes te ontwikkelen in combinatie met beperkt aantal andere opties, die zodanig zijn vormgegeven dat ook deze laatste geen onverstandige keuze kunnen betekenen. De afwijking van de andere optie van de standaardkeuze moet derhalve niet te groot zijn.

Door sociale partners

Sociale partners kunnen binnen de toegestane grenzen worden opgeroepen om het verplichte deel van de pensioenregeling te combineren met vrijwillige aanvullingen, dan wel via maatwerk te differentiëren naar inkomensgroep in de hoogte van de franchise en het opbouwpercentage.

Door de overheid

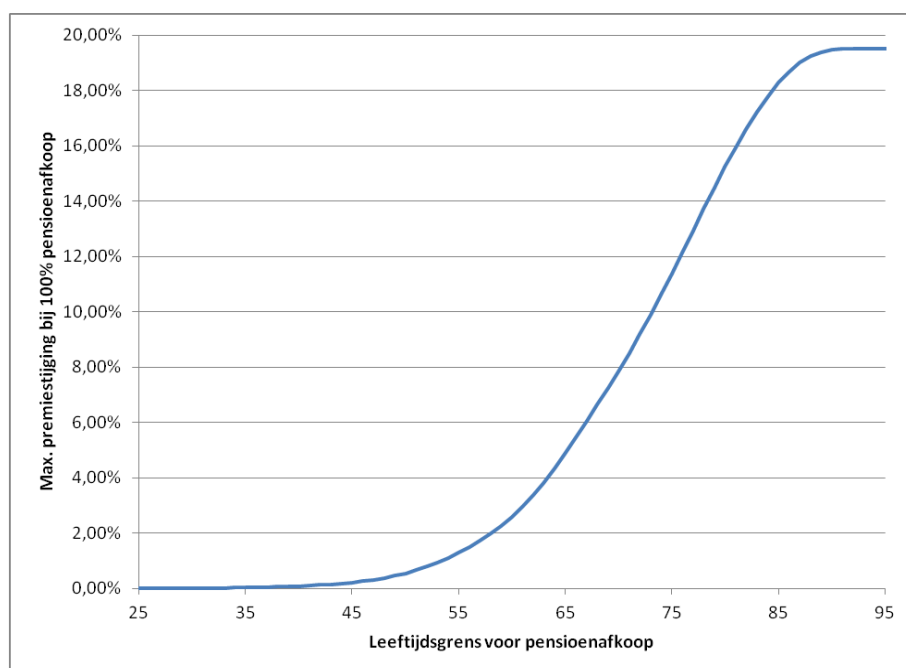
Op korte termijn zal een onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheid om bij pensionering een bedrag ineens te ontvangen, waarbij de resterende maandelijkse uitkering (annuïteit) ten minste gelijk is aan de 'lage uitkering' van de bestaande hoog-laagconstructie.

BIJLAGE 4A MAXIMALE PREMIESTIJGING TEN GEVOLGE VAN PENSIOENAFKOOP

Onderstaand is de maximale premiestijging weergegeven ten gevolge van pensioenafkoop bij korte resterende levensverwachting. Hierbij gaat het om het theoretische geval dat alle betrokkenen 1 tot 5 jaar voor het overlijden de volledige pensioenaanspraak afkoopt.

Het gaat hierbij derhalve om een worst case-scenario van 100% afkoop door 100% van de mensen die de komende 5 jaar komen te overlijden, dat zich in de praktijk niet zal voordoen. Het illustreert slechts de stijging van strategisch gedragseffecten met de leeftijdsgrens voor afkoop.

De premiestijging is uitgedrukt als percentage van de premie, en niet als procentpunten. Bij een premie van 20% betekent een premiestijging van 4% dus een verhoging tot 20,8%.



Bij het hanteren van een grens tot 5 jaar boven de AOW-leeftijd, waarin van deze keuzemogelijkheid gebruik kan worden gemaakt, is het percentage 9%, ofwel 3% indien men maar 33,3% van zijn pensioen mag afkopen. Als de helft van de mensen onverwacht overlijdt en dus niet strategisch kiest voor afkoop, dan wordt dit percentage 1,5%. Daarbij geldt ook dat afkoop negatieve gevolgen heeft voor het nabestaandenpensioen, hetgeen het risico van strategisch gedrag enigszins beperkt. Desondanks maakt de grafiek zichtbaar dat pensioenafkoop op latere leeftijd en met name vanaf pensionering aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het collectief.

TOELICHTING BEREKENING FINANCIËLE GEVOLGEN VAN MINDER PREMIE EN OPNAME INEENS

1. Bij de berekeningen zijn grotendeels dezelfde aannames gemaakt als in de "Verkenning mogelijkheid inzetten pensioen voor aflossing woningschuld" (RMU-verkenning). Afkoopwaardes zijn berekend aan de hand van een geactualiseerde

- risicovrije rente (gemiddelde RTS 2001-2015, bij de verkenning van het RMU-voorstel was dit 2001-2013). De aard van de pensioenaanspraak is ongewijzigd.
2. In de berekeningen is er vanuit gegaan dat de opbouw van aanspraken degressief is geworden.
 3. De pensioenopbouw is zo gekozen, dat deze actuariael neutraal is in combinatie met een loonindexatie van 0,5% per jaar (reëel). De degressie bedraagt daardoor (ongeveer) 2,5% per jaar bij het veronderstelde rendement van 3,0%. Op suggestie van het CPB zijn loonindexatie en rendement 0,5%-punt verlaagd t.o.v. de RMU-verkenning.
 4. Net als bij de RMU-verkenning wordt uitgegaan van een gemiddelde opbouw van 2,0% (inclusief nabestaandenpensioen). In geval van degressieve opbouw leidt dat in totaal tot iets lagere pensioenopbouw omdat jongeren lagere lonen hebben dan ouderen. De premies worden daardoor ook iets lager.
 5. Er is bij pensioenafkoop net als bij de RMU-verkenning vanuit gegaan dat er geen revisierente wordt geheven.
 6. Voor de bepaling van de afkoopwaarde is uitgegaan van de gemiddelde overlevingskansen.
 7. Bij afkoop na pensioen is het 'hoge' gemiddelde effectieve marginale tarief van 55% toegepast, vanwege de grote bedragen die ineens worden uitbetaald. In pensioenjaren waarin niet wordt afgekocht, blijft het gemiddelde effectieve marginale tarief 45% net als in de RMU-verkenning.
 8. De maximale premiestijging als gevolg van strategisch gedrag bij pensioenafkoop is berekend voor een 'worst case' scenario, waarin iedereen 1 tot 5 jaar voor zijn overlijden zijn hele pensioen afkoopt. Indien afkoop wordt beperkt tot 33,3%, is de premiestijging een factor drie kleiner. Onder de veronderstelling dat een deel van de mensen onverwachts overlijdt, wordt de premiestijging nog eens navenant kleiner. Een leeftijdsgrens of andere inperking van de keuzemogelijkheid beperkt de premiestijging nog verder. En tot slot is de premiestijging afhankelijk van hoe de afkoopwaarde wordt berekend (zie hierboven).