

Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel

1. Inleiding

Er zijn fundamentele aanpassingen nodig om ons pensioenstelsel aan te passen aan de veranderde manier waarop we werken en leven. Het vertrouwen in en het draagvlak voor het stelsel staan onder druk, doordat de verwachtingen van deelnemers en gepensioneerden onvoldoende worden waargemaakt. In de Hoofdlijnenbrief over het toekomstig pensioenstelsel van 6 juli 2015 en het Werkprogramma herziening pensioenstelsel van 18 december 2015 is aangegeven op welke terreinen aanpassingen van ons pensioenstelsel wenselijk zijn. De afgelopen maanden is hard gewerkt aan de uitwerking van het Werkprogramma. In deze Perspectiefnota brengt het kabinet in kaart welke opties er zijn voor de invulling van de vier hoofdlijnen en welke stappen er concreet gezet kunnen worden. Ook wordt ingegaan op de randvoorwaarden waarbinnen een nieuw stelsel moet passen en op hoe de transitie vormgegeven kan worden.

2. Uitgangspunten

Ons pensioenstelsel is een gedeelde verantwoordelijkheid

Overheid, werkgevers en werkenden dragen elk vanuit hun eigen rol bij aan een goede oudedagsvoorziening. De AOW vormt de eerste pijler van ons pensioenstelsel. Daarmee biedt de overheid een basispensioen als stevig fundament voor een goede oude dag. Mede dankzij de AOW behoort de armoede onder ouderen in Nederland tot de laagste in Europa.

De aanvullende pensioenen vormen de tweede pijler van het stelsel. Dat aanvullende pensioen is ontstaan vanuit het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgevers en werknemers, zelfs lang voor de komst van de AOW. In Nederland hebben we in vergelijking met andere landen veel gespaard voor ons aanvullende pensioen. Veel mensen kunnen daardoor bovenop hun AOW rekenen op een goed aanvullend pensioen dat zij via hun werkgever hebben opgebouwd. Pensioenregelingen worden uitgevoerd door pensioenfondsen en verzekeraars. Pensioenfondsen zijn ingericht langs de lijnen van een bedrijfstak, beroepsgroep of onderneming. Sociale partners bekijken aan de cao-tafel welk deel van het loon opzij wordt gezet 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 voor een gehele bedrijfstak en door ze fiscaal te faciliteren. Sociale partners bepalen dus op welke wijze ze inhoud willen geven aan het arbeidsvoorwaardelijke pensioen. De overheid heeft een kaderstellende en faciliterende rol. Zo dragen werkgevers, werknemers en overheid gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het aanvullend pensioen. Daarnaast is het mogelijk om in de derde pijler op vrijwillige basis een oudedagsvoorziening op te bouwen.

Doelstellingen van het pensioenstelsel

Doel van het aanvullend pensioen is het voorkomen van een grote terugval in levensstandaard na pensionering, zodat gepensioneerden ongeveer kunnen blijven leven zoals ze gewend zijn. Deze doelstelling wordt bereikt in een stelsel waarin risicodeling en collectiviteit centraal staan. Solidariteit krijgt vorm door het delen van risico's op lang leven, tegenvallende beleggingen, arbeidsongeschiktheid of het overlijden van de partner. Dat levert meerwaarde op. Door middel van collectiviteiten kan die solidariteit worden vormgegeven en wordt geprofiteerd van lage uitvoeringskosten.

De pensioenwetgeving doet geen expliciete uitspraak over het wenselijke niveau van de collectieve pensioenregelingen. Ze maakt het slechts mogelijk dat er collectieve (voor

werknemers verplichte) pensioenafspraken worden gemaakt en stelt regels voor een zorgvuldig beheer van de daarmee gemoeide gelden. Via wetgeving zoals het financieel toetsingskader borgt de overheid dat toezeggingen worden waargemaakt. De fiscale wetgeving kent wel een maximum. Het huidige fiscale kader maakt het mogelijk om in 40 dienstjaren maximaal 75% van het gemiddelde loon aan fiscaal gefaciliteerd pensioen op te bouwen.¹

3. Waar willen we naar toe en waarom

Het kabinet wil toe naar een stelsel waarin collectiviteit en solidariteit behouden blijven, maar dat beter aansluit bij de veranderende arbeidsmarkt. Een stelsel dat explicieter uitgaat van de risico's die nu eenmaal onvermijdelijk horen bij pensioenopbouw. Hierdoor krijgen deelnemers en pensioengerechtigden meer realistische verwachtingen over hun pensioen. Een stelsel dat inclusiever is, maatwerk mogelijk maakt en ruimte biedt voor het maken van individuele keuzes. Om dat te bereiken zijn de vier hoofdlijnen uit de Hoofdlijnenbrief verder uitgewerkt:

1. Toereikend pensioen voor alle werkenden
2. Afschaffen doorsneesystematiek
3. Nieuwe pensioenovereenkomst
4. Keuzevrijheid en maatwerk

- Voor verbetering van de **toereikendheid** kan het voor flexwerkers, werknemers die geen aanvullend pensioen opbouwen via hun werkgever en zelfstandigen wenselijk zijn additionele pensioenbesparingen te stimuleren. Zij lopen binnen het huidige stelsel het risico onvoldoende pensioen op te bouwen. Het kabinet is van mening dat het toekomstige stelsel alle werkenden in staat moet stellen een toereikend pensioen op te bouwen. Voor de verschillende groepen zijn uiteenlopende beleidsopties in kaart gebracht. Veel van deze beleidsopties vergen fundamentele keuzes over het pensioenstelsel. Daarbij is het van belang de proportionaliteit van de maatregelen in het oog te houden. Tegelijkertijd zijn er ook werkenden die, indien ook de vrije besparingen en de eigen woning in ogenschouw worden genomen, oversparen.
- Bij het afschaffen van de **doorsneesystematiek** en de overstap naar een stelsel van degressieve opbouw is de inschatting – mede op basis van CPB-berekeningen – dat een evenwichtige overstap mogelijk is. De transitie zou binnen een periode van 25 jaar evenwichtig kunnen worden vormgegeven. Een kortere transitieperiode wordt onderzocht. Tijdens deze transitieperiode kan een fiscaal overgangsrecht worden geboden. De overheid levert zo een financiële bijdrage aan de transitie. Het indicatieve effect op het EMU-saldo door de lagere belastinginkomsten is een verslechtering van 0,10% tot 0,15%-punt bbp voor een lange periode bij een transitie van 25 jaar. Uiteindelijk stijgt de overheidsschuld met cumulatief 40 mld euro (6% bbp). Het effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is in beginsel nul. Een evenwichtige transitie vergt stuurmanskunst van pensioenuitvoerders. Zij moeten maatwerk leveren, binnen het wettelijk transitiekader, om de transitie zo optimaal mogelijk vorm te geven. Alle pensioenuitvoerders moeten tegelijk overstappen op de nieuwe opbouwssystematiek
- In het advies en de Verkenning van de SER zijn diverse **pensioenovereenkomsten** (contracten) beschreven. Twee van de gewenste nieuwe contracten die uitgaan van persoonlijk pensioenvermogen worden al mogelijk gemaakt via de Wet verbeterde premieregeling (IV-A en IV-B). De SER schetst daarnaast de contouren van nieuwe contractvarianten met meer uitgebreide vormen van risicodeling. In die varianten kan

¹ Het pensioengevend loon is daarbij afgetopt op € 101.519 (bedrag 2016). Voor de oudedagsvoorziening die wordt opgebouwd over het inkomen boven de fiscale aftoppingsgrens is het wel mogelijk om een nettopensioen of een nettolijfrente op te bouwen waarvoor, binnen de gestelde voorwaarden, een box 3-vrijstelling in de inkomstenbelasting geldt.

ook sprake zijn van risicodeling met nieuwe toetreders. Uit de analyse van het CPB blijkt dat varianten met collectieve risicodeling tot een hoger pensioenresultaat leiden. Deze varianten kunnen vorm krijgen door een persoonlijk pensioenvermogen te combineren met collectieve buffers (IV-C), maar ook door uit te gaan van voorwaardelijke aanspraken (de ambitieovereenkomst I-B). Het kabinet geeft aan dat onder voorwaarden introductie van dergelijke contracten denkbaar is.

De invullingen van varianten die sterk leunen op subjectieve parameters zijn niet voldoende robuust en worden daarom afgewezen. 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 varianten die uitgaan 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. Deze contracten worden nader onderzocht.

Het kabinet wil 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 een ander contract te stimuleren.

- Bij **keuzevrijheid en maatwerk** zijn diverse opties in beeld gebracht. Conclusie is dat de opties rondom minder premie-inleg en opname van een bedrag ineens interessant zijn en nader onderzocht moeten worden. Een tijdelijke premiestop lijkt met name voor jongeren meerwaarde op te leveren om de consumptie beter over de levensloop te spreiden. Opname van een bedrag ineens zou beperkt kunnen worden tot de werkende fase en een korte periode rond pensioeningang om strategisch gedrag van mensen met een lage levensverwachting te voorkomen. Om ervoor te zorgen dat er een adequate oudedagsvoorziening overblijft, is een maximering van het op te nemen bedrag gerechtvaardigd. Daarnaast is een maximering ook van belang ter vermijding van risicoselectie en negatieve effecten op de collectieve solidariteit. Een interessante mogelijkheid is ook om minder premie-inleg of een bedrag ineens te koppelen aan een bestedingsdoel dat ondersteunend is aan de oudedagsvoorziening zoals de eigen woning. Hierdoor wordt het risico van deelnemers op een ontoereikend pensioen beperkt, maar nemen de uitvoeringskosten toe.

3.1 Een toereikend pensioen voor alle werkenden

Knelpunten toereikendheid

Het kabinet vindt het van belang dat alle werkenden een toereikend pensioen opbouwen om bij pensionering geen grote terugval te hebben in bestedingsmogelijkheden. Onderzoek toont aan dat Nederlandse huishoudens gemiddeld genomen een goede oudedagsvoorziening opbouwen, door de combinatie van verplichte pensioenbesparingen, vrije besparingen en eigenwoningbezit.² Er is echter verschil in pensioenopbouw tussen enerzijds werknemers die via collectieve regelingen verplicht voor hun pensioen sparen en anderzijds werknemers die geen aanvullend pensioen opbouwen via hun werkgever,

² M. Knoef, J. Rhuggenaath, J. Been, K. Caminada en K. Goudswaard, De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen, 2016 (nog te verschijnen).

flexwerkers en zelfstandigen. De laatst genoemde groepen lopen het risico onvoldoende pensioen op te bouwen.³

Flexwerkers zijn werknemers met een flexibele arbeidsrelatie. Inmiddels heeft een kwart van de werknemers een flexibele arbeidsrelatie. Doordat zij relatief vaak van baan wisselen, bouwen zij vaker kleine versnipperde pensioenen op bij verschillende pensioenfondsen. Bij fondsen waar relatief veel flexwerkers pensioen opbouwen zit 75% van de pensioenopbouw onder de afkoopgrens. Bij deze kleine versnipperde pensioenen bestaat het risico van afkoop. Het nadeel hiervan is dat deze groep mogelijk onvoldoende aanvullend pensioen opbouwt, terwijl de administratie en afkoop hoge (uitvoerings)kosten met zich mee brengen. De aangekondigde wetswijziging om het recht op afkoop van kleine pensioenen om te zetten in een plicht tot waardeoverdracht leidt voor deze groep al tot een verbetering. Hierdoor zullen ook kleine aanspraken hun pensioenbestemming behouden. Voor uitzendkrachten geldt de specifieke situatie dat zij pas na een wachttijd van 26 weken pensioen gaan opbouwen en dat deze wachttijd herleeft als iemand een jaar niet in de uitzendsector heeft gewerkt.

Er zijn ook werknemers die te maken hebben met ontoereikende pensioenopbouw omdat zij 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 (werkgever zonder een pensioenvoorziening). Tezamen vormen zij de witte vlek. Recent onderzoek van het CBS laat zien dat circa 4% van de werknemers tussen de 25 en 64 jaar eind 2013 geen pensioen opbouwde via de werkgever (circa 228.000 personen).⁴ Bij 140.000 van hen biedt hun werkgever wel een pensioenregeling aan, maar zij maken hier geen gebruik van. Het recente onderzoek van het CBS gaat niet in op de vraag waarom deze groep geen pensioen opbouwt in de tweede pijler. Of het ontbreken van een verplichtstelling hier de oorzaak voor is, of dat er andere redenen aan ten grondslag liggen, zal in overleg met de sociale partners nader worden onderzocht. De positie van de werknemers in de witte vlek is vergelijkbaar met die van zelfstandigen: zij kunnen zelf hun pensioen regelen, maar doen dit niet altijd.

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. Ongeveer 50% van de zelfstandigen heeft geen aanvullende oudedagsvoorziening geregeld in de tweede of derde pijler. Voor de helft van hen geldt dat hun huidige inkomen dermate laag is, dat de AOW een (te) grote inkomensterugval voorkomt. Geconcludeerd kan worden dat ongeveer 25% van de zelfstandigen onvoldoende spaart voor hun pensioen via de derde pijler. Zij zouden gezien de hoogte van hun inkomen wel pensioenpremie opzij kunnen leggen. Voor veel zelfstandigen geldt dat zij niet toekomen aan het regelen van pensioenopbouw. Er is veel sprake van uitstelgedrag. Ook bij de recente nieuwe aanbieders van beleggingsrekeningen die zich specifiek richten op zelfstandigen blijft de deelname achter bij de verwachtingen die de uitvoerders hadden.

Indien naast de tweede en derde pijler echter ook vrije besparingen en de eigen woning in de analyse worden meegenomen, blijkt dat de verwachte mediane vervangingsratio van de groep zelfstandigen op huishoudniveau weinig afwijkt van die van werknemers. Deze huishoudens hebben meer vrije besparingen en vaker een (deels) afgeloste eigen woning dan werknemers.. Daarnaast is bij zelfstandigen de spreiding rondom het gemiddelde groter dan bij werknemers. Er is een grotere groep die relatief weinig

³ Uit onderzoek waarin de verwachte pensioeninkomens (inclusief vrije besparingen en lagere woonlasten door een (deels) afgeloste eigen woning) worden afgezet tegen wat men beoogt te kunnen besteden, blijkt dat 25% van de 65-minners minder pensioen opbouwt dan de beoogde bestedingsbehoefte. Zie M. Knoef en L. Kools in: AFM, Neem drempels weg opdat Nederlanders in actie komen voor hun pensioen, 2015.

⁴ Zie het onderzoek "witte vlek op pensioengebied 2013", bijlage bij kamerstukken II, 2015/2016, 32 043, nr.328.

pensioen opbouwt. Dit kan verklaard worden doordat zelfstandigen niet worden verplicht om pensioen op te bouwen.

Hiernaast zijn er werkenden die, gezien de samenloop met andere vermogensbronnen, relatief veel pensioen opbouwen. Uit recent onderzoek blijkt dat Nederlandse huishoudens *gemiddeld genomen* een goede oudedagsvoorziening opbouwen.⁵ Indien naast de traditionele oudedagsvoorzieningen uit de drie pensioenpijlers ook de vrije besparingen en lagere woonlasten door een (deels) afgeloste eigen woning in ogenschouw worden genomen, bedraagt de mediane verwachte bruto vervangingsratio 86%. Doordat AOW-gerechtigden geen AOW-premies meer zijn verschuldigd, vallen de netto vervangingsratio's hoger uit. De mediane netto verwachte vervangingsratio bedraagt zelfs ruim 100%. Dat wil zeggen dat meer dan de helft van de huidige werkenden tijdens pensionering meer te besteden heeft dan tijdens het werkende leven. Hierbij geldt dat met name de lagere inkomensgroepen een hoge vervangingsratio hebben, maar ook bij de middeninkomens heeft een substantiële groep een netto mediane vervangingsratio boven de 100%. Uit het onderzoek blijkt dat eigenwoningbezitters gemiddeld zo'n 20% hogere vervangingsratio hebben dan huurders. Het grootste deel van de eigenwoningbezitters heeft een netto vervangingsratio van boven de 100%, terwijl het grootste deel van de huurders een netto vervangingsratio heeft die onder de 100% ligt. Te veel sparen kan leiden tot welvaartsverlies. Voor deze groep is de vraag aan de orde of er maatregelen denkbaar zijn die leiden tot minder (verplichte) pensioenopbouw.

Mogelijkheden toereikendheid

Bij toereikendheid zijn maatregelen in kaart gebracht die er aan kunnen bijdragen dat alle werkenden een toereikend pensioen opbouwen (zie bijlage 1). Een deel van de maatregelen is specifiek toegesneden op de verschillende groepen die nu het risico lopen (te) weinig pensioen op te bouwen (flexwerkers, werknemers in de witte vlek en zelfstandigen) en een deel heeft betrekking op alle werkenden. Het kabinet is van mening dat het toekomstige stelsel een oplossing moet bieden voor het deel van de flexibele schil dat nu een ontoereikend pensioen opbouwt of waarschijnlijk zal gaan opbouwen. Ook wordt stilgestaan bij maatregelen voor werkenden die juist – wanneer ook vrije besparingen en de eigen woning in ogenschouw worden genomen – te veel pensioen opbouwen. De maatregelen zijn beoordeeld op effectiviteit, proportionaliteit en uitvoerbaarheid. Eveneens is beschreven in welke mate wordt afgeweken van het huidige stelsel en daarmee hoe ingrijpend de overgang naar de beoogde situatie zal zijn. In de onderstaande box is een opsomming van de maatregelen weergegeven.

Aan de ene kant is er een maatschappelijk belang om via het aanvullend pensioenstelsel een (te) grote terugval in levensstandaard na pensionering te voorkomen en bepaalde groepen te beschermen. Vanuit die invalshoek is het een optie deelname aan het aanvullende stelsel meer verplichtend te maken voor alle werkenden. Aan de andere kant willen mensen meer keuzevrijheid en wil het kabinet mensen ook ruimte geven zelf beslissingen te nemen over hun pensioen. Dit speelt bijvoorbeeld bij zelfstandigen en werknemers die te veel pensioen opbouwen. Opt-out mogelijkheden en meer mogelijkheden voor keuzevrijheid kunnen zorgen voor de gewenste maatvoering. Bij elke maatregel is het dan ook van belang te kijken naar de verhouding tussen bescherming aan de ene kant en vrijheid aan de andere kant.

Een deel van de beleidsopties om de reikwijdte van het huidige stelsel te vergroten gaat uit van fundamentele aanpassingen van het pensioenstelsel. Dat geldt bijvoorbeeld voor

⁵ M. Knoef, J. Rhuggenaath, J. Been, K. Caminada en K. Goudswaard, De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen, 2016 (nog te verschijnen). In dit onderzoek worden toekomstige verwachte pensioeninkomens in kaart gebracht op basis van de huidige inkomens en vermogenspositie van werkenden. In het onderzoek worden verschillende aannames gedaan over de verdere pensioen- en vermogensopbouw tot aan pensionering en wordt geen rekening gehouden met huishoudtransities. In bijlage I wordt hier nader op ingegaan.

de invoering van een pensioenplicht. Bij dergelijke fundamentele wijzigingen dient de proportionaliteit van de maatregelen in ogenschouw te worden genomen. Gezien de gemiddelde verwachte pensioeninkomens van de huidige werkenden is een verhoging van de AOW geen gericht instrument om de toereikendheid te vergroten.

Tevens zijn er enkele maatregelen geschetst die ruimte bieden om minder pensioen op te bouwen, met het oog op de groep werkenden die relatief veel pensioen opbouwen, gezien de sameloop met andere vermogensbronnen. Bij generieke maatregelen, zoals het generiek verlagen van het fiscale kader voor pensioenopbouw, worden ook werkenden die niet te veel pensioen opbouwen geraakt. De meest kansrijke optie voor deze groep lijkt dan ook het bieden van meer keuzemogelijkheden, omdat dit gericht kan worden ingezet. In paragraaf 3.4 van deze nota zijn enkele beleidsopties voor het bieden van keuzemogelijkheden in kaart gebracht.

Flexwerkers:

- Afschaffen of beperken wachttijd uitzendbranche
- Flexfonds: één pensioenregeling voor flexwerkers
- Fusie van fondsen met veel slapers/flexwerkers

Werknemers in de witte vlek

- Verplicht aanbieden van pensioenregeling door werkgevers
- Opt-in regeling voor witte vlekkers

Zelfstandigen

- Zelfstandigen in een bedrijfstakpensioenfonds
- Voorwaardelijke fiscale ondernemersfaciliteiten (na drie jaar alleen recht op fiscale ondernemersfaciliteiten indien er gespaard wordt voor pensioen)
- Opt-out regeling voor zelfstandigen
- Opt-in regeling voor zelfstandigen
- Aanpassing vrijwillige voortzetting pensioenopbouw tweede pijler

Werkenden die te veel opbouwen

- Bieden van keuzevrijheid
- Versoberen van het Witteveen kader
- Beperken van de verplichtstelling qua hoogte van de verplichtstelling
- Uniforme franchise

Generieke oplossingen voor mensen die onvoldoende pensioen opbouwen

- Wettelijke pensioenplicht voor alle werkenden met vangnetregeling
- Wettelijke pensioenplicht voor alle werkenden binnen zorgverzekeringsmodel
- Generieke verhoging van de AOW
- Arbeidsinkomen gerelateerd basispensioen

3.2 Afschaffen doorsneesystematiek

Door over te stappen op een actuair neutrale manier van pensioenopbouw sluit het pensioenstelsel beter aan bij de arbeidsmarkt van de 21^e eeuw. Afschaffing van de doorsneesystematiek leidt tot minder ongewenste herverdeling en maakt het stelsel transparanter. Daarom heeft het kabinet zich in de Hoofdlijnenbrief van 6 juli 2015 uitgesproken voor afschaffing van de doorsneesystematiek. Het afschaffen van de doorsneesystematiek opent de deur naar een nieuw pensioencontract en creëert mogelijkheden voor het vergroten van toereikendheid (bijvoorbeeld voor zelfstandigen) en keuzevrijheid.

Knelpunten doorsneesystematiek

Door over te gaan op een actuariel neutrale systematiek van pensioenopbouw sluit het stelsel beter aan bij de arbeidsmarkt van de 21^e eeuw. De meeste werknemers vallen in Nederland onder een uitkeringsovereenkomst met doorsneesystematiek. Werknemers die alleen de eerste helft van hun loopbaan onder zo'n pensioenregeling vallen, hebben over deze periode tot een 35% lagere pensioenopbouw dan op basis van de ingelegde premies mogelijk zou zijn geweest.⁶ Dit is bijvoorbeeld een probleem voor mensen die tijdens hun loopbaan periodes van werknemerschap en zelfstandigheid afwisselen, wat steeds gebruikelijker wordt. Dit tast het draagvlak voor het huidige stelsel aan.

Daarnaast speelt de positie van ouderen op de arbeidsmarkt een rol. Dit speelt vooral bij premieregelingen. Premieregelingen⁷ kennen - om tot een met uitkeringsregelingen vergelijkbare pensioenopbouw te komen - premies die oplopen met de leeftijd (zogenaamde progressieve premies). De inkoop van pensioen is op latere leeftijd nu eenmaal duurder. Deze progressieve premies verhogen echter de arbeidskosten van oudere werknemers. Dat is ongunstig voor de baankansen van ouderen, die toch al een kwetsbare positie hebben op de arbeidsmarkt.⁸ Bij overstap naar degressieve opbouw zullen ook premieregelingen vlakke premies gaan hanteren.

Onder de doorsneesystematiek corresponderen de voor een deelnemer ingelegde pensioenpremie niet met de door hem opgebouwde pensioenaanspraken. Deelnemers bouwen allemaal, ongeacht hun leeftijd, jaarlijks evenveel pensioen op en betalen daarvoor evenveel premie (in percentage van het pensioengevend loon). Dit lijkt eerlijk, maar is in actuariële termen niet neutraal. Pensioenpremie die iemand aan het begin van zijn loopbaan inlegt - en die dus lang kunnen worden belegd - leveren immers meer pensioen op dan de premies die de deelnemer vlak voor pensioendatum inlegt. De doorsneesystematiek leidt zo tot herverdeling. De herverdeling vindt plaats van jong naar oud, maar ook bijvoorbeeld van laag- naar hoogopgeleiden. Hoogopgeleiden hebben vaak hogere loonstijgingen in het tweede deel van hun loopbaan dan laagopgeleiden; hun carrièrepad is gemiddeld steiler. Voor hen pakt het gunstig uit dat de doorsneesystematiek pensioenopbouw in het tweede deel van de loopbaan 'subsidieert' vergeleken met het eerste deel. Deze onbedoelde herverdeling is voor deelnemers niet transparant en moeilijk uitlegbaar.

Ook staat de doorsneesystematiek vernieuwing van het pensioenstelsel in de weg. Zo is de doorsneesystematiek slecht verenigbaar met een pensioenregeling met persoonlijke pensioenvermogens, waarbij deelnemers inzicht krijgen in hun aandeel in de collectieve pot. Ook de ruimte om keuzemogelijkheden bij de inleg te introduceren in het pensioen zijn beperkter, omdat die individuele keuze ook effect heeft voor het collectief.

Nieuwe opbouwssystematiek

Een wenkend perspectief is een degressieve opbouwssystematiek met vlakke, leeftijds-onafhankelijke pensioenpremie; jong en oud blijven een zelfde de premie in % van het pensioengevend inkomen betalen. In de hoofdlijnennota sprak het kabinet hier al een voorlopige voorkeur voor uit. Onder deze opbouwssystematiek kent de pensioenopbouw een degressief verloop, maar blijft het over de gehele carrière te bereiken pensioen voor een gemiddelde deelnemer net zo hoog. Door de overstap gaat de waarde van de pensioenopbouw bij de uitkeringsovereenkomst beter corresponderen met de ingelegde premies.

⁶ J.P.M. Bonenkamp, M.A. Cox en M.H.C. Lever, 2013, Eindrapportage: Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek, CPB Notitie, www.cpb.nl.

⁷ Premieregelingen kennen geen doorsneesystematiek en zijn in de regel actuariel neutraal. In een enkele premieregeling wordt een doorsneepremie geheven, waardoor de betaalde premie niet actuariel fair is.

⁸ M.H.C. Lever en S. Muns, 2016, Pensioenresultaat bij degressieve opbouw en progressieve premie, CPB Notitie, www.cpb.nl.

Belangrijk voordeel van een degressieve pensioenopbouw in combinatie met een leeftijdsonafhankelijke premie, is dat die de arbeidskosten van ouderen niet belast. Nadeel van degressieve opbouw kan zijn dat gemiste premie-inleg aan het begin van een loopbaan grotere effecten heeft op de pensioenopbouw dan bij de doorsneesystematiek. Onderzoek van het CPB toont echter aan dat de overstap op degressieve opbouw geen grote effecten heeft op de totale pensioenopbouw over het hele leven, vanwege de carrièrepaden die mensen bewandelen. Uit dit onderzoek blijkt ook dat laagopgeleiden bij degressieve opbouw wat vaker een fractie meer pensioen opbouwen dan bij doorsneeopbouw. Het alternatief van progressieve premies zal nadelig uitpakken voor de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers omdat zij daardoor duurder zijn dan jonger werknemers. Progressieve premies zijn dus minder aantrekkelijk.⁹

Het is van belang dat alle pensioenregelingen een vergelijkbare opbouwsystematiek hanteren. Anders kunnen situaties ontstaan waarin deelnemers beginnen in een pensioenregeling met een tijdsevenredige opbouw en later overstappen naar een fonds met degressieve opbouw. Deze mensen zouden dan te weinig pensioen kunnen opbouwen. De omgekeerde situatie kan leiden tot te veel pensioenopbouw en is evenmin wenselijk. Het naast elkaar bestaan van verschillende opbouwsystematieken zou belemmerend kunnen zijn voor de arbeidsmobiliteit. De stap naar een nieuwe opbouwsystematiek moet dus gezamenlijk gezet worden. Dat impliceert niet alleen een overstap naar degressieve opbouw voor uitkeringsovereenkomsten, maar ook een overstap van de huidige progressieve premies naar vlakke premies voor premieovereenkomsten.

Het belangrijkste vraagstuk bij het afschaffen van de doorsneesystematiek betreft de transitie. Deze zal in hoofdstuk vier in samenhang met de transitie naar een nieuwe pensioenovereenkomst worden besproken.

3.3 Nieuwe contractvormen mogelijk maken

Een andere verbetering is het mogelijk maken van nieuwe contractvormen. Vormen die welvaartsverhogende risicodeling mogelijk blijven maken, maar tegelijkertijd bijdragen aan realistische verwachtingen en meer inzicht bieden aan het individu omdat ze transparanter zijn. Vormen die vrijheid bieden maatwerk toe te passen en individuele keuzes te maken waar we dat wenselijk en mogelijk achten. Vormen die bescherming bieden voor het individu en het collectief tegen te grote volatiliteit van pensioenuitkeringen. Vormen waarin huidige en toekomstige generaties zich thuis voelen.

Knelpunten huidige contract

De meest gangbare pensioenregeling in Nederland is de uitkeringsovereenkomst. In deze overeenkomsten wordt een toezegging gedaan ten aanzien van de uitkeringshoogte. Daarbij wordt een hoge mate van zekerheid beoogd. Jarenlang is het ook gelukt om die zekerheid waar te maken en pensioenrechten en –aanspraken bovendien te indexeren. De laatste jaren is dit echter steeds moeilijker geworden. De financiële positie van pensioenfondsen is steeds verder onder druk komen te staan. De meeste fondsen hebben reeds jarenlang niet (volledig) kunnen indexeren. Bij de huidige dekkingsgraden zijn pensioenkortingen voor volgend jaar niet uit te sluiten.¹⁰ Alles bij elkaar is de huidige uitkeringsovereenkomst erg kwetsbaar geworden: de beoogde zekerheid wordt al langere tijd niet meer waargemaakt door de pensioenfondsen en het is maar de vraag wanneer die zekerheid wel weer kan worden gerealiseerd.

⁹ M.H.C. Lever en S. Muns, 2016, Pensioenresultaat bij degressieve opbouw en progressieve premie, CPB Notitie, www.cpb.nl.

¹⁰ Zie het rapport van DNB over de financiële situatie van de pensioenfondsen, bijlage bij kamerstukken II, 2015/2016, 32 043, nr.326.

Dit heeft te maken met verschillende ontwikkelingen. Zo zijn de financieel-economische omstandigheden veranderd. De rente is sinds de jaren '80 gedaald wat een zeker pensioen steeds duurder heeft gemaakt. Een (structureel) lage rente vergroot het spanningsveld tussen premie, risico en ambitie. Bij een lagere rente moet ofwel de premie verhoogd worden, ofwel meer beleggingsrisico genomen worden, ofwel de pensioenambitie verlaagd worden. Pensioenfondsen zijn sinds 1980 meer risico's gaan nemen in de beleggingsportefeuille, in de verwachting dat zakelijke waarden (zoals aandelen) op lange termijn een hoger rendement bieden dan vastrentende waarden (obligaties). Meer beleggingsrisico's nemen betekent echter ook een grotere kans op tegenvallers door tegenvallende rendementen. Daarnaast zijn pensioenen gevoelig voor een dalende rente. Een hogere premie is een weinig effectief instrument om de dekkingsgraden te herstellen gezien de verhouding van de premiesom ten opzichte van de pensioenvermogens. Daarbij speelt ook de vergrijzing een rol. Doordat de verhouding tussen premiebetalers en pensioengerechtigden steeds schever wordt, komen de lasten van een toenemende premie bij een steeds kleinere groep terecht.

Daarnaast hebben ook de premie- en kapitaalregelingen last van de lage rente. De aankoop van een vaste pensioenuitkering met het gespaarde kapitaal, leidt door de lage rentestand tot erg lage pensioenuitkeringen. Met de Wet verbeterde premieregeling is het mogelijk gemaakt om als deelnemer te kiezen voor een variabele uitkering. Hierdoor wordt de aankoop van de pensioenuitkering minder afhankelijk van de dan geldende rentestand, maar neemt de onzekerheid over de hoogte van de uitkering toe.

Door de veranderende omstandigheden zijn steeds meer risico's bij de deelnemers en gepensioneerden terecht gekomen. In combinatie met de verwachting van een zeker pensioen die steeds moeilijker kan worden waargemaakt, maakt dit mensen onzekerder over hun pensioen. Omdat risico's impliciet en intransparant worden gedeeld tussen gepensioneerden, werkenden en toekomstige deelnemers, ontstaan er draagvlakrisico's voor het stelsel zodra er grote tegenvallers moeten worden geïncasseerd. Enerzijds hebben sommige groepen het beeld dat niet wordt geïndexeerd terwijl fondsen genoeg geld in kas hebben. Anderzijds zijn er groepen die vrezen dat er te gemakkelijk geld wordt uitgegeven. Dat schaadt het vertrouwen in het eigen pensioen en in het pensioenstelsel.

Daarnaast groeit de behoefte aan een pensioenopbouw die past bij de persoonlijke voorkeuren en omstandigheden. Dit hangt samen met de veranderingen op de arbeidsmarkt en veranderingen in preferenties. Er is bij groepen deelnemers behoefte aan meer keuzemogelijkheden en maatwerk. Zaken die minder passen bij de "one-size fits all" benadering van de huidige uitkeringsovereenkomsten.

Het kabinet gaat als systeemverantwoordelijke over de kaders van het stelsel en heeft vanuit dat oogpunt ook zorgen over het functioneren van en vertrouwen in de huidige uitkeringsovereenkomst. Weliswaar is met de recente aanpassing van het financieel toetsingskader de uitkeringsovereenkomst minder vatbaar voor plotselinge schokken in financiële markten en zijn de regels voor risicodeling verduidelijkt, het fundamentele probleem van de beoogde zekerheid die niet wordt waargemaakt is niet opgelost. Omdat de uitkeringsovereenkomst in de huidige vorm kwetsbaar is, moeten we op zoek naar veranderingen. Een contract dat duidelijker is over risico's waarmee pensioenopbouw onvermijdelijk gepaard gaat, kan eraan bijdragen dat de deelnemer een goed beeld heeft van wat hij kan verwachten. Dat draagt mogelijk bij aan herstel van het vertrouwen. Tot slot is het pensioensysteem procyclisch. Als in slechte tijden de pensioenvermogens dalen en de pensioenpremies stijgen, dan heeft dit negatieve gevolgen voor koopkracht, concurrentiepositie en werkgelegenheid.

Nieuwe contractvormen

Met de Nationale Pensioendialoog is het kabinet gestart met een zoektocht naar de wijzigingen die noodzakelijk zijn om het stelsel goed aan te laten sluiten op de 21^e eeuw

en het daarmee houdbaar te maken. Zo heeft het kabinet in de Hoofdpijnenbrief van 6 juli 2015 aangegeven dat het de ontwikkeling van een nieuwe pensioenovereenkomst gebaseerd op de opbouw van een persoonlijk pensioenvermogen, waarbij risicodeling mogelijk blijft, ondersteunt.

De SER heeft in het kader van de Nationale Pensioendialoog in februari 2015 een advies vastgesteld met betrekking tot de toekomst van het pensioenstelsel. De SER noemde destijds de variant met persoonlijke vermogens en een uitgebreide risicodeling een interessante, maar onbekende variant. De SER is vervolgens een verkenning naar deze variant gestart, die inmiddels is afgerond. In bijlage 3 worden alle varianten besproken.

Persoonlijke pensioenvermogens

Bij de persoonlijke pensioenvermogens onderscheidt de SER drie subvarianten. Dat zijn achtereenvolgens een premieovereenkomst waarin kan worden doorbelegd na pensionering (IV-A), een variant waarin risico's binnen bestaande generaties worden gedeeld (IV-B) en tot slot een variant met persoonlijke pensioenvermogens waarin sprake is van meer uitgebreide risicodeling (IV-C).

Met de Wet verbeterde premieregeling worden al enkele mogelijkheden geïntroduceerd voor sociale partners om het pensioencontract te verbeteren. Met deze wet is een specifieke invulling gegeven aan de eerste twee subvarianten met persoonlijke pensioenvermogens zoals de SER die heeft onderscheiden (IV-A en IV-B).¹¹ Voor individuele premieovereenkomsten worden verbeteringen vooral bereikt door doorbeleggen na pensionering mogelijk te maken. Daarnaast maakt het wetsvoorstel het mogelijk om binnen bestaande groepen deelnemers de voordelen van risicodeling te realiseren.

De SER onderscheidt nog een derde subvariant waarin sprake is van meer risicodeling (IV-C). De subvariant van persoonlijke pensioenvermogens met meer uitgebreide risicodeling beoogt de voordelen van de uitkeringsovereenkomst en de voordelen van de premieovereenkomst te verenigen door te werken met een collectieve buffer. De maximale omvang van de buffer dient gelimiteerd te zijn, om omvangrijke herverdeling te voorkomen. De omvang van en de regels voor de buffer kunnen volgens de SER worden gekoppeld aan een doelvermogen of aan schokken in aandelenrendement.

Ambitieovereenkomst

In de ambitieovereenkomst (I-B) bouwt een deelnemer aanspraken op net als bij de huidige uitkeringsovereenkomst. Het belangrijkste verschil is dat die aanspraken volledig voorwaardelijk zijn. Bij schokken in de dekkingsgraad worden de gevolgen hiervan onmiddellijk op aanspraken over een periode van maximaal 10 jaar uitgesmeerd, zowel in positieve als negatieve zin. De SER onderscheidt twee varianten. Een is gebaseerd op een macrostabele discontovoet en de andere op de marktrente.

Weging nieuwe contractvormen

Bij de keuze voor een contractvorm spelen afruilen. Naarmate het contract meer vormen van risicodeling kent, neemt de kans op een stabiel en hoger pensioenresultaat toe. Uit berekeningen van het CPB bij de SER-analyses blijkt dat het kan oplopen tot een 7% hoger pensioenresultaat ten opzichte van een variant zonder risicodeling¹². Daar staat ondermeer tegenover dat meer risicodeling kan leiden tot minder transparantie. Bovendien is voor meer uitgebreide risicodeling met ook toekomstige deelnemers een voldoende mate van nieuwe instroom noodzakelijk, hetgeen door de dynamiek op de arbeidsmarkt en krimpende sectoren niet vanzelfsprekend is. Daarmee is dus sprake van een discontinuïteitrisico. Dergelijke uitruilen maken een weging lastig. Dat geldt voor de overheid die moet bepalen welke nieuwe contracten ze mogelijk wil maken en hoe het

¹¹ De wet heeft overigens ook betrekking op kapitaalovereenkomsten.

¹² CPB-notitie, 7 juni 2016, SER-varianten toekomstig pensioenstelsel: een ALM-analyse.

toezichtkader voor die contracten er uit komt te zien, maar ook voor partijen die uiteindelijk een concreet contract moeten kiezen. Daarnaast zullen ook in een nieuw contract afwegingen moeten worden gemaakt tussen ambitie, premie en risico. Naarmate een hogere ambitie wordt nagestreefd is een hogere premie en/of meer risico in het beleggingsbeleid nodig.

Het kabinet wil nieuwe contractvormen mogelijk maken, mits dat op een verantwoorde wijze kan. Het kabinet ziet onder voorwaarden meerwaarde in het mogelijk maken van een pensioenovereenkomst die uitgaat van persoonlijke pensioenvermogens met uitgebreide risicodeling door toepassing van een buffer (IV-C). Dat geldt ook voor de variant die uitgaat van een voorwaardelijke toezegging in combinatie met spreiding van financiële schokken in de tijd (I-B). Het kabinet acht het zinvol beide varianten verder te onderzoeken. Voor pensioenfondsen die de beoogde mate van zekerheid in de huidige uitkeringsovereenkomst niet meer kunnen waarmaken, biedt dit mogelijkheden om een bepaalde mate van stabiliteit in het pensioenresultaat te realiseren.

Voor het kabinet staat voorop dat deze risicodeling voldoende meerwaarde moet hebben, transparant en evenwichtig wordt vormgegeven, uitlegbaar is en fiscaal goed te begrenzen is. Een goede invulling van de contractvorm is daarbij van belang. Zo zijn er duidelijke en complete spelregels nodig voor de manier waarop risico's gedeeld worden en moeten subjectieve veronderstellingen zoveel mogelijk worden vermeden. De ambitieovereenkomst waarin gewerkt wordt met een macrostabele discontovoet (1B met macrostabele discontovoet) en de pensioenovereenkomst die uitgaat van persoonlijke pensioenvermogens waarin gewerkt wordt met een doelvermogen (IV-C-D) zijn op dat punt in de optiek van het kabinet niet voldoende robuust en zijn daarom niet gewenst. De varianten die het kabinet verder wil onderzoeken 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 (1B met rts).

Verder moet een buffer of spreidingsperiode om schokken op te vangen afgestemd zijn op de kenmerken van een fonds en niet te groot worden om te voorkomen dat pensioenfondsen in de problemen komen, bijvoorbeeld wanneer nieuwe instroom van deelnemers vermindert of er onverwacht een grote uitstroom van deelnemers is. Ook dient de communicatie transparant te zijn om een verwachtingenkloof tegen te gaan. Daarnaast mogen de gevolgen van een overstap naar een nieuw contract niet eenzijdig bij bepaalde groepen deelnemers terecht komen of ten koste gaan van de overheidsfinanciën.

Het is uiteindelijk aan sociale partners een keuze voor een bepaalde contractvorm te maken en daarop over te stappen. De mogelijkheden worden opgesomd in onderstaande tekstbox.

Mogelijke contractvormen

- Variant persoonlijk pensioensvermogen waarin kan worden doorbelegd na pensionering (IV-A)
- Variant persoonlijk pensioenvermogen waarin risico's binnen bestaande generaties worden gedeeld (IV-B)
- Variant persoonlijk pensioensvermogen met een uitgebreide risicodeling waarbij met de collectieve buffer uitslagen in de rendementen worden gedempt (IV-C-R)
- Variant ambitieovereenkomst (I-B met rts)
- Huidige uitkeringsovereenkomst (I-A)

Het kabinet wil een specifieke contractvorm niet verplichten, maar wil sociale partners en pensioenuitvoerders wel zoveel mogelijk helpen bij een overstap naar een nieuw contract. Als deze stap tegelijkertijd met de afschaffing van de doorsneesystematiek wordt gezet, dan kan dat mogelijk helpen de generatie-effecten te verzachten. Ook wil het kabinet kijken naar mogelijkheden om het onderbrengen van bestaande rechten en aanspraken in een nieuwe overeenkomst te faciliteren. Deze mogelijkheden worden de komende periode verder uitgewerkt. Mocht dit faciliteren onvoldoende effectief blijken, dan kunnen alsnog verdere stappen worden overwogen. Hier wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

3.4 Keuzevrijheid en maatwerk

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. Het is nodig dat de deelnemer bij dit keuzeproces wordt ondersteund door de pensioenuitvoerder, onder andere door informatie over de gevolgen van bepaalde keuzemogelijkheden. 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.

Knelpunten keuzevrijheid en maatwerk

De manier waarop mensen werken en leven is de afgelopen jaren meer divers geworden. Daardoor groeit de behoefte aan een pensioenopbouw die past bij persoonlijke voorkeuren en omstandigheden. Meer mensen willen hun eigen keuzes kunnen maken over hun pensioen om zo hun bestedingsmogelijkheden evenwichtiger te verdelen over hun levensloop. De inrichting van het Nederlandse pensioenstelsel biedt hiervoor in vergelijking met andere landen weinig ruimte. 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, waarbij overigens in alle contracten in meer of mindere mate variatie in de hoogte van pensioenuitkeringen mogelijk is. Keuzemogelijkheden en maatwerk beogen meer rekening te houden met individuele voorkeuren en persoonlijke omstandigheden, met als doel beter aan te sluiten bij de persoonlijke situatie. Door keuzemogelijkheden kunnen mensen de consumptie beter over hun levensloop spreiden. Het bieden van keuzemogelijkheden kan bovendien de betrokkenheid van mensen bij hun oudedagsvoorziening vergroten en kan een oplossing zijn voor mensen die nu (ongewild) relatief veel sparen voor hun oude dag.

Ook op het terrein van het beleggingsbeleid zijn er knelpunten doordat er te weinig rekening wordt gehouden met verschillen in risicodraagkracht tussen oudere en jongere deelnemers. Voor jongeren worden soms te weinig risico's genomen of voor ouderen te veel. De gespreide doorwerking van schokken in de huidige uitkeringsovereenkomst kan in beginsel maatwerk leveren, maar bij onevenwichtige of veranderende fondssamenstellingen zal dit in de praktijk niet altijd voldoende 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 levenscyclus 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, het al

dan niet hebben van een eigen woning, of opleidingsniveau. Een mismatch tussen de kenmerken 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 (wel of niet groen beleggen).

Mogelijkheden voor keuzevrijheid en maatwerk bij inleg en opname

In bijlage 4 worden diverse varianten van keuzemogelijkheden en maatwerk weergegeven waarbij er sprake is van minder premie-inleg of opname van een bedrag ineens. Bij elke variant is gekeken naar de optie om deze te koppelen aan een specifiek doel, zoals wonen of zorg. Dit heeft geresulteerd in de volgende conclusies.

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 tijdens hun werkende leven. 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 een beperktere bijdrage aan de consumptiespreiding over de levensloop. 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. 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.

De mogelijkheid om een bedrag ineens op te nemen kan tegemoet komen aan een directe wens tot meer liquiditeit. Omdat jongeren nog relatief weinig aanspraken hebben opgebouwd is het bedrag ineens voor hen relatief laag (ten opzichte van ouderen) 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 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. 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 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 relatief 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). Ook om ervoor te zorgen dat er een adequate oudedagsvoorziening overblijft, is een maximering van het op te nemen bedrag gerechtvaardigd. Daarnaast is een maximering ook van belang ter vermijding van 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 dat ondersteunend is aan de oudedagsvoorziening zoals de aankoop van een woning of de aflossing van woningschulden of aan de voorwaarde dat men een (deels) afgeloste eigen woning bezit. Juist huiseigenaren kunnen behoefte hebben aan deze keuzemogelijkheid. Zij bouwen immers ook vermogen op in de eigen woning en rond de aankoop van de woning kan er 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 huurders uitgesloten van de keuzemogelijkheid, terwijl ook zij de wens kunnen hebben om de consumptie beter te spreiden over de levensloop. Ten slotte kan doelgebondenheid 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 meer waarde oplevert dan een bedrag dat aan een bepaald doel besteed moet worden.

Nader onderzoek is nodig, onder meer over de handhaving, de uitvoerbaarheid en de effecten op de risicodeling binnen de verschillende contracten. 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. Op basis van de huidige hoog-laagconstructie is het mogelijk gedurende een aantal jaren een hogere uitkering te krijgen en daarna een lagere of andersom. De verhouding tussen hoge en lage uitkering dient maximaal 100 tot 75 te zijn.

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 geeft de grootste risico's, omdat deelnemers niet beschermd worden tegen verkeerde keuzes.

Inleg/opname

- Tijdens werkende fase minder premie-inleg of gedurende een beperkte periode een premiestop
- Tijdens werkende fase en de pensioenfase een bedrag ineens

Beleggen

- Maatwerk door de pensioenuitvoerder bij beleggen door een individueel leeftijdsafhankelijk beleggingsbeleid
- Maatwerk door het toedelen van risico's via verdeelregels
- Gelimiteerde keuzevrijheid van de deelnemer
- Volledige keuzevrijheid van de deelnemer

3.5. Samenhang tussen de verschillende hoofdlijnen

In de vorige paragrafen is beschreven hoe de vier hoofdlijnen voor een nieuw pensioenstelsel nader ingevuld kunnen worden. Bij de uitwerking van de hoofdlijnen is zoveel mogelijk binnen de huidige institutionele kaders gebleven. Sommige opties voor een nieuw stelsel heeft het kabinet dan ook niet nader uitgewerkt. Dit geldt met name voor pensioenvarianten die forse institutionele wijzigingen in het pensioenstelsel met zich mee zouden brengen. Het gaat dan om de variant met een nationaal pensioenfonds,

waarin alle bestaande pensioenfondsen op zouden gaan. Ook een strikt individuele variant, waarin alleen nog vrijwillig voor het pensioen zou worden gespaard, is niet uitgewerkt. Dit zijn vergaande varianten die niet op brede steun kunnen rekenen, en die daarom ook door de SER niet nader zijn uitgewerkt.

Naar aanleiding van de motie van de heer Van Weyenberg (D66) heeft het CPB het plan van verschillende jongerenorganisaties voor hervorming van het pensioenstelsel geanalyseerd.¹³ In het rapport van het CPB is die analyse opgenomen. Het kabinet deelt met de jongerenpartijen dat verbeteringen nodig zijn om te komen tot een maatschappelijk houdbaar pensioen. Veel van de door hen aangedragen voorstellen zijn terug te vinden in de perspectiefnota. Bijvoorbeeld als het gaat om afschaffing van de doorsneesystematiek, toereikendheid van het pensioen (bijvoorbeeld voor zzp'ers) en keuzevrijheid. De jongerenpartijen doen ook een voorstel voor een verdergaande variant waarbij keuzevrijheid tussen pensioenuitvoerders wordt gekozen. Zoals ook de CPB-analyse laat zien is dit complex en heeft vergaande implicaties.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de samenhang tussen de verschillende maatregelen waarmee de hoofdlijnen kunnen worden ingevuld.

Samenhang

De samenhang tussen de verschillende maatregelen wordt gevonden in het feit dat ze allen erop gericht zijn om het pensioenstelsel in balans te brengen met de arbeidsmarkt. Die arbeidsmarkt is veel dynamischer geworden: mensen wisselen steeds vaker van baan of worden zelfstandige. Maatregelen die ervoor zorgen dat meer werkenden pensioen opbouwen, die nieuwe contractvormen mogelijk maken en die het afschaffen van de doorsneesystematiek mogelijk maken, zijn gezamenlijk nodig om het toekomstige stelsel goed te laten aansluiten bij die arbeidsmarkt.

De overstap op een andere manier van pensioenopbouw blijkt belangrijk te zijn om ook op andere onderdelen het pensioenstelsel anders in te richten. In paragraaf 3.2 is aangegeven wat de redenen zijn om de doorsneesystematiek af te schaffen. Daarnaast geldt dat als de doorsneesystematiek niet wordt afgeschaft dit gevolgen heeft voor de andere hoofdlijnen. Zonder afschaffing van de doorsneesystematiek zullen:

- voor premiereregelingen progressieve premies blijven gelden, waardoor de arbeidskosten van ouderen relatief hoog zijn. Hierdoor worden de pensioenvarianten gebaseerd op persoonlijk pensioenvermogen met een uitgebreide risicodeling veel minder interessant;
- er minder mogelijkheden zijn om het pensioenstelsel inclusiever te maken. Opt-in of opt-out voor zzp-ers wordt bijvoorbeeld onaantrekkelijk vanwege strategisch gedrag;
- er minder keuzemogelijkheden kunnen worden geïntroduceerd. Zo is afschaffing van de doorsneesystematiek een voorwaarde voor keuzemogelijkheden ten aanzien van de premie-inleg. Anders kunnen jongeren geneigd zijn om minder premie in te leggen om de 'subsidiëring' van de pensioenopbouw van oudere deelnemers te vermijden.

Afschaffing van de doorsneesystematiek is dus nodig om de vervolgstappen te zetten bij de andere hoofdlijnen om het stelsel beter te laten aansluiten bij de arbeidsmarkt.

Relatie pensioencontract en keuzevrijheid

Bij de nieuwe pensioenovereenkomsten geldt dat deze grofweg in twee varianten zijn in te delen: enerzijds premieovereenkomsten (met meer of mindere mate van risicodeling) en anderzijds de ambitieovereenkomst. Deze pensioenovereenkomsten zijn van invloed op de mate van keuzevrijheid. Inleg en opname zijn in principe voor elk contract mogelijk.¹⁴ Maar in de ene variant zijn keuzemogelijkheden wel beter inpasbaar dan in de andere variant. Hoe meer solidariteit en risicodeling er in het contract zit, hoe lastiger sommige vormen van keuzevrijheid te introduceren zijn. Er moeten dan meer

¹³ CPB-notitie. Kamervragen betreffende toekomst pensioenstelsel.

¹⁴ Uitzondering is de premieovereenkomst met naar leeftijd oplopende premie.

(rand)voorwaarden worden gesteld aan de keuzevrijheid in verband met het effect op het collectief. Uiteraard is dit afhankelijk van de vorm van de keuzevrijheid. Zo lijkt de opname van een bedrag ineens op de pensioeningangsdatum in alle pensioenovereenkomsten te realiseren.

Keuzevrijheid en maatwerk bij beleggen zijn in ieder geval mogelijk bij contracten met een persoonlijk pensioenvermogen. Bij de huidige uitkeringsovereenkomst en de ambitieovereenkomst is keuzevrijheid waarschijnlijk niet mogelijk bij beleggen omdat een collectief en uniform beleggingsbeleid nu eenmaal het uitgangspunt is in die varianten. Wel is maatwerk via verdeelregels mogelijk.¹⁵

Overig

Keuzevrijheid is van invloed op de hoogte van het pensioen en raakt daarmee de discussie over een toereikend pensioen. Bij de verdere vormgeving van keuzevrijheid moet daar rekening mee gehouden worden.

4. Transitie: hoe komen we tot een maatschappelijk houdbaar pensioen?

De overgang naar een nieuw pensioenstelsel kan helaas niet in één slag worden gemaakt. Het huidige stelsel is in decennia opgebouwd en zeer veel mensen hebben er al aan meebetaald. De koers moet geleidelijk worden bijgesteld; een te abrupte draai aan het roer zou forse effecten en risico's met zich kunnen meebrengen.

Er is een overgangperiode nodig, waarin de oude doorsneesystematiek wordt uitgefaseerd en waarin we geleidelijk ingroeien in het nieuwe systeem van actuariel meer faire pensioenopbouw. De overheid zal een kader voor de transitie vaststellen. Onderdeel daarvan zal een tijdelijke verruiming van het fiscale kader zijn. Sociale partners en pensioenuitvoerders moeten daarbinnen komen tot maatwerk. De keuzes die zij maken komen tot uiting in de premies en pensioenaanspraken van deelnemers en pensioenuitkeringen van pensioengerechtigden. Gedurende de transitieperiode zal een deel van de premie nodig zijn voor het evenwichtig verdelen van de generatie-effecten.

De opbouwsystematiek wordt tijdens de transitie al meer actuariel fair dan nu en de voordelen daarvan worden geleidelijk voelbaar. Verbetering van de toereikendheid van het stelsel is al mogelijk tijdens de transitie. Datzelfde geldt voor keuzevrijheid, met als kanttekening dat er geen keuzemogelijkheden kunnen zijn ten aanzien van het deel van de premie dat bedoeld is om de transitie-effecten evenwichtiger te verdelen. De overstap naar een nieuwe pensioenregeling kan door sociale partners wel in één keer worden gemaakt, aan het begin van de transitieperiode. De voordelen van een nieuw contract kunnen dus direct volledig geplukt worden.

De transitie naar een nieuw stelsel is ingewikkeld, maar lijkt haalbaar. In de komende periode moet de vormgeving in de praktijk nader uitgewerkt worden, met sociale partners, de pensioensector, wetenschappers en andere betrokkenen.

4.1 Transitie naar een nieuwe opbouwsystematiek

De stap naar een nieuwe, degressieve opbouwsystematiek moet voor alle pensioenregelingen tegelijkertijd worden gezet, om te voorkomen dat het wisselen van baan tot 'pensioengaten' leidt, of juist tot te veel opbouw.

Dit impliceert dat de overheid de overstap naar de nieuwe systematiek van pensioenopbouw moet verplichten. Dat vergt aanpassing van de pensioenwetgeving, waaronder de fiscale kaders voor pensioenopbouw (zie verder paragraaf 4.3). Voor uitkerings-

¹⁵ Wellicht alleen via verschillende toedeling van rendement. Dat zou nader uitgezocht moeten worden.

overeenkomsten zal de tijdsevenredige opbouw worden vervangen door een vorm van degressieve opbouw. Voor premieovereenkomsten betekent het een overstap van progressieve naar vlakke premies. Daarbij biedt de overheid via een transitiekader ruimte aan pensioenuitvoerders, zoals pensioenfondsen en verzekeraars, om door maatwerk tot een evenwichtige transitie te komen.

Achtergrond van het transitievraagstuk

Bij degressieve opbouw wordt de pensioenopbouw anders over het leven verdeeld dan nu, maar blijft het over de gehele carrière te bereiken pensioengelijk. De overgang van de huidige tijdsevenredige opbouw naar de nieuwe degressieve opbouw heeft echter wel effecten voor huidige werkenden die al pensioen opbouwen. Zonder nadere maatregelen neemt de pensioenopbouw voor deze groep af door de overstap en ontvangen zij geen 'subsidie' meer op hun resterende pensioenopbouw. Zonder flankerend beleid zou het grootste effect optreden bij huidige 40 tot 50-jarigen. Voor de jongste en oudste werkenden zijn de effecten kleiner. Gepensioneerden ondervinden geen gevolgen van de overstap op een nieuwe opbouwssystematiek; zij bouwen immers geen nieuw pensioen meer op.

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft het totaal aan lagere pensioenopbouw door afschaffing van de doorsneesystematiek, voor alle huidige werkenden over de rest van hun werkzame leven, berekend op € 100 mrd. Dit is een indicatie van de transitielast op macroniveau, maar is afhankelijk van marktomstandigheden. Absoluut is dit een groot bedrag; relatief betreft het ongeveer 10% van het pensioenvermogen en heeft het betrekking op een heel lange periode.

Tegenover de lagere pensioenopbouw voor huidige deelnemers, staat een positief effect ter waarde van € 100 mrd voor toekomstige deelnemers. Zij profiteren namelijk van een lagere pensioenpremie. De premies die zij inleggen gaan niet meer gedeeltelijk op aan 'subsidie' op de pensioenopbouw van oudere werknemers en kunnen zodoende langer renderen.¹⁶ De generatie-effecten van de overstap over alle generaties samen zijn per saldo gelijk aan nul, maar slaan neer bij verschillende leeftijdscohorten. Een evenwichtige spreiding van die effecten is cruciaal.

Zoals ook het CPB beschrijft, ontstaat rond 2020 om verschillende redenen ruimte om de transitie in te zetten. Door de verwachte stijging van de AOW- en pensioenrichtleeftijd werken mensen langer door en kunnen de pensioenpremies omlaag. Zie figuur 5 in bijlage 3. Ook de vrijval van VPL-premies rond die periode in verschillende sectoren kan de premies drukken; dit zit overigens nog niet in figuur 5. Wanneer deze effecten zich voordoen, biedt dat ruimte voor financiering van extra pensioenopbouw tijdens de transitie zonder dat de premies van jaar-op-jaar hoeven te stijgen.¹⁷ Ook lopen de vervangingsratio's - het pensioen afgezet tegen het inkomen in het werkende leven - op door de verhoging van de pensioenrichtleeftijd. Dit helpt om een goed pensioenresultaat voor deelnemers binnen bereik te houden. Verder ontstaat door de overstap naar degressieve opbouw een rendementsvoordeel, wat de premies drukt. Ook dit biedt mogelijkheden om een deel van de transitielast te financieren.

Van doorsneesystematiek naar een nieuw systeem van pensioenopbouw

Een evenwichtige transitie vergt stuurmanskunst. Het optimale transitiepad kan sterk verschillen per pensioenuitvoerder omdat het onder andere afhangt van de samenstelling van het deelnemersbestand en de financiële positie van het pensioenfonds. Ook is het karakter van de transitie afhankelijk van het type pensioenovereenkomst dat door een pensioenuitvoerder wordt uitgevoerd. Het is van belang dat de overheid een transitiekader biedt waarbinnen de pensioenuitvoerders tot maatwerk kunnen komen.

¹⁶ J.P.M. Bonenkamp, M.A. Cox en M.H.C. Lever, 2013, Eindrapportage: Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek, CPB Notitie, www.cpb.nl

¹⁷ CPB, 2013, Eindrapportage: Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek

Onderdeel daarvan is dat de overheid fiscale ruimte biedt, zodat de overstap niet tot grote 'pensioengaten' hoeft te leiden. Het gaat erom dat fondsen de ruimte krijgen om opbouw toe te kennen aan de meest getroffen deelnemers. Om tot een evenwichtige overstap te komen zullen de sociale partners op het niveau van de pensioenregeling niet altijd het volledige fiscale kader nodig hebben.

Het transitiekader voor het afschaffen van de doorsneesystematiek dient een balans te bieden tussen enerzijds de ruimte voor maatwerk door pensioenuitvoerders, en anderzijds het belang dat transitiepaden niet te ver uiteenlopen. Tussen deze twee elementen zit een spanningsveld. Maatwerk is nodig, omdat het transitievraagstuk van pensioenuitvoerder tot pensioenuitvoerder varieert. Enige uniformiteit is nodig, omdat bij sterk uiteenlopende transitiepaden het wisselen van baan – en daarmee van pensioenregeling - ongewenste gevolgen kan hebben voor de pensioenopbouw.

Aandachtspunt is de duur van het transitiekader en daarmee de maximale termijn waarbinnen de pensioenuitvoerders de overstap moeten afronden. Een deelnemer bouwt zijn pensioen in ruim veertig jaar op; in dat licht is het begrijpelijk dat een evenwichtige transitie tijd kost. Als meer tijd wordt genomen voor de transitie, zal deze evenwichtiger en zorgvuldiger kunnen zijn. De transitielasten kunnen dan over een langere periode verdeeld worden tussen deelnemers. Het nadeel van een lange transitie ligt vooral in de mogelijke effecten voor arbeidsmobiliteit en draagvlak. Uit berekeningen van het CPB blijkt dat de overstap op een andere manier van pensioenopbouw in 25 jaar evenwichtig en tegen acceptabele kosten kan worden vormgegeven. Mogelijk kan het ook in een kortere periode, bijvoorbeeld 10 jaar. Dat vergt nader onderzoek. Duidelijk is dat een overstap in één klap ('big bang') zonder compensatie niet acceptabel is, vanwege de grote en onevenwichtige gevolgen voor verschillende groepen.

In bijlage 2 wordt aangegeven op welke manier de transitie naar een stelsel zonder doorsneesystematiek gemaakt kan worden, wat dat betekent voor de pensioenwetgeving en het fiscale kader, en welke instrumenten er zijn om te komen tot een evenwichtige overstap.

4.2 Transitie naar een nieuwe pensioenovereenkomst

Net als nu, blijven er in de toekomst verschillende pensioenovereenkomsten naast elkaar bestaan. Het is aan sociale partners de pensioenregeling te kiezen die het best aansluit bij de sector of onderneming. Het ligt voor de hand om de nieuwe pensioenovereenkomst wettelijk mogelijk te maken op hetzelfde moment dat de doorsneesystematiek wordt afgeschaft, zodat sociale partners in de gelegenheid zijn om te kiezen voor een dubbele transitie. Tevens moet dan bij premieovereenkomsten uitgegaan worden van een vlakke (leeftijdsonafhankelijke) premie in plaats van een progressieve premie.

Onderbrengen oude pensioenrechten in nieuwe pensioenovereenkomst

Het onderbrengen van opgebouwde rechten in een nieuwe regeling heeft juridische gevolgen voor verschillende partijen (werknemers, gepensioneerden, pensioenfondsen, werkgevers en overheid). Het kan bijvoorbeeld leiden tot vragen over eigendomsrechten en leeftijdsdiscriminatie. Pensioenrechten vallen onder de eigendomsbescherming van Europese verdragen en een eventuele inbreuk daarop zal gerechtvaardigd moeten worden. Dat geldt ook voor het maken van leeftijdonderscheid bij het onderbrengen in een nieuwe pensioenovereenkomst; hiervoor zal een objectieve rechtvaardiging moeten zijn. Eerder heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hier onderzoek naar gedaan.¹⁸ Het betreffende rapport laat zien dat er mogelijkheden zijn de juridische gevolgen te verzachten. Onder bepaalde voorwaarden is het onderbrengen van

¹⁸ Zie bijlage 2 bij de Hoofdlijnnota van 30 mei 2012: het Rapport Collectief invaren van pensioenaanspraken en pensioenrechten in het reële pensioencontract, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mei 2012.

bestaande rechten een haalbare optie. De overheid bekijkt op welke wijze zij dit proces kan faciliteren.

Verzachten generatie-effecten van afschaffing doorsneesystematiek

Als sociale partners aan het begin van de transitieperiode kiezen voor een gelijktijdige overstap naar een nieuw pensioencontract, dan lijkt dit de overgangseffecten van de doorsneesystematiek te kunnen verzachten. De generatie-effecten van de twee overstappen vertonen namelijk voor een deel een tegengesteld beeld, waardoor het samenvakken hiervan tot een betere uitgangspositie voor een evenwichtige transitie kan leiden. De SER noemt dit ook in zijn recent verschenen rapport.

Waar een nieuw pensioencontract lagere buffers kent, profiteren huidige generaties hiervan. In de komende jaren gaat immers een kleiner deel van hun premies naar de opbouw van buffers. Daar staat een nadeel voor toekomstige generaties tegenover in de vorm van lagere buffers, waarover ook een lager rendement behaald kan worden. De effecten van het afschaffen van de doorsneesystematiek vertonen een tegengesteld beeld. Daar profiteren juist de toekomstige generaties van, terwijl de transitielasten neerslaan bij de huidige deelnemers.

Het is mogelijk om de generatie-effecten bij een dubbele transitie in samenhang te bezien, maar daarbij passen wel een aantal kanttekeningen. Zo is de mate waarin huidige generaties profiteren van lagere bufferopbouw vooraf moeilijk te voorspellen. Daarbij moet ook bedacht worden dat de precieze effecten afhankelijk zijn van de uitgangspositie (dekkingsgraad, deelnemersbestand) van het pensioenfonds op het moment dat de overstap op een ander contract wordt gemaakt. Tegelijkertijd staat het nadeel dat zij kunnen ondervinden van een andere opbouwsystematiek door afschaffing van de doorsneesystematiek relatief vast. Ook slaat het voordeel van de overstap op een nieuwe pensioenovereenkomst deels neer bij gepensioneerden omdat eerder tot indexatie overgegaan kan worden, terwijl zij geen nadeel ondervinden van afschaffing van de doorsneesystematiek. Het is al met al niet mogelijk om de generatie-effecten van het afschaffen van de doorsneesystematiek en van de overstap op een ander contract één-op-één tegen elkaar weg te strepen.

De komende periode wordt verder gewerkt aan het in kaart brengen van een dubbele transitie, in samenwerking met onder andere de pensioensector en de sociale partners. Onder meer de vormgeving van de nieuwe pensioenovereenkomst, de aansluiting op het transitiekader, de kenmerken van het deelnemersbestand en de financiële positie van het fonds zijn daarbij van belang

4.3 Vormgeving van het transitiekader

Er is geen blauwdruk te geven voor de optimale transitie. Die hangt namelijk samen met omstandigheden van de pensioenuitvoerder, zoals de karakteristieken van het deelnemersbestand en de financiële positie. Ook is de overgang afhankelijk van keuzes van sociale partners, zoals het wel of niet overstappen op een nieuwe pensioenovereenkomst. Het is aan de overheid om een transitiekader te bieden, dat verschillende evenwichtige transities via maatwerk mogelijk maakt. Bij verdere uitwerking is aandacht nodig voor bandbreedtes, zodat de transitiepaden niet te ver uiteenlopen, bijvoorbeeld omtrent de maximale duur.

Het transitiekader moet in ieder geval de volgende elementen bevatten: aanpassing van de pensioenwetgeving, aanpassing van het fiscale kader, faciliteren van onderbrenging van reeds bestaande rechten bij een nieuw contract, en een stappenplan voor pensioenuitvoerders. Een stappenplan voor pensioenuitvoerders kan hen helpen om de overgang in opbouwsystematiek en mogelijk een nieuwe pensioenovereenkomst in goede banen te leiden.

Wettelijk transitiekader voor het afschaffen van de doorsneesystematiek

Het afschaffen van de doorsneesystematiek en de overstap op een stelsel gebaseerd op degressieve opbouw vergt een aanpassing van de pensioenwetgeving. De voorgeschreven tijdsevenredige opbouw zal worden vervangen door een vorm van degressieve opbouw. Daarbij past dat voor alle pensioenovereenkomsten een uniforme (leeftijdsonafhankelijke) premie zal worden voorgeschreven.

Bij een overgang van tijdsevenredige opbouw naar degressieve opbouw, zullen de fiscale begrenzingsdienenovereenkomstig moeten worden aangepast. Bij pensioenovereenkomsten die zich op de uitkering laten begrenzen, zal dit resulteren in degressieve (leeftijdsafhankelijke) opbouwpercentages. De fiscaal maximale opbouwpercentages nemen af naarmate de leeftijd van de deelnemer toeneemt. Bij pensioenovereenkomsten die zich op de premie laten begrenzen, zal sprake zijn van een gelijkblijvend (leeftijdsonafhankelijk) premiepercentage. Nieuw te ontwikkelen pensioenovereenkomsten zullen fiscaal op een van beide manieren moeten worden begrensd: op de premie of op de opbouw, afhankelijk van de aard van de overeenkomst.

Om ervoor te zorgen dat deelnemers ook gedurende de overstap naar degressieve opbouw fiscaal voldoende ruimte houden voor een adequate pensioenopbouw, zal overgangsrecht moeten worden geboden. Het overgangsrecht zou kunnen bestaan uit het nog gedurende 25 jaar in stand laten van de huidige fiscale opbouwruimte. Hierdoor kunnen jongeren al gebruikmaken van de – voor hen hogere – fiscaal gefaciliteerde opbouwruimte die geboden wordt op basis van degressieve opbouw, terwijl voor ouderen de huidige fiscaal gefaciliteerde opbouwruimte nog enige tijd in stand blijft. Door de combinatie van degressieve opbouw en het tijdelijke overgangsrecht, wordt op macroniveau gezien de fiscaal gefaciliteerde opbouwruimte tijdelijk groter. Dit heeft via de omkeerregel gevolgen voor de overheidsfinanciën (zie paragraaf 4.6).

Doordat in de pensioenwetgeving een uniforme (leeftijdsonafhankelijke) premie zal worden voorgeschreven, zal voor bepaalde groepen deelnemers naast de actuarieel meer faire pensioenpremie ook een 'premieopslag' gaan gelden.

De komende periode moet het wettelijke transitiekader nader worden uitgewerkt. Daarbij zal ook worden gezien of het fiscale kader voor pensioenopbouw kan worden vereenvoudigd.

Stappenplan transitie voor pensioenuitvoerders

Een stappenplan voor de transitie kan pensioenuitvoerders helpen en houvast bieden bij het vormgeven van de overstap. Ook waarborgt het een evenwichtige verdeling van de lasten waarmee zo'n transitie gepaard gaat voor deelnemers. Zo'n stappenplan kan uit de volgende elementen bestaan, waarvan de SER ook een deel noemt in haar rapport.

- de verplichting om de generatie-effecten van een overgang in beeld te brengen op basis van gezamenlijke aannames en parameters;
- de verplichting om op basis hiervan te bepalen voor welke leeftijdscohorten een dempende maatregel nodig is;
- een financieringsplan voor deze compensatie 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;
- verschillende scenario's voor het omgaan met onverwachte schokken tijdens de transitie en hoe deze evenwichtig kunnen worden verdeeld;
- een communicatieplan;
- de rol van de toezichthouders DNB en AFM en evt. andere partijen (zoals externe actuaris) gedurende de transitieperiode;
- een maximale duur voor het transitieproces.

Faciliteren van het onderbrengen van opgebouwde rechten in een nieuw contract

Het is wenselijk dat de overheid het onderbrengen van reeds bestaande rechten bij de nieuwe overeenkomst faciliteert voor sociale partners en pensioenuitvoerders die de overstap willen maken naar een nieuwe pensioenovereenkomst. Het kabinet zal in samenspraak met sociale partners aan de vormgeving daarvan werken, waarbij in ieder geval gedacht kan worden aan het volgende:

- het bieden van een voorgeschreven procedure voor sociale partners, ten behoeve van het besluitvormingsproces;
- het opstellen van toetsingscriteria voor een zorgvuldige belangenafweging van de betrokken belangen door de pensioenuitvoerder;
- het wijzigen dan wel schrappen van het individuele bezwaarrecht bij een collectieve waardeoverdracht uit de Pensioenwet; mogelijk zijn alternatieven gelegen in de vormgeving van het bestuur van pensioenuitvoerders;
- het stellen van eisen omtrent het toezicht door de toezichthouder (DNB);
- het maken van afspraken met de Stichting van de Arbeid of een aantal pensioenuitvoerders over het onderbrengen van reeds bestaande rechten bij de nieuwe pensioenovereenkomst.

4.4. Juridische randvoorwaarden

De aanpassing van de pensioenwetgeving vergt vanzelfsprekend een goede onderbouwing. Een aantal juridische thema's vraagt daarbij – mede op grond van het Europees recht – expliciet de aandacht. Deze thema's worden hierna kort toegelicht en zijn in de bijlage verder uitgewerkt.

Gelijke behandeling

De (Europese) regels over gelijke behandeling bepalen onder meer dat onderscheid op grond van leeftijd bij arbeid niet is toegestaan, tenzij er een 'objectieve rechtvaardiging' voor het leeftijds onderscheid is. Dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van een legitiem doel en dat de middelen om dat doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn.

Het systeem van degressieve opbouw kent een opbouw die afhangt van de resterende beleggingsduur, zodat er onderscheid op grond van leeftijd kan ontstaan. Het kabinet is van mening dat dit onderscheid objectief gerechtvaardigd kan worden. Het doel is namelijk een pensioenstelsel dat beter aansluit bij de arbeidsmarkt van de 21^e eeuw, waarbij de herverdeling van jongere deelnemers naar oudere deelnemers minder wordt, zoals beschreven in paragraaf 3. De overstap op degressieve opbouw wordt daarnaast beschouwd als een passend en noodzakelijk middel om dit doel te bereiken.

Voorts zijn ook de verschillende varianten voor keuzemogelijkheden en maatwerk en oplossingsrichtingen bij toereikendheid getoetst aan de gelijke behandelingswetgeving (leeftijd, geslacht, contracten voor bepaalde/onbepaalde tijd). Op basis daarvan is bijvoorbeeld geconcludeerd dat mogelijk niet alle varianten van keuzemogelijkheden de 'objectieve rechtvaardigingstoets' kunnen doorstaan. Dit wordt nader toegelicht in bijlage 4.

Recht op ongestoord genot van eigendom

Iedereen heeft recht op het ongestoord genot van eigendom. Reeds opgebouwde pensioenrechten en –afspraken worden gekwalificeerd als 'eigendom'. Voor toekomstige pensioenopbouw staat niet zonder meer vast of dit als eigendom kan worden gezien. Een lidstaat kan aansprakelijk worden gehouden voor een wetswijziging die leidt tot een inbreuk op eigendomsrecht, indien deze inbreuk niet te rechtvaardigen is. Voor een rechtvaardiging is vereist dat deze beperking bij wet is voorzien, het algemeen belang dient en proportioneel is.

Bij afschaffing van de doorsneeopbouw en overgang op degressieve opbouw is het algemeen belang gelegen in een toekomstbestendig en betaalbaar pensioensysteem dat op voldoende draagvlak kan rekenen. Het is voorts van belang dat de inbreuk op het eigendomsrecht 'proportioneel' is en niet leidt tot een individueel onevenredig zware last. Zorgvuldig overgangsrecht met evenwichtige verdeling van de transitielasten voor alle deelnemers kan de effecten proportioneel maken.

Een mogelijke inbreuk op eigendomsrecht speelt ook bij het onderbrengen van reeds opgebouwde rechten in een nieuwe pensioenovereenkomst. Om de juridische risico's op dit punt te verkleinen zal het kabinet mogelijkheden onderzoeken om het onderbrengen van reeds bestaande rechten bij de nieuwe pensioenovereenkomst te faciliteren.

Mededingingsrecht

Het kabinet ziet een vorm van verplichtstelling aan bedrijfstak- en beroepspensioenfondsen als een sterk punt van het Nederlands pensioenstelsel en wil dit behouden. Een verplichtstelling aan een pensioenfonds voor een hele sector is een inbreuk op het mededingingsrecht, maar 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 handhaven, is van belang dat pensioen een bepaalde mate van solidariteit behoudt, hetgeen het kabinet ook wenselijk vindt. Daarbij wordt gedacht aan: het handhaven van de acceptatieplicht, een voor iedereen gelijke premie en een vorm van collectieve buffer of risicodeling.

4.5. Transitie en communicatie

Overgang op een nieuw pensioenstelsel kost tijd. De pensioenwetgeving, waaronder de fiscale kaders en het toezichtsregime, moeten worden aangepast. Dat moet zorgvuldig gebeuren, ook al omdat een zorgvuldig onderbouwd proces van belang is voor de beheersing van juridische risico's. Vanaf het moment van besluitvorming over de precieze inrichting van een nieuw stelsel vergt wetgeving zeker nog twee jaar.

Sociale partners en pensioenuitvoerders moeten tijd hebben om zich voor te bereiden op de nieuwe wetgeving, de overstap naar een nieuw pensioencontract te overwegen, een plan voor de transitie uitwerken en met hun deelnemers te communiceren. Om dat goed te laten verlopen is voldoende voorbereidingstijd nodig en moet bij de uitwerking van de wetswijzigingen nauw worden samengewerkt met sociale partners en de pensioensector.

Uit de nadere analyse en uitwerking die de afgelopen tijd heeft plaatsgevonden blijkt dat de overstap op een nieuwe opbouwssystematiek en het introduceren van nieuwe pensioenovereenkomsten per 2020 haalbaar is. Wel moeten daarvoor een aantal vervolgacties plaatsvinden zoals beschreven in hoofdstuk 5.

4.6. Effect op 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 voor een lange periode.¹⁹ 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 aanneming weg tegen de budgettaire winst van de lagere pensioenpremie die door

¹⁹ Dit geldt voor "spoor A" uit de bijlage waarin binnen de huidige uitkeringsovereenkomst wordt overgestapt op degressieve opbouw.

afschaffen van de doorsneesystematiek mogelijk wordt (maar de balans van de overheid wordt wel langer).

Wanneer pensioenfondsen 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 onder andere de gekozen sporen en ingezette instrumenten.

5. Activiteiten deze kabinetsperiode

De afgelopen maanden is door verschillende partijen veel werk verzet. Er is meer duidelijkheid gekomen over de effecten van afschaffen van de doorsneesystematiek. De SER heeft een rapport uitgebracht met een grondige analyse van nieuwe pensioencontracten. Het kabinet geeft in deze brief aan welke van die nieuwe contracten het verder wil onderzoeken en welke randvoorwaarden daarbij belangrijk zijn. Er is een palet aan beleidsopties in kaart gebracht om de belangrijke doelstelling van een toereikend pensioen voor alle werkenden dichterbij te brengen. De mogelijkheden en onmogelijkheden rond keuzemogelijkheden en maatwerk zijn in beeld gebracht.

Om de invoering van een nieuw stelsel in 2020 mogelijk te maken, zal er ook de komende maanden nog hard gewerkt moeten worden. Niet alleen door het kabinet, maar ook door pensioensector, sociale partners, toezichthouders. Daarbij zullen ook de wetenschap en jongeren en ouderenorganisaties worden betrokken.

Het kabinet houdt de komende tijd in de uitwerking de regie en vraagt daar bijdragen van anderen voor. Gezamenlijk zullen in ieder geval de volgende zaken moeten worden uitgewerkt:

- Als eerste is het van belang de verschillende transitiepaden voor het afschaffen van de doorsneesystematiek verder uit te werken. De eerste gevoeligheidsanalyses van het CPB laten immers zien dat de transitie afhankelijk is van de marktomstandigheden en de karakteristieken van het fonds. Samen met het pensioenveld wil het kabinet daarom in kaart brengen hoe met de heterogeniteit van de pensioenuitvoerders en pensioenregelingen rekening gehouden kan en moet worden bij de transitie. Daarbij zal speciaal aandacht worden besteed aan de dubbele transitie (zowel afschaffen van de doorsneesystematiek als de overstap op een ander pensioencontract). Bij het overstappen op een ander contract moet nader onderzocht worden hoe dat in de praktijk vorm zou moeten krijgen. Onderzoeken van de Pensioenfederatie, het Actuarieel Genootschap (AG) en van Netspar leveren hier een bijdrage aan.
- Nader onderzoek is nodig naar de mogelijkheden voor een verkorting van de transitieperiode en de gevolgen daarvan voor het transitiekader, waaronder het fiscale kader.
- De komende periode dient het wettelijke transitiekader nader te worden uitgewerkt. Daarbij zal tevens worden bezien of het fiscale kader voor pensioenopbouw kan worden vereenvoudigd.
- Verkend zal moeten worden op welke wijze de nieuwe pensioencontracten binnen de randvoorwaarden van het kabinet kunnen worden ingevuld. Hierbij zal ook het toezichtkader worden meegenomen. Dit zal het kabinet doen samen met de toezichthouder, sociale partners en pensioensector.
- De mogelijkheid om het individueel bezwaarrecht bij collectieve waardeoverdracht te wijzigen, zal nader worden uitgewerkt teneinde het onderbrengen van bestaande rechten in een nieuwe pensioenovereenkomst te faciliteren. Het kabinet zal hierover contact houden met het pensioenveld.

- Tevens wordt vervolgonderzoek gedaan naar de reden waarom een deel van de werknemers in de witte vlek geen pensioen opbouwen, terwijl de werkgever wel een regeling aanbiedt.
- Ook zal het kabinet bezien hoe samenwerking tussen verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen kan worden vormgegeven.
- Er 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.
- De SER zal zich de komende maanden buigen over de positie van zelfstandigen in het toekomstige pensioenstelsel.
- Tot slot komt er medio 2017 een wetsvoorstel om het recht op afkoop van kleine pensioenen om te zetten in een plicht tot waardeoverdracht.

Samen met betrokken partijen zal het kabinet deze acties oppakken om invoering van een nieuw stelsel in 2020 mogelijk te maken.