

CONSEQUENTIES

Veranderde visie op pensioen voor hogere inkomens splitst tweede pijler

Van werknemers met een hoger inkomen wordt, door een veranderde visie op het aanvullend pensioen, verwacht dat zij zelf beslissen of en hoeveel ze willen sparen voor het aanvullend pensioen. Daarbij hoort ook meer keuzevrijheid in de tweede pijler wat betreft de uitvoerings- en beleggingskeuze.

HASKO

VAN DALEN

Onafhankelijk deskundige op het gebied van pensioenen, sociale zekerheid en employee benefits

Tot een paar jaar geleden werd het aanvullend pensioen in ons land gezien als een vorm van uitgesteld loon. Een deel van de beloning voor de prestatie van de werknemer keert de werkgever niet direct uit, maar wordt gereserveerd als inkomensvoorziening voor de periode waarin de werknemer vanwege zijn leeftijd niet meer werkt. Zo wordt de werknemer in staat gesteld om na zijn pensionering zijn levensstandaard te handhaven. Die benadering is in hoge mate bepalend geweest voor de vormgeving van ons pensioenstelsel en het gebrek aan keuzevrijheid daarbinnen.

Er lijkt echter sprake te zijn van een omslag in het denken. Van werknemers met hogere inkomens wordt er verwacht dat zij zelf beslissen of ze willen sparen voor een op behoud van de levensstandaard gebaseerd pensioen. Daarnaast wordt het aanvullend pensioen in

wetenschappelijke publicaties (Bovenberg en Jacobs, 2013) steeds vaker gezien als een spaarpot van de werknemer, in plaats van een vorm van uitgesteld loon.

Door deze veranderde visie op het aanvullend pensioen ontstaat er een knip in de tweede pijler. De op solidariteit en collectiviteit gebaseerde pensioenregeling geldt nog maar tot een bepaald inkomensniveau, steeds vaker slechts tot het maximumpremieloon voor de werknemersverzekeringen. Voor een inkomen boven dat niveau gaat de tweede pijler bestaan uit een individuele pensioenvoorziening met vrijwillige deelname. Daarbij hoort ook meer keuzevrijheid in de pensioenvoorziening voor werknemers met een hoger inkomen.

INKOMENSGRENS VERPLICHTE DEELNAME

Omdat pensioen werd gezien als uitgesteld loon, maakt het onderdeel uit van het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen sociale partners. Sociale partners zijn vrij om te bepalen of er voor werknemers in een bedrijf of bedrijfstak een pensioenregeling wordt getroffen en hoe die eruit komt te zien. Wel is er sprake van een verplichte deelname. Treft men in een bedrijf of bedrijfstak een pensioenregeling, dan moeten alle werknemers daaraan deelnemen – daarin is geen keuzevrijheid. Het is een vorm van paternalisme die zowel het individuele belang van de werknemer als het collectieve belang dient (Chen en Beetsma, 2013). Aangenomen wordt dat werknemers niet uit eigen beweging zullen sparen voor een aanvullend pensioen, zelfs niet als de over-

heid dat fiscaal stimuleert. Daardoor lopen ze de kans dat ze na hun pensionering niet hun gebruikelijke levensstandaard kunnen voortzetten. Bovendien zullen ze sneller een beroep op bijstand moeten doen als ze alleen AOW ontvangen.

Sinds de discussie in de jaren negentig over herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners, is er hier een kentering te zien. In steeds meer pensioenregelingen, vooral bij bedrijfstakpensioenfondsen, wordt er een maximum gesteld aan het salaris waarover verplicht collectief pensioen wordt opgebouwd. Dit heeft tot gevolg dat de verplichte deelname in veel bedrijven en sectoren beperkt is tot een bepaald inkomensniveau. Steeds vaker is dat op het niveau van het maximumpremieloon voor de sociale verzekering (in 2014 was dat 51.414 euro).

Voor pensioenopbouw over het inkomen boven deze grens moeten de werknemers zelf zorgen. Dit betekent niet dat ze per definitie zijn aangewezen op producten uit de derde pijler. Vaak bieden werkgevers en bedrijfstakpensioenfondsen de mogelijkheid om ook over het inkomen boven de inkomensgrens pensioen op te bouwen in de tweede pijler (excedent pensioen). Dat gebeurt via vrijwillige regelingen, waarbij een werknemer altijd de vrijheid heeft om deelname te weigeren. Ook het uitoefenen van indirecte dwang tot deelname, bijvoorbeeld door de werkgeversbijdrage alleen aan de deelnemers van het excedent pensioen te geven, is niet toegestaan. Als een werkgever de deelnemende werknemers een bijdrage in de premie geeft, moet hij hetzelfde bedrag als loon uitbetalen aan werknemers die niet deelnemen.

INKOMENSGRENS FISCALE FACILITEIT

Omdat werknemers met hogere inkomens de vrijheid hebben om zelf te beslissen of boven een bepaalde inkomensgrens pensioen wordt opgebouwd, is de tweede pijler feitelijk gesplitst in pensioenregelingen met verplichte deelname en pensioenregelingen met vrijwillige deelname. Ondanks deze tweedeling was er tot voor kort geen verschil in fiscale behandeling. Alle premies in de tweede pijler werden als uitgesteld loon vrijgesteld van belastingheffing. Er werd pas belasting geheven bij uitkering van het pensioen (de omkeerregel). Door de nivelleringsdrang van de PvdA en de bezuinigingsdrift van de VVD is dat veranderd. De omkeerregel geldt vanaf 1 januari 2015 niet meer voor inkomens boven de 100.000 euro. Het kabinet vindt het niet wenselijk om het sparen voor pensioen te ver-

plichten en fiscaal te faciliteren bij een inkomen boven drie keer modaal. Werknemers met een dergelijk salaris moeten zelf beslissen of ze de premie over het inkomen boven die grens gebruiken voor consumptie, hypotheek, sparen of pensioen. Normaal gesproken zou dit laatste kunnen gebeuren in de derde pijler, via een lijfrente, waarvan de premie niet fiscaal aftrekbaar is (nettolijfrente). Onder druk van de sociale partners en de Tweede Kamer is echter een variant uitgewerkt in de tweede pijler. Dit heet een 'nettopensioen'. Doordat het nettopensioen onder het regiem van de Pensioenwet valt en de nettolijfrente niet, zitten er vooral verschillen in afkoopmogelijkheden en vererving aan nabestaanden (tabel 1).

Met de introductie van het nettopensioen wordt de tweede pijler vanaf 1 januari 2015 in feite in drie delen geknipt (figuur 1): een basispensioenregeling (deel 2a), een vrijwillige pensioenregeling (deel 2b) en het nettopensioen (deel 2c).

De vraag is hoelang die driedeling blijft bestaan en op welk niveau. De commissie-Van Dijkhuizen heeft voorgesteld om de omkeerregel in het nieuwe belastingstelsel te maximeren tot 62.500 euro (Van Dijkhuizen, 2013). De PvdA wil verder nivelleren en heeft in het verleden gepleit voor een maximering op anderhalf keer modaal (WBS, 2012). Als het ooit zover komt dan wordt de tweede pijler wat betreft zowel de verplichte deelname als de fiscale behandeling in twee delen gesplitst op het niveau van het maximumpremieloon voor de werknemersverzekeringen.

UITVOERINGSKEUZE WERKGEVER

Omdat pensioen wordt gezien als een arbeidsvoorwaarde is de keuze van de pensioenuitvoerder een zaak van de werkgever. Die keuzevrijheid wordt bij de basispensioenregeling beperkt door de zogenaamde 'grote verplichtstelling'. Die houdt in dat werkgevers verplicht zijn aangesloten bij het door sociale partners in hun bedrijfstak opgerichte pensioenfonds. Onthefing is alleen mogelijk na een toets op actuariële en financiële gelijkwaardigheid. Dit is omdat bij verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen voor alle deelnemers eenzelfde premiepercentage geldt (de doorsneepremie) en ze daarmee allemaal pensioen opbouwen volgens eenzelfde opbouwpercentage (de doorsneepbouw), ongeacht hoe lang de ingelegde premie nog kan renderen. Door dit systeem zijn jongeren en ouderen voor werkgevers even duur qua pensioen en wordt er geen onderscheid gemaakt naar geslacht, gezond-

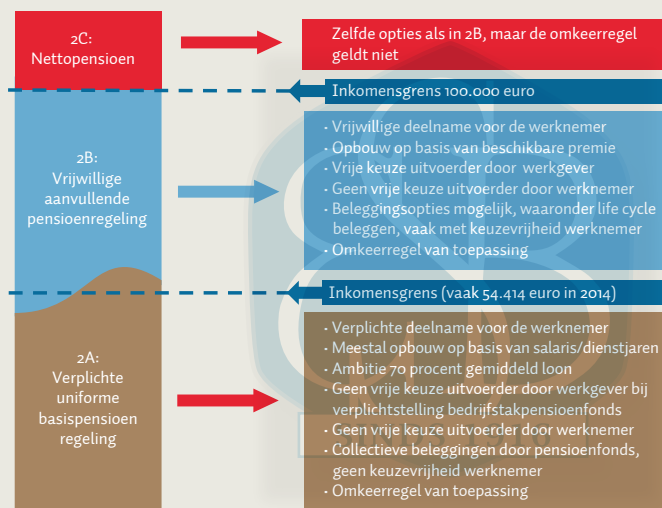
Verschillen tussen nettopensioen en netto lijfrente

TABEL 1

	Nettopensioen (tweede pijler)	Nettolijfrente (derde pijler)
Inkomensvoorzieningen	Ouderdompensioen, partnerpensioen (bij overlijden van de werknemer), wezenpensioen (bij overlijden van de werknemer) of arbeidsongeschiktheidspensioen.	Oudedagslijfrente of tijdelijke lijfrente, nabestaandenlijfrente (bij overlijden van de verzekeringnemer of zijn partner)
Aanbieder	Pensioenfonds, verzekeraar of premiepensioeninstelling	Pensioenfonds, verzekeraar, premiepensioeninstelling, bank of beleggingsinstelling
Acceptatie verzekeringnemer door aanbieder	Wettelijke acceptatieplicht	Geen acceptatieplicht
Kring van gerechtigden	- Ouderdompensioen: Werknemer of ex-werknemer - Partnerpensioen: (gewezen) echtgenoot of degene met wie werknemer gemeenschappelijk huishouding voerde - Wezenpensioen: (pleeg)kinderen tot dertig jaar	Elke willekeurige begunstigde die de verzekeringnemer (belastingplichtige) heeft aangewezen
Uitkeringsvormen	Levenslange uitkering in geld (dus niet in beleggingseenheden) die in hoogte kan variëren, mits de laagste uitkering niet minder bedraagt dan 75 procent van de hoogste uitkering	Levenslange of tijdelijke uitkering die vast en gelijkmatig is in geld of beleggingseenheden bij ouderdom of overlijden
Vererven	Niet mogelijk	Mogelijk in geval van banksparen
Afkoop	Volgens de Pensioenwet is in principe geen afkoop mogelijk, behalve van kleine pensioenen, die minder dan € 462,88 per jaar bedragen	Volgens de Wet op de inkomstenbelasting is gehele of gedeeltelijke afkoop mogelijk, maar dan is een heffing verschuldigd van 1,2 procent over de helft van de waarde van de voorziening vermenigvuldigd met het aantal jaren waarin het box 3-voordeel is genoten, met een maximum van tien jaar

Bron: Zwitserleven; ontwerpbesluit nettopensioen, 2014; Belastingplan, 2015

Driedeling in de 2e pijler vanaf 1 januari 2015 FIGUUR 1



heid, opleiding of soort van dienstverband.

Deze elementen raken in de discussie over het pensioenstelsel steeds verder op de achtergrond. Zo stelt het CPB dat jongeren door de doorsneesystematiek meer premie betalen dan actuariel nodig is en ouderen juist minder (CPB, 2013). Hierbij wordt de doorsneepremie niet meer gezien als een premie die de werkgever betaalt en waaraan de werknemer een bijdrage levert (het werknemersdeel), maar als een totale werknemerspremie. Dit terwijl het merendeel van de premie nog steeds wordt opgebracht door de werkgever. Vervolgens stelt het CPB voor om de pensioenopbouw voor elke leeftijd (meer) in evenwicht te brengen met de pensioenpremie. Niet langer is het principe van uitgesteld loon het uitgangspunt, maar het idee van een actuariel opgebouwde individuele pensioenpot. Als dat principe leidend wordt, ligt het voor de hand dat er een eind komt aan de doorsneepremie en de verplichtstelling.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Zover is het nog niet. Zelfs de vrijheid van de werkgever om voor de pensioenopbouw boven de inkomensgrens van de basispensioenregeling zelf een pensioenuitvoerder te kiezen, kan worden beperkt. Als sociale partners de vrijwillige pensioenregeling of nettopensioenregeling van een bedrijfstakpensioenfonds onder de verplichtstelling laten vallen, moet de werkgever die regeling aanbieden aan zijn werknemers. Hij kan alleen een andere uitvoerder kiezen, als hij ontheffing van de verplichtstelling heeft gekregen. Voor de ontheffing van de vrijwillige pensioenregeling gelden dezelfde zware kwantitatieve eisen als bij de basispensioenregeling.

Voor de ontheffing van de verplichtstelling van de nettopensioenregeling komt er een kwalitatieve toets, die inhoudt dat de maximaal in te leggen premie en werkgeversbijdrage bij de andere pensioenuitvoerder hetzelfde moeten zijn en dezelfde vormen van nettopensioen moeten worden geboden als bij het bedrijfstakpensioenfonds (SZW, 2014).

Hierdoor zal de eventuele verplichtstelling van een nettopensioenregeling in de praktijk weinig voorstellen. De vraag rijst waarom zo'n simpele kwalitatieve toets niet eveneens kan gelden voor de ontheffing van de verplichtstelling van de vrijwillige pensioenregeling. Gezien de tendens om het paternalisme te beperken tot een bepaald inkomensniveau ligt het voor de hand om alleen voor de basispensioenregeling de kwantitatieve toets te behouden, en om voor de vrijwillige pensioenregeling en het nettopensioen te volstaan met een eenvoudige kwalitatieve toets.

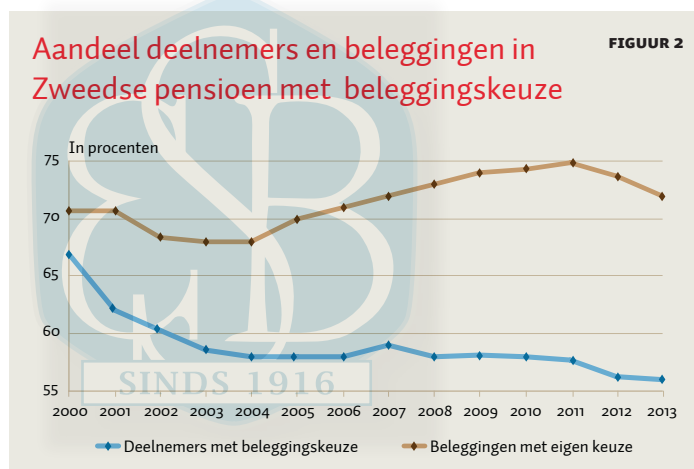
UITVOERINGSKEUZE WERKNEMER

De werknemer heeft nu geen vrijheid in de keuze van pensioenuitvoerder. Bij de basispensioenregeling houdt dit verband met het principe van het collectief beleggen middels het pensioenfonds, waardoor risico's en financiële schokken kunnen worden gedeeld met toekomstige generaties. Die meerwaarde van collectief beleggen neemt af doordat ook in de basispensioenregelingen zowel het beleggingsrisico als het langlevensrisico steeds meer bij de deelnemers komt te liggen. Daarnaast neemt de behoefte aan maatwerk toe, door veranderingen in samenlevingsvormen, mobiliteit op de arbeidsmarkt en afwijkende arbeidspatronen (Netspar, 2011). Er zijn verschillende studies verricht naar de mogelijkheid van beleggingskeuze voor werknemers binnen de basispensioenregeling (Netspar, 2013). Vrijwel al die studies leiden tot de conclusie dat

individuele beleggingskeuzes alleen mogelijk zijn als iedere werknemer een individuele pensioenpot heeft (Netspar, 2014). Voorstanders van meer vrijheid in de uitvoeringskeuze pleiten daar ook voor en wijzen op Chili, waar werknemers wel zelf hun pensioenuitvoerder mogen kiezen. Zij verwachten veel van de concurrentie die ontstaat als werknemers zelf zeggenschap

Bij de vrijwillige pensioenregeling en het nettopensioen kan voor ontheffing van de verplichte deelname aan het bedrijfstakpensioenfonds volstaan worden met een eenvoudige kwalitatieve toets

hebben over hun pensioenpot en als pensioenfondsen een direct financieel belang krijgen bij de prestaties die ze leveren. De tegenstanders voeren als bezwaar aan dat pensioen een complex financieel product is en werknemers niet de kennis hebben om een goede keuze te maken. Bovendien is het Chileense model gebaseerd op beschikbarepremieregelingen en dat wijkt sterk af van de meeste basispensioenregelingen in ons land (Schouten, 2013).



Voor werknemers met een hoger inkomen is er vaak wel vrijheid in de beleggingskeuze, omdat veel uitvoerders van vrijwillige pensioenregelingen en het nettopensioen diverse beleggingsopties bieden. De keuzes blijven echter beperkt tot de beleggingsopties die de door de werkgever gekozen uitvoerder biedt. Meer keuzevrijheid zou voor de hand liggen, want nu is een werknemer die een andere uitvoerder wil kiezen, gedwongen om over te stappen op een product in de derde pijler. Dat past niet bij het uitgangspunt dat werknemers met hogere inkomens zelf voor hun pensioenopbouw moeten zorgen en daarvoor ruimte moeten krijgen in de tweede pijler.

De vraag is of werknemers behoefte hebben aan meer keuzevrijheid en die ook aankunnen. Uit de statistieken blijkt dat de meeste werknemers in vrijwillige

pensioenregelingen geen actieve beleggingskeuze maken, maar deelnemen aan het *default*-beleggingsfonds of de levenscyclusvariant van de pensioenuitvoerder (Netspar, 2008). Bovendien blijkt dat als werknemers zelf beleggingskeuzes maken ze meestal slechtere resultaten behalen dan het defaultfonds of de lifecycle-optie.

Voorstanders van vrijheid in beleggingskeuzes wijzen op het Zweedse pensioenstelsel, waar men voor een deel van het staatspensioen kan kiezen uit meer dan 700 beleggingsfondsen. Een grote meerderheid van de Zweden waardeert die vrijheid in beleggingskeuze. Opvallend is wel dat de internetcrisis van 2000 een behoorlijk effect heeft gehad op het gebruik van deze keuzevrijheid. In 2000 maakte nog 67 procent van alle nieuwkomers een beleggingskeuze, in 2013 was dat nog maar twee procent. Hierdoor is het percentage deelnemers dat een eigen beleggingskeuze maakte, gedaald van 67 procent in 2000 naar 58 procent in 2013 (Fondbolagen, 2014). Daarnaast valt op dat vooral werknemers tot 35 jaar in het defaultfonds blijven en juist oudere deelnemers, met vrij grote pensioenreserves en aanvullende pensioenopbouw in private fondsen, overstappen. Daardoor is het pensioenkapitaal dat naar de alternatieve beleggingsfondsen is gegaan vrij hoog, en zit er in het defaultfonds nog maar ongeveer 25 procent van alle assets (figuur 2). Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat beleggingskeuzes in de praktijk vooral gemaakt worden door deelnemers die een grotere buffer hebben en enig financieel risico kunnen dragen.

CONCLUSIE

Bij sociale partners, overheid en wetenschap is er sprake van een omslag in het denken over pensioen. Hierdoor zijn de collectieve pensioenregelingen in veel sectoren al beperkt tot het niveau van het maximumpremialoon voor de werknemersverzekeringen. De tweede pijler is in feite gesplitst. Voor werknemers met hogere inkomens zijn er vrijwillige pensioenregelingen, met inbegrip van het nettopensioen. Toch zijn die werknemers daarbij nog beperkt in hun uitvoeringskeuze en beleggingskeuze. Maar als het uitgangspunt is dat deelnemers met hogere inkomens zelf moeten beslissen of en hoe ze pensioen opbouwen, ligt het voor de hand hun ook voor die regelingen volledige keuzevrijheid te geven. Dat kan door deze vrijwillige pensioenregelingen en het nettopensioen buiten de verplichtstelling te houden en alle overige beperkingen voor uitvoerings- en beleggingskeuzes weg te nemen.

LITERATUUR

- Bovenberg, L. en B. Jacobs (2013) Los hypotheekschuld in met pensioengelden. *NRC*, 11 oktober.
- Chen, D. en R. Beetsma (2013) *Mandatory participation in occupational pension schemes in the Netherlands and other countries*. Werkdocument aan de Universiteit van Amsterdam.
- CPB (2013) *Eindrapportage Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek*. Den Haag: CPB.
- Dijkhuizen, C. van (2013) *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport van de Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen*. Den Haag: Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen.
- Fondbolagen (2014) *More facts about the premium pension*. Stockholm: The Swedish Investment Fund Association's pensions working group.
- Netspar (2008) *Individuele pensioenoplossingen: doel, vormgeving en een illustratie*. *Netspar NEA papers*, 10.
- Netspar (2011) *Het pensioenfonds van de toekomst: risicodeling en keuzevrijheid*. *Netspar NEA papers*, 44.
- Netspar (2013) *Collective pension schemes and individual choice*. *Netspar design paper*, 19.
- Netspar (2014) *Risicodeling moeilijker / keuze binnen grenzen*. Achtergronddocument bij Netspar.
- Schouten, E.A.P. (2013) *Nieuw pensioenstelsel volgens politieke jongerenorganisaties; wat kunnen we van Chili leren?* *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken*, 53.
- SZW (2014) *Brief van de staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Van Financiën m.b.t. ontwerpbesluit nettopensioen*, 33 863(30).
- WBS (2012) *Naar een linkse begroting*. WBS Cahier. Den Haag: Wiardi Beckman Stichting.