

# Pensioen 2020: de stand van zaken<sup>1</sup>

04-09-2017 | Door Jos Gielink

werkzaam als pensioenjurist en belastingadviseur bij  
Gielink Pensioenrecht B.V.



**Al kort na de financiële crisis in 2008, bleek dat ook het Nederlandse pensioenstelsel kwetsbaar is. De aanhoudende daling van de rente, de toename van de levensverwachting en de verzwaring van de buffereisen en rekenregels, hebben ingrijpende gevolgen gehad voor de financiële positie van pensioen-uitvoerders en de betaalbaarheid van uitkeringsovereenkomsten.**

**In 2009 kondigde minister Donner al een brede aanpak aan van de problemen die zich voordoen in het bestaande pensioenstelsel. Dit leidde in 2010 tot het Pensioenakkoord van de Stichting van de Arbeid en rapporten van de Commissies Frijns en Goudswaard. Het bleek moeilijk en tijdrovend om consensus te bereiken over het nieuwe stelsel.<sup>1</sup>**

Er is in de afgelopen jaren wel voortdurend lopend onderhoud uitgevoerd. Het Financieel Toetsingskader (FTK) werd herhaaldelijk bijgesteld, de governance van pensioenfondsen en de communicatiewetgeving werden aangepast en het Witteveenkader werd versoerd om het pensioen betaalbaar te houden.

De wens om het pensioenstelsel toekomstbestendig te houden, bleef echter bestaan.

Eind 2013 kondigde het kabinet een brede dialoog aan over de toekomst van het pensioenstelsel op de lange termijn. In hoeverre past het pensioenstelsel nog in de 21-ste eeuw? De pensioendialoog leverde de volgende aspecten op voor de verbetering van het pensioenstel.

- Het stelsel moet inspelen op de veranderde arbeidsmarkt: werknemers veranderen voortdurend van baan, het aantal ZZP'ers is sterk toegenomen.
- Zorg voor een betere aansluiting op individuele behoeften. Er is behoefte aan maatwerk ten aanzien van de hoogte van de inleg, de aanwending voor andere bestedingsdoelen en beleggingskeuzes die aansluiten bij de persoonlijke kenmerken.

- Ga na hoe en met wie solidariteit duurzaam kan worden georganiseerd.

## Fundamentele vragen

Een brede verkenning is veelomvattend en complex. In de studies die in 2015 en 2016 door de SER zijn gemaakt, worden veel alternatieven aan de orde gesteld en gewogen. Niettemin is er kritiek mogelijk op de aanpak waarvoor gekozen is: de fundamentele vraag over nut en noodzaak van ons stelsel komt niet in beeld. Wat is het doel van een pensioenregeling en wie is verantwoordelijk voor pensioen? Is het wenselijk of noodzakelijk om het huidige stelsel van verplicht collectief pensioensparen voort te zetten? Deze fundamentele (voor)vragen blijven nagenoeg onbesproken.

## Hoofdpijnennota

In de *Hoofdpijnennota* (juli 2015) heeft het kabinet de uitgangspunten geformuleerd die als basis dienen voor het nieuwe stelsel:

- Met de AOW biedt de overheid een basispensioen aan als stevig fundament voor een goede oude dag.
- Doel van het aanvullend pensioen is het voorkomen van een grote terugval in de levensstandaard na pensionering, zodat gepensioneerden ongeveer kunnen blijven leven zoals ze gewend zijn.
- In het nieuwe stelsel blijven risicodeling en collectiviteit centraal staan. Solidariteit krijgt vorm door het delen van de risico's op lang leven, tegenvallende beleggingen, arbeidsongeschiktheid of het overlijden van de partner. Door middel van collectiviteiten wordt de solidariteit vormgegeven en wordt geprofiteerd van lage uitvoeringskosten; dat levert meerwaarde en dus welvaartswinst op.
- Het pensioen moet eenvoudig en transparant zijn, waarbij deelnemers zicht hebben op de risico's die worden gedeeld en waarbij bepaalde generaties niet structureel mogen worden benadeeld ten opzichte van andere generaties.

- Het pensioen moet enige mate van maatwerk en keuzevrijheid kennen, zodat het pensioen beter is toegesneden op de persoonlijke behoeften van de deelnemer.
- Het is van belang dat zowel werkgevers, werknemers als overheid gezamenlijk de verantwoordelijk dragen voor het aanvullend pensioen.
- Het kabinet vindt het van belang dat er vertrouwen is in het pensioenstelsel. Transparantie en heldere communicatie zijn hiervoor onontbeerlijk.

Deze uitgangspunten worden in de *Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel* (juli 2016) verder uitgewerkt langs vier hoofdlijnen.

## Vier hoofdlijnen

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

### Een toereikend pensioen voor alle werkenden

Het gaat hierbij met name om de facilitering en de stimulering van pensioenopbouw voor ZZP'ers, flexwerkers en werknemers en zelfstandigen die geen aanvullend pensioen opbouwen. Voor de verschillende groepen zijn uiteenlopende beleidsopties in kaart gebracht in de *Perspectiefnota*, maar keuzes worden nog niet gemaakt.

Een ander aspect is de groep werkenden die bij verplichte deelname, indien ook de vrije besparingen en de eigen woning in ogenschouw worden genomen, teveel pensioen opbouwen. Dit zou kunnen worden opgelost door meer keuzevrijheid met betrekking tot de inleg toe te laten.

Het traditionele pensioendenken biedt onvoldoende fiscaal en juridisch maatwerk voor ZZP'ers en andere zelfstandigen.

De fiscale faciliteiten in de derde pijler zijn veel beperkter dan in de tweede pijler. Er zijn zwaarwegende redenen om de fiscale ongelijkheid tussen de tweede en derde pijler op te heffen. Op deze manier wordt de historisch verklaarbare, maar inmiddels onbegrijpelijke ongelijkheid tussen de tweede en derde pijler opgeheven.

Indien wordt gekozen voor degressieve opbouw, en fiscale faciliteiten voor leeftijdsonafhankelijke premies in de tweede en de derde pijler, komen de stelsels in de tweede en derde pijler al dicht bij elkaar.

Er blijven dan drie fiscale knelpunten. In de overgangperiode krijgen werknemers in de tweede pijler de keuze tussen fiscale aftrek volgens het bestaande en het nieuwe regime, in de derde pijler zou dan een identieke fiscale faciliteit moeten worden aangeboden.

Een ander knelpunt is dat in de derde pijler de inhaal van in eerdere jaren niet benutte fiscale facilitering wordt beperkt door een cijfermatig maximum. Het is mogelijk om zeven jaar in te halen, maar de zogenaamde reserveringsruimte in een bepaald jaar wordt beperkt tot een maximumbedrag van € 7.110 (vanaf 55 jaar en 9 maanden: € 14.039). Deze cijfermatige beperking geldt niet in de tweede pijler en zou moeten vervallen.

Een derde probleem betreft de franchise voor deeltijd-ondernemers. Hoewel wij begrip hebben voor de uitvoeringsproblemen, is het principieel onjuist dat de franchise in de tweede pijler voor deeltijd-werknemers naar evenredigheid wordt verlaagd, terwijl dit voor deeltijd-ondernemers niet het geval is. Ook juridisch knelt het solidaire tweede pijlerdenken. Verplichte deelname aan bedrijfstakregelingen met bijdragen die kunnen oplopen tot 30% van het pensioengevend inkomen zijn financieel onhaalbaar voor de meeste ZZP'ers.

### Afschaffen van de doorsneesystematiek

Een uitgangspunt van het nieuwe stelsel wordt volgens het kabinet dat de doorsneesystematiek (een doorsneepremie gekoppeld aan een tijdsevenredige opbouw) wordt afgeschaft. De doorsneepremie is wettelijk verplicht voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen en is daardoor van toepassing op meer dan 80% van de deelnemers.

De doorsneesystematiek leidt volgens het CPB, de SER en het kabinet tot ongewenste herverdeling. Werknemers die alleen de eerste helft van hun loopbaan onder een pensioenregeling met doorsneepremie vallen, hebben over deze periode tot 35% lagere pensioenopbouw dan op basis van de ingelegde premies mogelijk zou zijn geweest.

Omdat werknemers steeds minder vaak hun gehele carrière doorbrengen in dezelfde bedrijfstak en in hun loopbaanperiodes werknemerschap en zelfstandigheid afwisselen, wordt deze lagere pensioenopbouw in de eerste helft van de carrière door een toenemende groep niet meer ingelopen in de tweede helft van de carrière.

Ook staat de doorsneesystematiek vernieuwing van het pensioenstelsel in de weg. Zo is de doorsneesystematiek slecht verenigbaar met de pensioenregeling met pensioenvermogens en is ook de ruimte om keuzemogelijkheden bij de inleg te introduceren beperkter, omdat de individuele keuze ook effect heeft voor het collectief.

Indien de doorsneepremie vervangen wordt door actuariële premies op deelnemersniveau, zal de hoogte van de premie oplopen met de leeftijd (zogenaamde progressieve premies). Dit is ongunstig voor de banenkansen van ouderen, die toch al een kwetsbare positie hebben op de arbeidsmarkt.

De afschaffing van de doorsneepremie zal derhalve worden gecombineerd met de invoering van degressieve opbouw, in plaats van de tot nu toe wettelijk voorgeschreven tijdsevenredige opbouw.

Het kabinet is voorstander van een degressieve opbouwssystematiek met vlakke, leeftijdsafhankelijke pensioenpremies. 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.

De degressieve opbouw beschermt de positie van oudere werknemers, maar kan tot tekorten in de opbouw leiden bij jongere werknemers die in de jaren waarin veel pensioen wordt opgebouwd, geen inkomen of een laag inkomen hebben.

Daarnaast leidt de afschaffing van de doorsneepremie tot aanzienlijke overgangsproblemen. De kosten van de afschaffing van de doorsneepremie werden door het CPB in een rapport d.d. 31 mei 2017 geschat op 100 miljard euro en de transitielast werd becijferd op 60 miljard. De verlaging wordt veroorzaakt door de lagere rente. Het AG kwam in 2016 uit op (nog) lagere transitiekosten, te weten € 40 miljard.

### **Randvoorwaarden afschaffing doorsneesystematiek**

Voor de overgang naar de degressieve opbouw zal aan een aantal randvoorwaarden moeten worden voldaan, waaronder de juridische en fiscale houdbaarheid. Het kabinet besteedt hier ruim aandacht aan.

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-ste eeuw, waarbij de herverdeling van jongere deelnemers naar oudere deelnemers minder wordt. De overstap naar degressieve opbouw wordt daarnaast beschouwd als een passend en noodzakelijk middel om dit doel te bereiken.

De overstap naar degressieve opbouw mag evenmin in strijd komen met het recht op ongestoord genot van eigendom. De overstap naar degressieve pensioenopbouw betekent dat de huidige deelnemers minder opbouwruimte krijgen. Dit geldt het sterkst voor deelnemers van 45 jaar en ouder. De eerste helft van hun carrière gold immers de doorsnee-opbouw, terwijl ze nu te maken krijgen met een lagere opbouw in het tweede deel van hun carrière.

Het kabinet constateert dat er weinig juridische precedentes zijn, maar gaat ervan uit dat het nog niet vaststaat of toekomstige pensioenopbouw als een eigendomsrecht kan worden beschouwd. Voor het geval er al sprake zou zijn van een inbreuk op het eigendomsrecht, dan zal deze bij wet zijn voorzien en wordt de afschaffing daarvan ingegeven door het algemeen belang. Dat algemeen belang ligt in een toekomstbestendig en betaaldbaar pensioensysteem dat op voldoende draagvlak kan rekenen. Daarbij dient de overgang een legitiem doel. Het is dan vervolgens vooral van belang dat de inbreuk op het eigendomsrecht "proportioneel" is en niet leidt tot een individueel onevenredig zware last. Er zijn derhalve compenserende maatregelen nodig op deelnemersniveau om een eventuele inbreuk op het eigendomsrecht zoveel mogelijk te beperken. Zorgvuldig overgangsrecht met evenwichtige verdeling van de transitielasten voor alle individuele deelnemers kan de effecten van de transitie proportioneel maken.

Een derde juridisch aspect betreft de vraag of de afschaffing van de doorsneepremie leidt tot het vervallen van de verplichtstelling. De Europese rechter heeft in het verleden geoordeeld dat de verplichtstelling een inbreuk is op het mededingingsrecht, die is toegestaan omdat het om een dienst van algemeen economisch belang gaat die zonder deze verplichtstelling niet op deze manier kan worden uitgevoerd en omdat er een aantal solidaire elementen in het Nederlandse stelsel aanwezig zijn.

De doorsneepremie is slechts één van de genoemde solidaire elementen. In het nieuwe stelsel krijgt de solidariteit gestalte via het handhaven van de acceptatieplicht, een voor iedereen gelijke premie en een vorm van collectieve buffer of risicodeling. Hoewel het kabinet hierover geen harde uitspraak doet, wordt in de literatuur over het algemeen aangenomen dat de afschaffing van de doorsneepremie niet zal leiden tot het vervallen van de verplichtstelling.

Het kabinet constateert dat een overstap van tijdsevenredige naar degressieve pensioenopbouw binnen de door het kabinet genoemde randvoorwaarden in beginsel mogelijk is, mits de transitie evenwichtig wordt vormgegeven en in de uitwerking met een aantal zaken rekening wordt gehouden.

De afschaffing van de doorsneesystematiek zal worden vormgegeven door in de Wet BPF de verplichting voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen om een doorsneepremie te hanteren, te laten vervallen. Daarnaast zal in de Pensioenwet de verplichting dat pensioenaanspraken in een uitkeringsovereenkomst tijdsevenredig verworven moeten worden, vervallen.

De overgang naar de degressieve opbouw heeft ook ingrijpende consequenties voor het fiscale kader voor pensioenopbouw. Het leeftijdsafhankelijke maximale opbouwpercentage voor middelloonregelingen zal worden vervangen door een staffel van leeftijdsafhankelijke opbouwpercentages. Bij premie-overeenkomsten zal de progressieve premiestaffel worden vervangen door een leeftijdsafhankelijk gelijkblijvend premiepercentage.

In het kader van een evenwichtige transitie, zal in de transitieperiode een keuze mogelijk zijn tussen het bestaande fiscale kader en de nieuwe begrenzingsen. Volgens het overgangsrecht zullen deelnemers fiscaal gefaciliteerd pensioen opbouwen tegen het voor de bijbehorende leeftijd hoogste opbouw- of premiepercentage van beide stelsels.

Op 3 juli 2017 heeft de Raad van State op verzoek van de regering een voorlichtingsadvies uitgebracht over de juridische houdbaarheid van de afschaffing van de doorsneesystematiek. De conclusies van de Raad van State komen overeen met hetgeen hierover in het voorgaande is opgemerkt. De Raad van State ziet derhalve geen prohibatieve belemmeringen, maar waagt zich niet aan een definitief oordeel.

Het definitieve oordeel over de juridische houdbaarheid kan pas worden gegeven als de ideeën en contouren daadwerkelijk worden omgezet in een nieuw stelsel.

## Een nieuw type pensioenovereenkomst

In de verkenningen door de SER en het kabinet zijn nieuwe pensioenovereenkomsten voorgesteld. Een eerdere poging van de wetgever om een nieuw pensioencontract te ontwikkelen, is niet geslaagd. In de aanloop naar het nFTK lag er een voorstel op tafel om de zogenaamde reële ambitieovereenkomst te introduceren. De sector was verdeeld en uiteindelijk is gekozen voor de tussenvariant, waarbij het toezichtskader van het nominale contract werd aangepast. De wetgever heeft met ingang van 1 januari 2015 alleen enige aanpassingen van het FTK voor het nominale contract ingevoerd.

Het gaat om verschillende varianten van de persoonlijke pensioenrekening (PPR) en van de ambitie-overeenkomst. De PPR gaat uit van de huidige premieovereenkomst, maar kent uitgebreidere collectieve risicodeling dan onder de huidige wetgeving toegestaan is. Varianten waarin kan worden doorbelegd na pensionering (variant IV-A) en een variant waarbij risico's binnen bestaande generaties worden gedeeld (variant IV-B) zijn na de invoering van de Wet Verbeterde Premieregeling al toegestaan. Het kabinet vindt een PPR met een uitgebreidere risicodeling met collectieve buffers (variant IV-C-R) de moeite van verder onderzoek waard.

In variant 4C worden naast de biometrische risico's, de risico's die samenhangen met arbeidsongeschiktheid en de beleggingsrisico's binnen bestaande generaties, ook de beleggingsrisico's met toekomstige generaties collectief gedeeld. De risico's worden gedeeld via een expliciete buffer. De buffer wordt in economisch gunstige tijden gevuld, dit heeft een gunstige invloed op de economie. Oudere deelnemers kunnen voor een substantieel deel blijven beleggen in de zakelijke waarden.

De ambitie-overeenkomst sluit meer aan bij de huidige uitkeringsovereenkomst, dat wil zeggen dat in dit contract vanaf aanvang een levenslange periodieke uitkering wordt toegekend. Het belangrijkste verschil met de huidige uitkeringsovereenkomst is dat de aanspraken volledig voorwaardelijk zijn.

Als het gaat om een ambitie-overeenkomst heeft het kabinet de voorkeur voor een ambitieovereenkomst waarin de voorwaardelijke aanspraken worden gewaardeerd aan de hand van de risicovrije rente (variant I-B met RTS).

Zowel de PPR als de ambitie-overeenkomst bevat een uitgebreide vorm van risicodeling met toekomstige generaties, die meerwaarde kan hebben: uit berekeningen van het Centraal Planbureau blijkt volgens het kabinet dat deze risicodeling op termijn kan leiden tot een 7% hoger pensioen. De risicodeling met toekomstige generaties gaat wel ten koste van de transparantie van het stelsel en vereist een stabiele instroom van nieuwe deelnemers.

Met een dergelijke vérgaande risicodeling kan de beleggingshorizon voor oudere deelnemers effectief worden verlengd. Het risico van overdrachten tussen nieuwe en oude deelnemers blijft wel in stand en kan tot nieuwe discussies leiden. Dit was nu juist een van de redenen om de doorsneepremie af te schaffen.

Het is aan sociale partners om een keuze te maken voor een bepaalde contractsvorm en daarop over te stappen. Als het aan het kabinet ligt, kunnen sociale partners dus kiezen voor het handhaven van de huidige uitkeringsovereenkomst (met degressieve opbouw), of overstappen naar een van de drie PPR-varianten of de nieuwe ambitie-overeenkomst.

Het kabinet spreekt uit dat men sociale partners en pensioenuitvoerders zoveel mogelijk zal helpen bij een overstap naar een nieuw contract, waarbij ook gekeken wordt naar mogelijkheden om het onderbrengen van bestaande rechten en aanspraken in een nieuwe overeenkomst (invaren) te faciliteren. De concrete uitwerking van deze begeleiding is nog in ontwikkeling.

## Keuzevrijheid en maatwerk

Onder keuzevrijheid verstaat het kabinet de *individuele* keuzemogelijkheid. Onder maatwerk verstaat het kabinet de mogelijkheid van sociale partners of de pensioenuitvoerder, om het pensioen meer af te stemmen op de veronderstelde behoeften van de deelnemer. Maatwerk kan volgens het kabinet de deelnemer behoeden voor verkeerde keuzes. Het kabinet ziet zowel met betrekking tot de inleg, de opname, als het beleggen mogelijkheden om de bestaande systematiek te verruimen. De volgende opties zijn aan de orde:

- De invoering van de mogelijkheid van een tijdelijke premiestop gedurende een periode van vijf jaar;
- De mogelijkheid om een bedrag ineens op te nemen in de werkende fase of rond pensioeningang. De opname ineens dient gemaximeerd te worden, bij-

voorbeeld tot een zodanig bedrag dat na de opname nog een levenslange uitkering van 75% resteert, op basis van de 100 : 75% variabele opname;

- De opties om minder premie in te leggen of een bedrag ineens op te nemen tijdens de werkende fase, zouden kunnen worden verbonden aan een bestedingsdoel dat ondersteunend is aan de oudedagsvoorziening, zoals bijvoorbeeld de aankoop van een woning of de aflossing van woningschulden;
- Bij beleggen is het doel van meer keuzemogelijkheden en maatwerk een betere aansluiting tussen risicoprofiel en de voorkeuren en kenmerken van pensioendeelnemers.

Het kabinet zal de hiervóór genoemde mogelijkheden verder onderzoeken en nagaan welke juridische beperkingen hierbij in acht moeten worden genomen. Toename van de flexibiliteit zet de solidariteit in de regeling mogelijk onder druk, dit zal bij dit onderzoek een belangrijk aandachtspunt zijn.

## Transitie

Er is sprake van een dubbele overgang, namelijk de transitie door de afschaffing van de doorsneesystematiek (degressieve opbouw) en anderzijds door de overgang naar een nieuw pensioencontract.

Het kabinet moet een keuze maken voor welke periode het transitiekader geldt en daarmee de maximale transitietermijn voor de pensioenuitvoerders. Het CPB laat zien dat een transitie in 25 jaar in ieder geval mogelijk is. Het is onzeker of een kortere transitietermijn binnen de juridische randvoorwaarden past. Een zogenaamde "big bang", een scenario waarbij de pensioenuitvoerders in één keer overstappen naar een nieuwe pensioenovereenkomst zonder doorsneesystematiek, door bestaande aanspraken in één keer te herrekenen, kent prohibitieve bezwaren gezien de omvang van de resterende generatie-effecten.

Het kabinet wil financieel bijdragen aan de overstap door deze fiscaal te faciliteren. Het ligt voor de hand dat pensioenfondsen de introductie van een nieuwe pensioenovereenkomst combineren met de afschaffing van de doorsneesystematiek. Door te kiezen voor een zogenaamde dubbele transitie worden de transitiekosten mogelijk beperkt, omdat de overgang naar het nieuwe contract wellicht een verzachtend effect heeft op de kosten van de afschaffing van de doorsneepremie. Dit moet nog nader worden onderzocht.

Indien sociale partners kiezen voor een nieuw type contract, is het de vraag of en hoe reeds opgebouwde rechten kunnen worden ingebracht in het nieuwe contract. Deze zogenaamde invaarproblematiek wordt dus wederom actueel bij de overgang naar een stelsel met degressieve opbouw, indien sociale partners besluiten om een nieuw contract te introduceren.

Het kabinet kiest er vooralsnog voor om de conversie van bestaande aanspraken te regelen binnen de huidige kaders van de Pensioenwet. Het is toegestaan om bestaande aanspraken te wijzigen door middel van een zogenaamde interne collectieve waardeoverdracht (artikel 83, lid 1, onderdeel c Pensioenwet). Dit artikel biedt de pensioenuitvoerder de mogelijkheid om een nieuwe pensioenovereenkomst toe te passen op eerder opgebouwde rechten. Het aantastingsverbod van artikel 20 Pensioenwet geldt niet indien er sprake is van een collectieve waardeoverdracht in de zin van artikel 83. Het kabinet gaat na of de voorwaarde dat een individuele deelnemer bezwaar kan maken tegen de collectieve waardeoverdracht, wordt geschrapt.

## Verder met de hervorming

De technische uitwerking van voorstellen en ideeën is *work in progress*. Het Ministerie van SZW en de SER zijn hiermee bezig.

Het pensioendossier lag ook op tafel bij de onderhandelingen over een nieuwe coalitie met Groen Links. Volgens krantenberichten hadden VVD, D66 en GroenLinks gekozen voor de PPR met collectieve risicodeling en dus ook voor de afschaffing van de doorsneepremie. Het CDA was nog niet helemaal door de bocht: zij willen het nieuwe SER-rapport afwachten.

D66 en VVD zijn voorstander van een wijziging van de verplichtstelling. Niet de uitvoerder, maar de regeling wordt verplicht gesteld, zodat sociale partners op ondernemingsniveau zélf de uitvoerder van de verplichtgestelde regeling kunnen kiezen. Beide politieke partijen zijn ook voorstander van een verruiming van de keuzemogelijkheden en maatwerk. Zo zou bijvoorbeeld iedere deelnemer zijn eigen beleggingsrisico moeten kunnen bepalen.

Over het pensioen van de ZZP'ers lopen de meningen sterk uiteen. Naar verluidt willen D66 en VVD niet verder gaan dan dat het pensioensparen voor deze belangrijke en omvangrijke doelgroep gestimuleerd wordt. Een broodnodige verbetering van de fiscale faciliteiten blijft dan op de tekentafel liggen.

Ook over de aftopping van het pensioengevend loon wordt gesproken. VVD, D66 en GroenLinks willen het bestaande maximum (€ 103.317) niet verder verlagen, D66 zou het maximum willen verlagen tot € 53.706. Over de inhoud van pensioenafspraken in het coalitieoverleg met de ChristenUnie is nog niets bekend.

In de agenda van het kabinet heeft de SER nog een aantal vervolgoopdrachten te vervullen. Het kabinet wacht nog op een aantal belangrijke vervolgstudies en voorstellen. De SER heeft tot nu toe de kans laten liggen om een vooraanstaande rol te spelen bij de plannen die nu worden gesmeed door de nieuwe coalitie. Volgens de laatste berichten is de SER nog steeds in overleg over de concrete keuze die moet worden gemaakt voor de nieuwe pensioenovereenkomst. Mogelijk zou de SER voorstander zijn van een combinatie van de PPR en de ambitie-overeenkomst. De werknemers nemen eerst deel aan een PPR-regeling met collectieve buffers. Vanaf 10 jaar voor pensioendatum wordt deze overeenkomst geconverteerd in een ambitie-overeenkomst en wordt er pensioen ingekocht bij de uitvoerder. In alle fasen van het contract (dus ook in de uitkeringsfase) moeten afdoende buffers aanwezig zijn.

## Conclusies en aanbevelingen

Hoewel ons pensioenstelsel internationaal in hoog aanzien staat, was het toch wenselijk geweest dat het stelsel nog fundamenteeler en kritischer was bezien dan tot nu toe het geval is geweest. Voor welk stelsel zouden we kiezen als we blanco zouden kunnen starten? Door de gekozen aanpak is er tot nu toe nog geen sprake van een werkelijke integrale herziening van het Nederlandse pensioenstelsel. Had men dit serieus gewild, dan had de regie voor de wijziging in handen moeten worden gelegd van een technische herzieningscommissie, in plaats van de polderpartijen die vertegenwoordigd zijn in de SER.

De gevolgen van het gekozen traject laten zich tot de dag van vandaag voelen. De belangen van werkgevers en werknemers wegen tot nu toe aanmerkelijk zwaarder door dan de belangen van de groeiende groep zelfstandigen.

Vanwege de omvang van de bestaande opbouw, en door de regie over te laten aan werkgevers en werknemers, is het traject ook veel tijdrovender geworden dan technisch gesproken nodig is. De integrale herziening is al bijna 10 jaar onderweg, maar er zijn nog geen knopen doorgehakt.

Vooralsnog wordt in het nieuwe stelsel een belangrijke plaats ingeruimd voor nieuwe modernere pensioencontracten. Het voorstel is hierbij dat de nieuwe pensioencontracten (PPR en ambitie-overeenkomst) niet de plaats zullen innemen van de bestaande uitkeringsovereenkomst. Sociale partners hebben dus de keuze tussen verschillende mogelijkheden. De aanpak is dan min of meer vergelijkbaar met de voorstellen die in de aanloop naar het nFTK op tafel lagen voor de invoering van de reële ambitie-overeenkomst. De voorgestelde ambitie-overeenkomst is een kopie van de eerder voorgestelde reële ambitie-overeenkomst, inclusief bijvoorbeeld het levensverwachtingsaanpassingsmechanisme. Naar onze mening bedreigt deze aanpak de haalbaarheid van het nieuwe stelsel. Omdat de keuze wordt overgelaten aan sociale partners, zijn de werkgevers aansprakelijk voor het invaarrisico (het zogenaamde horizontale risico).

De reële ambitie-overeenkomst is er niet gekomen, mede omdat sociale partners niet de aansprakelijkheid voor de transitierisico's die verbonden zijn aan de omzetting van bestaande aanspraken, voor hun rekening wilden nemen. Als de overgang naar het nieuwe pensioencontract dwingend wordt voorgeschreven door de overheid, draagt de overheid het risico hiervoor. Dat haalt voor sociale partners heel wat kou uit de lucht. Als men toch zou willen kiezen voor keuzevrijheid voor sociale partners, zal het waarschijnlijk nodig zijn dat de overheid de risico's hiervan voor haar rekening neemt.

Tot nu toe wordt de introductie van banksparen in de tweede pijler afgewezen op min of meer dogmatische gronden. Het ligt naar onze mening meer voor de hand dat er een innovatieve oplossing komt voor het langlevensrisico bij bankproducten, dan dat bankproducten om die reden niet worden toegelaten. De Tweede Kamer heeft in 2016 een motie aangenomen waarin de regering werd verzocht om te onderzoeken in hoeverre banksparen kan bijdragen aan een beter pensioenresultaat.

Waarom moet pensioen per se levenslang zijn (in België bestaat er een dwingend afkooprecht)? Deze eis is een belangrijke oorzaak van veel problemen. Dit onderwerp dient veel intensiever bediscussieerd te worden dan tot op heden is gebeurd.

De stelselherziening is naar onze mening verder een uitgelezen gelegenheid om de verschillen in de fiscale faciliteiten in de tweede en in de derde pijler weg te nemen. De discussie hierover loopt al 30 jaar, het is meer dan wenselijk dat het principe van fiscale neutraliteit eindelijk wordt ingevoerd, zodat op korte termijn een einde komt aan de ongelijke behandeling van de fors toegenomen groep zelfstandigen.

---

<sup>1</sup> In dit deel wordt ingegaan op de juridische en fiscale aspecten van de stelselwijziging. In deel 2 zullen Richard Meijer en Hen Veerman van Triple A – Risk Finance ingaan op de actuariële aspecten en de strategische keuzes die een rol spelen bij de herziening.

FA