

Fiscale aspecten van het pensioenstelsel per 2020

Mr.dr. B. Starink¹

Al bijna tien jaar is de pensioensector in mineurstemming. De gevolgen van de financiële en economische crisis alsmede de toenemende levensverwachting, hebben de betaalbaarheid van pensioenen sterk onder druk gezet. Dat geldt zowel voor de AOW in de eerste pijler als de kapitaalgedekte werknemerspensioenen in de tweede pijler. Sociale partners, pensioenuitvoerders en de wetgever proberen al jaren de problemen het hoofd te bieden. Met wisselend succes. Akkoorden werden gesloten, wetsvoorstellen werden ingetrokken, wetten werden gemaakt, analyses en adviezen werden geschreven en de hoop op een hogere marktrente bleek ijdel. Op 8 juli 2016 heeft Jetta Klijnsma als staatssecretaris van SZW een perspectiefnota uitgebracht met daarin de houtskoolschetsen voor een herziening van het pensioenstelsel per 2020. In dit artikel schets ik eerst kort de hoofdlijn van de genoemde ontwikkelingen om de te bespreken toekomstplannen in perspectief te kunnen plaatsen. De fiscale aspecten komen, anders dan in de perspectiefnota van Klijnsma, uitgebreid aan de orde.

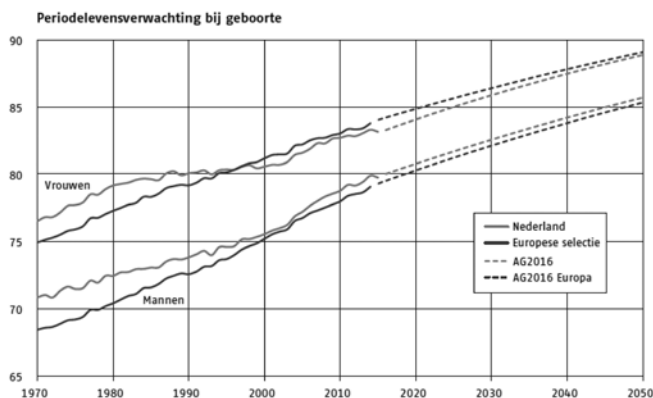
1. Een kort relaas van de pensioenontwikkelingen in het afgelopen decennium

1.1. De financieel-economische crisis en de gevolgen voor pensioenen

Toen de financiële en economische crisis in 2008 goed en wel in Nederland begon, was het effect op pensioenen vrij snel merkbaar. De rente op staatsobligaties lag nog tussen de 4% en 5%, maar begon te dalen. De AEX-index zakte in korte tijd van 550 naar ruim 250 punten. De gevolgen voor de dekkingsgraden van pensioenfondsen waren enorm. Deze daalden van gemiddeld 140% ultimo 2007

naar gemiddeld 90% ruim een jaar later. De toename van de levensverwachting droeg en draagt overigens ook bij aan de daling van de dekkingsgraad. Uit recente prognoses van het Actuariel Genootschap² blijkt dat de levensverwachting van een 65-jarige man 20 jaar is en van een 65-jarige vrouw 23,1 jaar, terwijl dat in 2008 nog 16,1 resp. 19,6 jaar was. In deze verwachtingen is eveneens rekening gehouden met de toekomstige verbetering van de overlevingskansen.

Onderstaande figuur laat vanaf 1970 de toename van de levensverwachting van 0-jarigen zien, steeds op basis van de overlevingskansen die bij de geboorte golden of – van 2016 tot en met 2050 – zullen gelden volgens de laatste prognose.



Bron: Koninklijk Actuariel Genootschap, *Prognosetafel AG2016*, 13 september 2016, grafiek 3, p. 20.

De politiek realiseerde zich in 2008 dat er iets moest gebeuren en verzocht allereerst een aantal wetenschappers onder leiding van Kees Goudswaard een rapport te schrijven over de houdbaarheid van ons tweede pijlerpensioen; het rapport *Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*. De Commissie-Goudswaard constateerde dat pensioenpremies niet verder konden stijgen waardoor de pensioenambitie omlaag moest in combinatie met het verlagen van de zekerheidsmaatstaf voor deelnemers. Minder pensioen en/of een minder zeker pensioen dus.

Verlaging van de zekerheidsmaatstaf is er tot op heden niet van gekomen. In het Uitwerkingsmemorandum Pensioenakkoord van 4 juni 2010 (verschenen op 9 juni 2011) was weliswaar afgesproken om pensioencontracten zachter (lees: minder zeker) te maken, maar dat voornemen is (politiek) onhaalbaar gebleken. Sterker nog, de politiek heeft de gemanifesteerde onzekerheden in pensioenen juist aangegepen om de zekerheidsmaatstaf te vergroten via de

¹ Werkzaam bij PwC, het Competence Centre for Pension Research en het Fiscaal Instituut Tilburg van Tilburg University alsmede Research Fellow bij Netspar.

² Koninklijk Actuariel Genootschap, *Prognosetafel AG2016*, 13 september 2016.

Wet aanpassing financieel toetsingskader.³ De pensioenambitie is wel verlaagd. Enerzijds doordat pensioenfondsen duidelijker zijn gaan communiceren over de lagere indexatieverwachting. Anderzijds omdat in het Witteveenkader sinds 2015 wordt uitgegaan van een opbouwpercentage voor middelloonregelingen van 1,875 op leeftijd 67 in plaats van het enkele jaren eerder nog gehanteerde 2,25% op leeftijd 65. De actuariële waardedaling van deze verlaging bedraagt bijna 30%. Tegelijkertijd is het maximale pensioengevend inkomen afgetopt op € 100.000.⁴ Naast deze fiscale sturing hebben sociale partners de opbouw verlaagd omdat bijvoorbeeld een afgesproken premiummaximum hiertoe dwong.

Bijna negen jaar na het begin van de economische crisis is het financieringsprobleem in de tweede pijler nog niet opgelost. De dekkinggraden van pensioenfondsen schommelen nog steeds rond 95%. Dat is niet verwonderlijk, aangezien de belangrijkste factoren in de economische omgeving, zoals het renteniveau, niet zijn verbeterd. De urgentie om structureel een oplossing te vinden voor de lage dekkinggraden van pensioenfondsen neemt toe. Lang hebben pensioenfondsbestuurders, politici en beleidsmakers wellicht gehoopt dat het probleem als vanzelf zou oplossen door een stijging van de marktrente, maar deze hoop is ijdel gebleken. Mede doordat het financieringsprobleem in de tweede pijler nog niet is opgelost, is het vertrouwen in het pensioenstelsel tot een dieptepunt gedaald.⁵

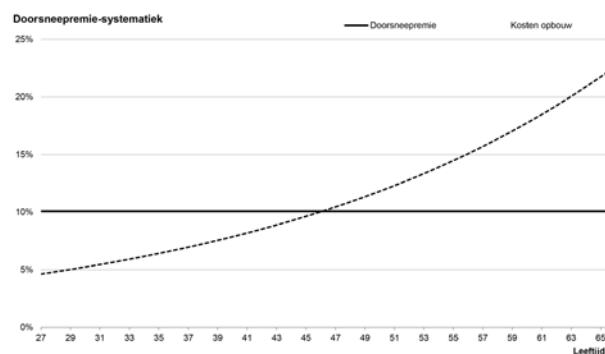
1.2. Overige maatschappelijke ontwikkelingen

Naast meer economische en financiële argumenten voor aanpassing van het pensioenstelsel, zijn er andere maatschappelijke ontwikkelingen die nopen tot herziening van ons pensioenstelsel. Deze komen ook terug in de *Hoofdlijnen van een toekomstbestendig pensioenstelsel* van Klijnsma.⁶

Allereerst betreft het de verandering van de arbeidsmarkt. Een baan voor je leven (en daarmee veelal één pensioenuitvoerder voor je leven) komt minder voor, het aantal zzp'ers is sterk toegenomen en arbeidscontracten zijn flexibeler geworden. De zorg dat steeds minder zelfstandigen een toereikende oudedagsvoorziening opbouwen neemt daardoor toe. Uit recent onderzoek blijkt zelfs dat de oudedagsvoor-

ziening van zelfstandigen, inclusief vrije besparingen en vermogen in de eigen woning, sterk achterblijft bij de oudedagsvoorzieningen van werknemers.⁷ Zelfstandigen lijken hun pensioenbesparingen uit te stellen waardoor zij zonder beleidsinterventie weleens de armen van de toekomst kunnen zijn.

De genoemde heterogeniteit op de arbeidsmarkt ondermijnt de huidige doorsneesystematiek voor pensioenopbouw. In een doorsneesysteem bouwt iedere deelnemer een gelijk percentage van de pensioengrondslag aan pensioenaanspraken op en wordt door en voor de werknemer eenzelfde procentuele premie betaald. In opbouw en premie wordt derhalve niet gedifferentieerd naar leeftijd. Onderstaande figuur toont de doorsneepremie en de leeftijdsafhankelijke kosten van de opbouw.



Het doorsneepremiesysteem is op individueel niveau actuariel gezien niet 'eerlijk' omdat jongeren te veel betalen dan wel te weinig opbouwen en ouderen te weinig betalen dan wel te veel opbouwen. Het systeem functioneert prima indien sprake is van een 'gesloten systeem' waarbij iemand zijn hele leven in dezelfde pensioenregeling blijft. Echter, dat komt zoals gezegd steeds minder vaak voor, waardoor het ogenschijnlijk solidaire doorsneesysteem onder druk staat. Tevens draagt het bij aan het gebrek aan vertrouwen in het pensioensysteem omdat deelnemers niet goed kunnen voorzien wat ze nu betalen, wat ze daar voor terugkrijgen en op welke manier de risico's zijn verdeeld tussen (groepen van) deelnemers. De wens is dan ook om op individueel niveau een actuariële relatie aan te brengen tussen premie en opbouw. Bijvoorbeeld door een degressieve pensioenopbouw in te voeren. Gelijke pensioenopbouw en een progressieve premie is uiteraard eveneens mogelijk. Op de voor- en nadelen van deze twee methoden ga ik later in.

3 Stb. 2014, 567.

4 Zie voor een verdere uiteenzetting H.P.A.M. Van Arendonk, 'Instrumentalisering van het pensioenkapitaal', in: *Ondernemend met pensioen* (Dietvorst-bundel), opstellen aangeboden aan prof.dr. Gerry Dietvorst, Wolters Kluwer, Deventer 2015, p. 1 e.v.

5 Zie voor een uitgebreid onderzoek naar het vertrouwen in de pensioensector H. van Dalen en K. Henkens, *Vertrouwen in de pensioensector: Trends en determinanten*, TPE Digitaal 2015/9(1), p. 1-20.

6 Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer, 6 juli 2015, kenmerk 2015-0000167904.

7 M. Mastrogiacomo, *De pensioenpuzzel van zelfstandigen. Zelfstandigen maken pensioenambities niet waar*, Netspar Brief nummer 7, november 2016.

Tot slot maak ik melding van de groeiende behoefte aan maatwerk en keuzemogelijkheden. Op die manier kunnen deelnemers de pensioenopbouw aanpassen aan de persoonlijke voorkeuren en omstandigheden. Deze hang naar maatwerk en keuzes is niet onomstreden. Uit onderzoek blijkt dat het introduceren van keuzemogelijkheden niet per definitie tot betere pensioenuitkomsten en meer vertrouwen leidt. Integendeel, slechtere uitkomsten zijn reëel. Keuzes zijn vaak gericht op de korte termijn en leiden tot uitstelgedrag.⁸ Het is dus van groot belang dat de keuzemogelijkheden beperkt zijn en de introductie gepaard gaat met goede *defaults* en goede begeleiding.

Genoemde ontwikkelingen vormen mede de aanleiding voor herziening van het pensioenstelsel en hebben geleid tot de volgende richtinggevende hoofdlijnen voor het toekomstige pensioenstelsel:⁹

1. Een toereikend aanvullend pensioen voor alle werken.
2. Overgang naar een actuariële correcte systematiek van pensioenopbouw.
3. Een transparanter en eenvoudiger pensioen.
4. Meer ruimte voor maatwerk en keuzemogelijkheden.

Na het verschijnen van de hoofdlijnennotitie van Klijnsma is de Sociaal Economische Raad (SER) aan de slag gegaan om een aantal haalbare varianten voor het toekomstige pensioenstelsel verder uit te werken. In mei 2016 publiceerde de SER zijn rapport *Verkenning persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling*.¹⁰ Deze verkenning vormt de basis voor de verdere analyse van de toekomst van het pensioenstelsel. De twee meest waarschijnlijke contractvormen van de SER beschrijf en becommentarieer ik hierna.

2. De twee belangrijkste varianten van de SER

De SER heeft in zijn verkenning met name twee 'haalbare' varianten voor het toekomstige pensioencontract verder uitgewerkt; de zogenoemde voorwaardelijke uitkeringsovereenkomst met degressieve opbouw (variant I-B) en de zogenoemde premieovereenkomst met collectieve risicodeling (variant IV-C). Hierna licht ik beide varianten kort toe. Ik beperk me daarbij tot de hoofdlijnen en verwijst voor een gedetailleerde en actuariële beschrijving naar de verkenning van de SER.

2.1. De reële-ambitieovereenkomst (variant I-B)

De reële-ambitieovereenkomst toont sterke gelijkenis met de huidige uitkeringsovereenkomst. Het betreft een pensioenovereenkomst waarbij de deelnemer een toekomstige *uitkering* krijgt toegezegd. Dit uitkeringsrecht is echter geen keihard nominaal gegarandeerd recht maar een voorwaardelijk recht. De gevolgen van schokken op de financiële markt (met name rente en rendement) en wijzigingen in de levensverwachting worden uitgesmeerd over tien jaar. De reële dekkingsgraad van een pensioenfonds is altijd 100%.

De reële-ambitieovereenkomst komt overeen met de huidige uitkeringsovereenkomsten waarbij de premie gefixeerd is. Immers, in de huidige zogenoemde CDC-regeling¹¹ waarvan bij veel ondernemingspensioenfondsen en bedrijfstakpensioenfondsen reeds sprake is, wordt de opbouw zo nodig aangepast aan de financiële positie van het pensioenfonds en de toereikendheid van de premie. Een verschil is dat het huidige toezichtregime (financieel toetsingskader) nog uitgaat van gegarandeerde rechten en een bijbehorende zekerheidsmaatstaf. Hierdoor kunnen dekkingsgraden nu wel onder het reële niveau van 100% dalen omdat kortingen niet direct doorgevoerd hoeven te worden. In wezen worden tekorten en overschotten nu doorgeschoven.

2.2. Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling (variant IV-C)

Deze variant toont sterke gelijkenis met de huidige beschikbare premieregeling. Het betreft een premieovereenkomst waarbij iedere deelnemer een volledig eigen pensioenvermogen aanhoudt. Het verschil is dat in de huidige DC-regeling na pensionering geen risico meer wordt gelopen omdat op pensioendatum het pensioenkapitaal wordt omgezet in een vastgestelde uitkering. In variant IV-C blijft het pensioenvermogen ook na pensionering belegd voor risico van de deelnemer en worden biometrische risico's gelopen. Over deze en overige elementen van collectieve risicodeling weid ik nu niet verder uit, omdat ze fiscaal mijns inziens geen betekenis hebben.

De kenmerkende elementen van zowel variant I-B als variant IV-C zijn dat de doorsneesystematiek wordt afgeschafte en de opbouw degressief wordt. Met name dat laatste element is fiscaal van grote betekenis, omdat het met zich brengt dat het Witteveenkader zoals we dat nu kennen volledig anders moet worden ingericht.

⁸ Wijzer in Geldzaken, *Pensioenstelsel en keuzegedrag*, www.wijzeringeldzaken.nl.

⁹ Brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer, 6 juli 2015, kenmerk 2015-0000167904, par. VI.

¹⁰ Sociaal Economische Raad, *Verkenning persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling*, mei 2016.

¹¹ Collectieve Defined Contribution-regelingen.

3. Afschaffen doorsneesystematiek en invoering degressieve opbouw

Afschaffing van de doorsneesystematiek is een belangrijk uitgangspunt bij beide varianten van de SER. In wezen betekent dit dat op *individueel* niveau een actuarieel eerlijke relatie moet worden aangebracht tussen de pensioenpremie die voor en/of door de deelnemer wordt betaald enerzijds en de waarde van de pensioenopbouw anderzijds. In de wet is zelfs vastgelegd dat bij een bedrijfstakpensioenfonds verplicht sprake is van een doorsneepremie.¹² De doorsneepremie in combinatie met een uitkeringsovereenkomst waarbij het opbouwpercentage voor alle leeftijden gelijk is, betekent de facto dat grofweg het eerste deel van iemands carrière te veel premie wordt betaald in vergelijking tot de opbouw en de tweede helft van de carrière juist te weinig. Het kabinet vindt dit zoals gezegd onwenselijk en wil deze onevenwichtigheid tenietdoen. Dat herstellen van een individueel eerlijke relatie tussen premie en opbouw kan op twee manieren plaatsvinden. Ten eerste kan de premie progressief worden vastgesteld zoals momenteel bij een beschikbarepremieregeling reeds gebruikelijk is (en eigenlijk ook bij een verzekerde pensioenregeling alsmede bij een pensioenregeling van een ondernemingspensioenfonds). Dit betekent dat voor een 15-jarige deelnemer voor een ouderdomspensioen dat gericht is op een aanspraak van 1,875% vanaf leeftijd 67 een premie wordt gestort van (illustratief) circa 3,5% terwijl voor een 66-jarige 23% aan premie wordt betaald.¹³

Het herstel van de onevenwichtige doorsneesystematiek kan ten tweede ook plaatsvinden door invoering van een systeem van degressieve opbouw in een uitkeringsovereenkomst. Dat betekent dat voor iedereen dezelfde pensioenpremie wordt betaald (bijvoorbeeld 15%), maar dat daarmee een aanspraak wordt opgebouwd die daalt naarmate men ouder wordt.

De voorkeur van het kabinet gaat uit naar een systeem van degressieve opbouw in plaats van progressieve premie. De voornaamste reden hiervoor is dat bij een progressieve premie de arbeidskosten van oudere werknemers toenemen ten opzichte van het huidige systeem en ten opzichte van een systeem van degressieve opbouw. Dat hoeft overigens niet het geval te zijn indien de mutatie in de pensioenpremie wordt gedragen door de deelnemer zelf en niet door de werkgever. Dit betekent dat jongere werknemers minder premie betalen dan nu (of zelfs een 'loonsverhoging' krijgen) en werknemers van 45 jaar en ouder meer betalen dan nu. Dat past overigens volledig in de levensloopgedachte die uitgaat van een situatie van

een dure tijd tot ongeveer leeftijd 50 (lager salaris in het begin van de carrière, opgroeiende kinderen, kosten kinderopvang, hoge woonlasten) en een periode van relatieve welvaart na leeftijd 50 (kinderen de deur uit, lagere woonlasten, hoger inkomen).¹⁴ In de situatie dat de werkgever de hogere pensioenpremie voor zijn rekening neemt, stijgen de arbeidskosten van oudere werknemers ontegenzeggelijk. Het is echter onduidelijk of dit bezwaarlijk is en de arbeidsmarktpositie van ouderen, die toch al niet florissant is, sterk verslechtert. Het CPB concludeert voorzichtig dat een systeem van progressieve premie minder gunstig is voor de verhouding tussen loonkosten en arbeidsproductiviteit, maar zeker is dit niet.¹⁵

Overgang van het huidige doorsneesysteem naar een actuarieel eerlijk systeem op individueel niveau (via degressieve opbouw dan wel via progressieve premie) brengt allerlei overgangsproblemen met zich waar ik later op terugkom. Hierna besteed ik eerst aandacht aan de wijzigingen van het Witteveenkader bij de verschillende varianten.

4. Witteveenkader nu en in de toekomst

Het huidige fiscale kader gaat uit van de omkeerregel voor pensioenopbouw tot een pensioengevend inkomen van circa € 100.000 per jaar.¹⁶ In hoofdstuk IIB van de Wet LB 1964 zijn regels gesteld over de maximaal mogelijke pensioenopbouw, de richtleeftijd, de inbouw van een AOW-uitkering et cetera. Dat zogenoemde Witteveenkader is sterk gericht op uitkeringsregelingen waarbij de pensioenuitkering wordt gedefinieerd. De hoogte van de pensioenpremie is in de Wet LB 1964 niet gereguleerd voor uitkeringsregelingen. Dat betekent de facto dat bij een lagere marktrente en een gelijkblijvende pensioenopbouw, de pensioenpremie stijgt en ook als zodanig onder de omkeerregel valt.

Voor beschikbarepremieregelingen is in art. 18, lid 3, Wet LB 1964 opgenomen dat de premie maximaal gericht moet zijn op een fiscaal maximaal middelloonpensioen. In onderdeel c van het genoemde wetsartikel is bepaald dat de rekenrente die in aanmerking genomen mag worden bij de premievaststelling ten minste 4% bedraagt en dat de te verwachten inflatie op nihil moet worden gesteld. Op dit punt verschilt het fiscale kader voor beschikbarepremie-

¹² Art. 8, lid 1, Wet Bpf 2000.

¹³ Percentages ontleend aan bijlage I van het besluit van de staatssecretaris van Financiën van 17 december 2014, nr. BLKB2014/2132M, Strct. 2014, 36872.

¹⁴ Rapport van Nibud en PwC, *Bestedingen van ouderen. De ontwikkeling van het uitgaavenpatroon van gepensioneerden onder de loep*, maart 2016.

¹⁵ CPB Notitie, *Pensioenresultaat bij degressieve opbouw en progressieve premie*, 20 mei 2016, p. 12.

¹⁶ De toepassing van de omkeerregel is niet onomstreden, maar wat Gerry Dietvorst, Michael Visser en mijzelf betreft wel een noodzakelijkheid bij een pensioenstelsel waarbij de deelnemer voor pensionering geen beschikkingsmacht over het uitgestelde inkomen kan hebben, zelfs niet als hij het zou willen. Zie Bastiaan Starink, Gerry Dietvorst en Michael Visser, *De fiscaliteit en pensioen. Naar een nieuw fiscaal pensioenkader?*, Netspar Industry Series, Occasional-02/2016, p. 17 e.v.

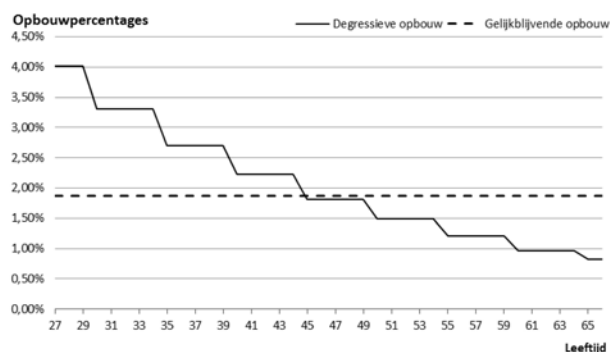
regelingen dus fundamenteel van het fiscale kader voor uitkeringsregelingen. Bij een middelloonregeling mag de premie dus wel stijgen bij een daling van de rente en mag separaat worden betaald voor inflatie; bij een beschikbare-premieregeling mag dit niet. De wetgever hanteerde als uitgangspunt dat het gemiddelde rendement in een beschikbare-premieregeling voldoende zou zijn om de rekenrente van 4% en de inflatiecorrectie mogelijk te maken.¹⁷ Dat uitgangspunt is in de huidige tijd minder realistisch dan vroeger, waardoor het wettelijke fiscale kader voor beschikbare-premieregelingen sterker beperkend is dan het wettelijke kader voor een middelloonregeling. Toegegeven, bij beleidsbesluit zijn ook premiestaffels gepubliceerd die op een lagere rekenrente zijn gebaseerd, maar daaraan zijn veel beperkende voorwaarden verbonden en het betreft 'slechts' een beleidsbesluit.¹⁸

Resumerend gaat het huidige Witteveenkader dus zowel voor een uitkeringsregeling als voor een premieregeling uit van een maximale pensioenuitkering. Het Witteveenkader is daarmee gericht op uitkeringsregelingen. Daarbij wordt uitgegaan van een systeem van gelijkblijvende opbouw hetgeen in een progressief premiestelsel voor beschikbare-premieregelingen resulteert.¹⁹

4.1. Fiscaal kader voor reële-ambitieovereenkomst (Variant I-B)

Voor de invoering van een reële-ambitieovereenkomst is strikt genomen slechts een wijziging van het Witteveenkader nodig indien de opbouw degressief wordt. Dit betekent immers een hoger opbouwpercentage dan het huidige maximale 1,875% per dienstjaar op jonge leeftijd waarbij het opbouwpercentage afloopt naarmate de werknemer ouder wordt. Bij invoering van een reële-ambitieovereenkomst op basis van gelijkblijvende opbouw en progressieve premie, kan het Witteveenkader in principe ongewijzigd blijven.

Uitgaande van een gelijk ambitieniveau als in het huidige Witteveenkader en gelijke rekenkundige uitgangspunten, komt een gelijkblijvend opbouwpercentage van 1,875 overeen met een degressief opbouwpercentage dat op leeftijd 27 start op 4% en in leeftijdscohorten van vijf jaar afbouwt naar 0,8% vanaf leeftijd 65.²⁰ Leeftijdscohorten van bijvoorbeeld 1 jaar zijn uiteraard ook mogelijk.



4.2. Fiscaal kader voor persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling (variant IV-C)

Indien het persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling (een beschikbarepremieregeling) de norm wordt voor pensioenregelingen in Nederland, ligt het voor de hand het Witteveenkader 'om te draaien' van een kader dat primair gericht is op uitkeringsregelingen naar een kader dat primair gericht is op premieregelingen. De vraag is vervolgens hoe dit kan worden vormgegeven.

Het kenmerk van een premieregeling is dat de inleg gereguleerd wordt; de uitkomst is onzeker want afhankelijk van rendement, rente en ontwikkeling van de sterftekansen. De premie vormt ook de toezegging. Om de pensioenopbouw fiscaal te reguleren, zal een grens moeten worden gesteld voor de premie-inleg. Uitgaande van een individuele maximale jaarpremie, kan de wetgever in de Wet LB 1964 de premie maximeren. In een systeem van progressieve premie betekent dit de facto een vergelijkbaar staffelsysteem als momenteel gebruikelijk is op basis van het eerder genoemde staffelbesluit. Wel zullen de parameters waar de huidige staffels op gebaseerd zijn geactualiseerd moeten worden. Indien een systeem van degressieve opbouw wordt ingevoerd, leidt dit tot een gelijkblijvende premie voor alle leeftijden.

De huidige staffel voor slechts ouderdomspensioen op basis van 4% rekenrente loop vanaf leeftijd 15 op van 3,4% naar 23% vanaf leeftijd 65. Een gelijkblijvend premiepercentage waarbij hetzelfde doelvermogen wordt bereikt bedraagt 10,1%. Bij een rekenrente van 3% bedraagt dit percentage 13,8%, bij 2% rekenrente 18,9% en bij 1% rekenrente zelfs 25,7%.

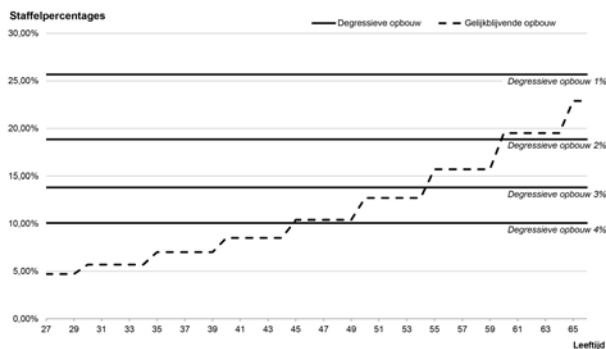
17 Kamerstukken II, 1997-1998, 26 020, nr. 3, p. 23.

18 Besluit van 17 december 2015, nr. BLKB2014/2132M.

19 Zie tevens H.M. Kappelle, 'SER-varianten Toekomst Pensioenstelsel nopen tot nieuw fiscaal kader', *WFR* 2016/152.

20 De actuariële uitgangspunten zijn gelijkgehouden aan die van het genoemde staffelbesluit. Met name de rekenrente van 4% is daarbij relevant. Bij hantering van een lagere rekenrente loopt de degressieve opbouw vlakker. Ter illustratie: bij een rekenrente van

2% daalt het degressieve opbouwpercentage van 2,8% naar 1,2%. Met dank aan Dirk-Symon Siesling voor de berekeningen.



4.3. Eén fiscaal kader voor alle typen overeenkomsten

De kans is groot dat de wetgever na invoering van het nieuwe pensioenstelsel niet een dwingende keuze maakt tussen een systeem van de reële-ambitieovereenkomst of een systeem van persoonlijk pensioenvermogen. Anders geformuleerd: sociale partners houden de keuze tussen het toezeggen van een toekomstige pensioenuitkering en het toezeggen van een premie. Wel zal een systeem van degressieve opbouw of van progressieve premie (gelijkblijvende opbouw) naar verwachting verplicht worden voor iedereen, waarbij het kabinet een degressieve opbouw prefereert. Het kabinet wil deze verplichting om te voorkomen dat werknemers te veel of te weinig pensioen opbouwen indien ze bijvoorbeeld halverwege hun carrière overstappen van een systeem van degressieve opbouw naar gelijkblijvende opbouw (progressieve premie) of vice versa.²¹ Invoering van één fiscaal kader voor alle typen pensioenregelingen lijkt zinnig omdat daarmee een gelijk fiscaal speelveld ontstaat voor alle typen pensioenregelingen. Dat voorstel deden Dietvorst, Visser en ikzelf al eerder.²² Het is goed om te zien dat ook de Pensioenfederatie zich nu achter dit idee schaart.²³ Het ligt om veel redenen voor de hand om daarom het Witteveenkader tegelijkertijd de moderniseren en te vereenvoudigen.

Ik adviseer de wetgever om in het Witteveenkader nog slechts de onder de omkeerregel vallende premiehoogte te reguleren. Dit betekent dat een bepaald percentage van de pensioengrondslag onder de omkeerregel mag worden ingelegd. Laten we voorbeeldshalve uitgaan van een gelijk percentage van 15%. Dat premiepercentage is dan de uitkomst van een berekening waarbij een bepaald ambitieniveau en een bepaalde rekenrente, sterftekans, pensioenrichtleeftijd, inflatieverwachting en cetera in aanmerking

zijn genomen. Dat betekent tegelijkertijd dat naast dit premiepercentage vrij weinig andere elementen in de Wet LB 1964 hoeven te worden vastgelegd. Het premiepercentage is immers de resultante van elementen die nu separaat in het Witteveenkader worden vastgelegd (zoals ambitieniveau, pensioenleeftijd). Ook regels die voorschrijven dat bij vervroegde en uitgestelde pensionering actuariëel herkend dient te worden, worden overbodig omdat actuariële herkenning automatisch plaatsvindt in een premieregeling. Op de gewenste pensioendatum wordt de pot geld omgezet in een uitkering. Bij eerdere pensionering wordt de jaarlijkse uitkering lager, bij latere pensionering hoger.

Deze premiebenadering kan overigens voor alle typen pensioenovereenkomsten gehanteerd worden, dus ook voor uitkeringsregelingen. Dat zou betekenen dat ook voor uitkeringsregelingen de premie-inleg fiscaal gereguleerd gaat worden. Dat leidt tot een budgettair beheersbaar Witteveenkader (voor zowel de overheid als de sociale partners), een gelijk fiscaal kader voor uitkeringsregelingen en premieregelingen en een enorme versimpeling van het Witteveenkader. Het effect is evenwel dat niet langer een *traditionele* uitkeringsovereenkomst gesloten kan worden waarbij de jaarlijks op te bouwen aanspraak procentueel gelijk is. Immers, een dergelijke overeenkomst leidt tot (zeer) schommelende premies, hetgeen knelt met de voorgestelde vormgeving van het Witteveenkader. Dit betekent overigens niet dat geen pensioenen met een uitkeringsgarantie meer kunnen worden vormgegeven. Echter, het zal betekenen dat de jaarlijkse premie desgewenst bij storting direct wordt omgezet in een vastgestelde uitkering. De in te kopen uitgestelde uitkering verschilt echter steeds qua hoogte omdat deze afhangt van de inkoopfactoren op dat moment (m.n. rente en sterftekansen). De pensioenovereenkomst kan daarmee het karakter hebben van een premieovereenkomst of overeenkomen met de huidige CDC-regelingen waarbij het premiepercentage veelal vaststaat, maar die desondanks de deelnemer bepaalde uitkeringen in het vooruitzicht stellen. Een klassieke uitkeringsovereenkomst is alsdan echter niet meer mogelijk. Ik merk daarbij op dat dergelijke overeenkomsten nu al steeds minder voorkomen.

5. Overgangsproblematiek bij afschaffen doorsneesystematiek

Zoals gezegd leidt de huidige doorsneesystematiek op individueel niveau tot een actuariëel onevenwichtige relatie tussen de pensioenopbouw en de daarvoor betaalde premie. Om die op individueel niveau gewenste actuariëel evenwichtige relatie te realiseren, is het kabinet voorstander van invoering van een systeem van degressieve opbouw. Dat leidt ertoe dat 45-plussers in de rest van hun carrière minder pensioen gaan opbouwen dan ze hadden voorzien. Anders geformuleerd: in de eerste helft van hun carrière

21 Zie pagina 8 van de Bijlage Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel bij de brief van 8 juli 2016 van de staatssecretaris van SZW, kenmerk 2016-0000162967.

22 Bastiaan Starink, Gerry Dietvorst en Michael Visser, *De fiscaliteit en pensioen. Naar een nieuw fiscaal pensioenkader?*, Commissie Nieuw Pensioencontract Onderzoeksgroep Juridisch-Fiscaal Netspar Industry Series, Occasional-02/2016.

23 Pensioenfederatie, Rapport van de Commissie Nieuw Pensioencontract, Onderzoeksgroep Juridisch-Fiscaal, p. 167.

hebben ze relatief te veel betaald voor de pensioenopbouw en de periode waarin ze te weinig gaan betalen om dit te compenseren komt niet meer.

Het compenseren van dit toekomstige tekort is grosso modo het 'overgangsprobleem'. Dat overgangsprobleem is voor de komende 25 jaar geschat op een bedrag tussen 25 en 100 miljard euro.²⁴ De vraag is overigens of 45-plussers wel gecompenseerd moeten worden voor het niet krijgen van een beoogd voordeel, omdat hen niets anders dan een uitzicht wordt afgenomen. Los van deze discussie vraag ik me zeer af of het compenseren voor het actuarieel eerlijker maken van een pensioenstelsel (waar op zich zeer overtuigende argumenten voor zijn) een bedrag tussen de 25 en 100 miljard euro rechtvaardigt. Om de dalende pensioenopbouw van 45-plussers te compenseren, moeten gedurende 25 jaar aanvullende pensioenregelingen worden getroffen. Dat leidt tot complexe regelingen, een apart fiscaal kader, ingewikkelde communicatie en ingewikkelde uitvoering. De overgangsproblematiek kan veel eenvoudiger worden opgelost door invoering van een systeem van progressieve premies (lees: gelijkblijvende opbouw). Dat betekent namelijk dat de pensioenopbouw op het oude niveau blijft, maar dat 45-plussers daar 'slechts' meer voor gaan betalen dan nu. Het hiervoor compenseren is vele malen eenvoudiger dan via de pensioenregeling, omdat het betekent dat compensatie in geld en of via een hogere werkgeverspremie kan plaatsvinden. Maar ook bij invoering van een systeem van degressieve opbouw kan de compensatie voor het gemis aan pensioenopbouw in geld worden gecompenseerd. De (recente) geschiedenis heeft uitgewezen dat overgangsregelingen in pensioen, zoals de VUT-regeling, de VPL- of de 15-jaarsregeling en in breder verband ook de levensloopregeling, problematisch zijn gebleken. Zowel qua uitvoering, financiering als levensvatbaarheid. Ik pleit er dan ook voor om het overgangsprobleem buiten de pensioensfeer op te lossen. Daar doen we ons allemaal een plezier mee.

6. Geen verdere fiscale aftopping

Per 1 januari 2015 is de omkeerregel nog slechts van toepassing tot een pensioengevend inkomen van € 100.000. Tegelijkertijd is een box 3-vrijstelling gecreëerd voor pensioenopbouw boven deze inkomensgrens. Deze zogenoemde nettopensioenopbouw kan niet verplicht worden gesteld en is altijd op vrijwillige basis. De reden hiervoor is onder andere dat de wetgever – in lijn met het inkomensbegrip – van mening is dat een werknemer pas belasting hoort

te betalen over inkomen op het moment dat deze over het desbetreffende inkomenscomponent kan beschikken (desnoods via belening of verpanding).²⁵ Dat is civiel-juridisch bij pensioen onmogelijk waardoor het onwenselijk is om een werknemer *verplicht* een deel van zijn netto-inkomen te laten reserveren voor na pensionering. Een eventuele verdere fiscale inperking van het pensioengevend inkomen moet dus ook altijd gepaard gaan met een beperking van de verplichtstelling tot datzelfde niveau.

Verdere verlaging van de aftoppingsgrens wordt steeds vaker genoemd.²⁶ Een grens € 62.500 werd ook al door de Commissie-Van Dijkhuizen genoemd.²⁷ Dat is deels ingegeven door budgettaire overwegingen, maar ook deels om het verplichte niveau van pensioenbesparing omlaag te brengen. Dat laatste zou bijdragen aan balansverkorting van de BV Nederland en de keuzevrijheid van het individu vergroten. Die verdere verlaging van het verplichte niveau van pensioenbesparingen hoeft overigens niet via het Witteveenkader gereguleerd te worden. Het is goed mogelijk om in de Pensioenwet en de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 vast te leggen dat alleen pensioenopbouw tot een bepaald niveau (bijvoorbeeld dus € 62.500) verplicht kan worden gesteld. Tussen dat niveau en € 100.000 geldt de omkeerregel dan nog steeds voor *vrijwillige* pensioenopbouw in de tweede en/of derde pijler. Op die manier vergroot je de keuzevrijheid van het individu, verklein je de macht van pensioenfonds en vakbonden en tegelijkertijd hebben burgers nog steeds de mogelijkheid om onder de omkeerregel een fatsoenlijk pensioen op te bouwen. Dit voorstel is overigens tevens opgenomen in het verkiezingsprogramma van de PvdA. GroenLinks is voornemens de omkeerregel voor hogere inkomens te beperken, maar geeft niet aan op welke manier dat moet plaatsvinden. Meer over de verkiezingsprogramma's en pensioen in de volgende paragraaf.

7. De pensioenparagraaf in de verkiezingsprogramma's

Bij de aankomende Tweede Kamerverkiezingen zal de toekomst van het pensioenstelsel meer dan ooit een belangrijk thema zijn. In deze paragraaf besteed ik kort aandacht aan de standpunten van de verschillende partijen.²⁸ Alle partijen hebben in hun verkiezingsprogramma's standpunten over het pensioenstelsel opgenomen waarbij sommige programma's uitgebreider zijn dan andere.

24 Het Centraal Planbureau berekent een bedrag van 100 miljard, 'Herverdeling tussen jong en oud fors. Aanpassing kost tot 100 miljard', *CPB Policy Brief* 2014/1. Het Actuarieel Genootschap berekent 25 miljard. Koninklijk Actuarieel Genootschap, *Doorsnee-systeem. Veranderen of behouden?*, 20 november 2014.

25 Kamerstukken II, 2012-2013, 33 610, nr. 3, p. 16.

26 Zie bijvoorbeeld de verkiezingsprogramma's van de PvdA en GroenLinks voor 2017.

27 Rapport van de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, p. 121.

28 Zie tevens M. Rijnders, 'Stemmen voor je pensioen', *Pensioen&Praktijk* 4/2016, p. 12-16.

7.1. De eerste pijler

Wat betreft de eerste pijler valt op dat 50PLUS en PVV de AOW-leeftijd weer willen verlagen naar 65 jaar. SP, D66, VVD en PvdA pleiten voor flexibilisering van de AOW. Voor die partijen met uitzondering van VVD moet de AOW dus al op leeftijd 65 opgenomen kunnen worden tegen een actuariële korting. SP wil deze korting voor lage inkomens compenseren. VVD wil alleen uitstel van de AOW-leeftijd toestaan. CDA, ChristenUnie en GroenLinks hebben in hun verkiezingsprogramma's niets opgenomen over flexibilisering van de AOW.

7.2. De tweede pijler: terug naar het oude, verbeteren van het huidige of naar iets totaal nieuws?

De pensioenplannen in de verkiezingsprogramma's kunnen grofweg worden ingedeeld in drie categorieën: de partijen die terug willen naar de oude wereld, de partijen die beperkte aanpassingen aan het huidige stelsel willen doorvoeren en de partijen die een meer drastische wijziging voorstellen.

7.2.1. Terug naar de oude wereld

50PLUS, SP en PVV sturen aan op behoud van het huidige systeem waarbij er weer indexatie moet worden verleend op opgebouwde pensioenen. SP en 50PLUS geven daarbij aan een hogere rekenrente te willen voorschrijven dan de huidige marktrente. Door die verhoging stijgt de dekkingsgraad en kunnen pensioenen weer geïndexeerd worden.

7.2.2. Verbeteren van het huidige systeem

CDA, PvdA en GroenLinks willen het huidige collectieve en solidaire stelsel behouden. Wel zijn aanpassingen nodig om het systeem toekomstbestendig te maken. Deze aanpassingen moeten het stelsel persoonlijker maken zodat deelnemers inzicht hebben in de waarde van hun eigen pensioenaanspraak. Onduidelijk is of daarbij een voorkeur bestaat voor variant I-B of IV-C van de SER, waarbij de PvdA zich voorzichtig lijkt uit te spreken voor variant I-B en GroenLinks voor IV-C.

7.2.3. Naar een nieuw pensioenstelsel

De voorstellen die de meeste verandering met zich brengen komen van VVD, D66 en ChristenUnie. Deze partijen spreken zich uit voor individuele pensioenrekeningen. Daarbij moet de deelnemer zelfs de keuze krijgen om zijn eigen pensioenuitvoerder te kiezen. Dit zou betekenen dat de verplichtstelling waarbij een deelnemer verplicht bij een uitvoerder is aangesloten komt te vervallen. VVD, D66, CDA en ChristenUnie gaan ook het verst in het invoeren van keuzemogelijkheden voor de deelnemer. Zo willen D66 en ChristenUnie dat deelnemers gedurende een tijdelijke periode de mogelijkheid krijgen om geen pensi-

oenpremie te betalen, bijvoorbeeld om zo in de dure tijd van het leven inkomen vrij te spelen. Zowel D66 als VVD willen in de uitkeringsfase meer flexibiliteit, zodat de deelnemer bijvoorbeeld eenmalig een deel van het pensioenvermogen kan opnemen voor de aflossing van de hypothecaire lening dan wel een schenking aan de kinderen. CDA pleit eveneens voor flexibiliteit in de uitkeringsfase zodat het pensioen deels kan worden gebruikt ter financiering van de eigen woning of voor zorgkosten.

7.3. De zzp'er

Vrijwel alle partijen maken melding van het pensioen van de zzp'er. D66 en GroenLinks willen de mogelijkheden voor pensioenopbouw van zzp'ers vergemakkelijken door ze bijvoorbeeld toe te kunnen laten treden tot een pensioenfonds.

VVD en ChristenUnie willen pensioenopbouw voor de zzp'er niet verplichten. CDA wil zzp'ers stimuleren pensioen te gaan opbouwen door de zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting slechts volledig toe te kennen als zij een minimumbedrag opzij leggen voor hun eigen pensioenvoorziening.

PvdA lijkt de enige partij te zijn die zzp'ers wil verplichten pensioen op te bouwen, waarbij die verplichting moet gelden tot de premiegrens voor sociale voorzieningen.

7.4. Wat brengen de verkiezingen ons?

De Politieke Barometer van IPSOS van 19 januari 2017 laat de volgende zetelverdeling zien:

Partij	Zetels
PVV	27
VVD	27
CDA	18
D66	18
GroenLinks	12
PvdA	11
SP	11
50PLUS	10
ChristenUnie	6
PvdD	4
SGP	5
Denk	1

Een meer veranderingsgezinde coalitie op pensioengebied waarbij individuele pensioenvoorzieningen haalbaar zijn, kan mogelijk gaan bestaan uit VVD, CDA, D66 en GroenLinks (thans 75 zetels samen). Wel pleit GroenLinks in

tegenstelling tot de andere drie genoemde partijen voor verhoging van de AOW en minder pensioenopbouw via de omkeerregel voor hogere inkomens.

Een coalitie waarbij zo veel mogelijk bij het oude blijft, is moeilijker vorm te geven. Een combinatie van PVV, PvdA, SP en 50PLUS levert slechts 59 zetels op.

De presidentsverkiezingen in de Verenigde Staten hebben laten zien dat peilingen niet erg betrouwbaar zijn, waardoor alles nog mogelijk is.

8. Tot slot

De kans is groot dat er de komende jaren veel gaat gebeuren in het pensioenstelsel. De verkiezingen voor de Tweede Kamer in 2017, de discussie over een nieuw pensioenstelsel per 2020, de economische en financiële ontwikkelingen, de flexibilisering van de arbeidsmarkt, een eventuele herziening van het belastingstelsel en de technologische ontwikkelingen zijn allemaal van grote invloed. Tot op heden worden de plannen voor het nieuwe pensioenstelsel primair uitgewerkt vanuit economische en rekenkundige invalshoek. Daarbij wordt wel opgemerkt dat uiteindelijk een en ander fiscaal en juridisch goed moet worden vormgegeven. De fiscaliteit is weliswaar niet leidend bij de vormgeving van een pensioenstelsel, maar fiscale beginselen en principes zijn wel sturend bij de vormgeving van het pensioenstelsel. Ik pleit er dan ook voor om – naast de economische en rekenkundige aspecten – vanaf het begin *ook* de fiscale en juridische aspecten bij de vormgeving van plannen voor het nieuwe pensioenstelsel in ogenschouw te nemen. Tot slot citeer ik daarom graag een passage die ik zeer onderschrijf uit de afscheidsrede van mijn gewaardeerde promotor Jan van der Geld:²⁹

‘De belastingwetenschap bevindt zich al vanaf haar ontstaan tussen het economische en het juridische wetenschapsgebied. Misschien wel mede daarom hebben wij fiscalisten met lede ogen aanschouwd hoe de economie de laatste decennia verwoede pogingen leek te doen om een exacte wetenschap te worden. Alles moest gemeten worden, uitgedrukt in geld en passen in wiskundige modellen. Nu heb ik niets tegen meten of modellen, maar dat verandert als die gemeten en modelmatig verkregen uitkomsten gebruikt gaan worden voor concreet politiek beleid. Die modellen zijn bedoeld om grote verbanden bloot te leggen en globaal – *ceteris paribus* – richtingen van effecten aan te geven en niet om quasi exact effecten van concreet beleid voldoende betrouwbaar te voorspellen. Daar zijn die modellen meestal gewoonweg niet goed genoeg voor en meestal overigens ook niet voor bedoeld. Een ander groot probleem is dat de meest belangrijke za-

ken in ons leven niet in cijfers of geld zijn uit te drukken of betrouwbaar objectief te meten zijn. Geluk, gezondheid, rechtvaardigheid: allemaal hoogst belangrijke zaken die niet of slechts zeer gebrekkig zijn te meten. Als we ons dus alleen met meetbare grootheden bezig houden, veronachtzamen we de belangrijkste zaken in het leven van mensen en zijn we dus slechts met de bijzaken bezig! Voor de duidelijkheid: meetbare en relevante grootheden dienen gemeten te worden maar daar moeten we het niet bij laten en ook de niet of moeilijk meetbare relevante aspecten meewegen. Overigens wil ik economen er niet van beschuldigen dat ze ons misleiden. Allereerst zijn er diegenen die het met mij eens zijn en die – in economentermen – een breed welvaartsbegrip hanteren waarin ook moeilijk meetbare zaken een plek krijgen. Daarnaast geven de meeste economen – althans die ik ken – direct toe dat hun modellen niet geschikt zijn voor praktische politiek. Waarom worden ze daar dan toch voor gebruikt? Allereerst hebben we niets beters om (te trachten) de toekomst te voorspellen. Daarnaast zijn het vooral politici en beleidsmakers die, in een tijdsgewricht waarin steeds minder burgers bindt en onderling wantrouwen vaak domineert, op zoek zijn naar objectieve criteria voor beleid. Dan komt een concreet cijfer dat gehaald moet of kan worden als geroepen. Dat heeft men liever dan een overloze discussie over moeilijk kwantificeerbare grootheden als rechtvaardigheid. Maar dat een discussie (zoals over rechtvaardigheid) niet simpel volgens objectieve criteria te beslechten valt, betekent niet dat zij dan maar helemaal niet gevoerd moet worden! Die discussies moeten wel gevoerd worden en (omdat de bediscussieerde begrippen plaats- en tijdgebonden worden ingevuld) periodiek worden herhaald. Hoe vermoeiend het ook klinkt, we blijven steeds moeten discussiëren over wat rechtvaardig is (of wat geluk is en waar mensen gelukkiger van worden) en wat de plek daarbinnen is van objectief meetbare grootheden.’

29 J.A.G. van der Geld, *De toekomst van de Nederlandse vennootschapsbelasting*, afscheidsrede Tilburg University, p. 16-17.