

# Perspectiefnota toekomstig pensioenstelsel

PGGM | Advies Regeling & Financiering | 11 juli 2016

## Inhoud van deze quickscan

Op 8 juli 2016 stuurde staatssecretaris Jetta Klijnsma aan de Tweede Kamer namens het kabinet een Perspectiefnota waarin de hoofdlijnen voor een toekomstig pensioenstelsel verder worden uitgewerkt. Daarmee geeft zij vervolg aan de hoofdlijnennota die zij een jaar daarvoor (6 juli 2015) stuurde.

In voorliggende quickscan geeft PGGM u een samenvatting van de Perspectiefnota. Het is een uitvoerig document dat, inclusief begeleidende brief en bijlagen, ruim honderd pagina's telt.

## Houdbaar pensioenstelsel

De Perspectiefnota van Klijnsma is een volgende stap in de zoektocht naar een houdbaar pensioenstelsel. Niet alleen het kabinet, maar ook andere partijen doen daar onderzoek naar.

Zo heeft de SER op 20 mei 2016 gerapporteerd over zijn verkenning naar mogelijk nieuwe pensioencontracten en de transitie daar naartoe. Op dit moment ligt het SER-rapport voor in de diverse achterbannen om het draagvlak voor de gepresenteerde varianten te onderzoeken. De SER zal in een nadere brief de bevindingen van deze achterbanraadpleging vastleggen.

Daarnaast onderzoekt de Pensioenfederatie momenteel hoe een eventuele transitie naar een nieuw

pensioencontract in de praktijk uitwerkt. Daarbij wordt gekeken naar de financiële dimensie, naar fiscaal-juridische aspecten en naar uitvoering en communicatie. Eind oktober zal de Pensioenfederatie hierover rapporteren.

De Perspectiefnota geeft een nadere uitwerking van de hoofdlijnen van het toekomstige pensioenstelsel. Deze nota leidt echter niet onmiddellijk tot nieuwe wetgeving. Klijnsma geeft aan dat de nota voeding geeft voor politieke partijen, bij het schrijven van hun verkiezingsprogramma's. Zo kan een volgend kabinet snel en goed voorbereid aan de slag om het stelsel toekomstbestendig te maken.

## Inhoud van de Perspectiefnota

De nota start met een beschrijving van de door het kabinet gehanteerde uitgangspunten. Vervolgens worden de vier hoofdlijnen uit de hoofdlijnennota verder uitgewerkt. Het betreft (1) een toereikend pensioen voor alle werkenden, (2) afschaffen van de doorsneesystematiek, (3) het mogelijk maken van nieuwe contractvormen en (4) het bieden van keuzevrijheid en maatwerk. Daarna wordt stilgestaan bij de transitie. De nota eindigt met een opsomming van zaken die het huidige kabinet nog zal uitwerken.

In deze quickscan houden wij dezelfde volgorde aan.

## Uitgangspunten van het kabinet

Het kabinet hanteert vier uitgangspunten die de modernisering van het pensioenstelsel richting geven. Twee uitgangspunten ter behoud van wat waardevol is en twee uitgangspunten om te vernieuwen wat nodig is:

- Pensioen blijft een arbeidsvoorwaarde, waarvan sociale partners primair de inhoud bepalen. De overheid heeft een kaderstellende en faciliterende rol. Sociale partners kiezen het contract.
- Doel van het pensioen is het voorkomen van een grote terugval in levensstandaard na pensionering. Collectiviteit en solidariteit blijven belangrijke instrumenten om dit doel te verwezenlijken.
- Het pensioenstelsel moet weer beter gaan aansluiten op de veranderde arbeidsmarkt. Het stelsel moet een passende oplossing bieden voor iedereen die werkt en daarbij moet ruimte zijn voor maatwerk en keuzevrijheid.
- Tenslotte is het noodzakelijk het vertrouwen in het stelsel te herstellen. Daartoe moet het voortaan duidelijk zijn wat mensen van hun pensioen kunnen verwachten. Het systeem moet ontdaan worden van de herverdeling die voortvloeit uit het doorsneesysteem.

Het kabinet benadrukt, dat de hervormingen de huidige financiële problemen niet oplossen. De Perspectiefnota gaat overigens ook niet dieper in op vraag hoe wel om te gaan met de huidige financiële situatie van de pensioenfondsen.

## Toereikend pensioen voor alle werkenden

De perspectiefnota besteedt veel aandacht aan de vraag in hoeverre verschillende groepen op dit moment een toereikende oudedagsvoorziening opbouwen. Daarbij zijn ook vrije besparingen en eigen woningen in ogenschouw genomen. Dan blijkt dat de mediane verwachte vervangingsratio ruim 100% is. Deze daalt naarmate het inkomen oploopt. Zelfstandigen hebben veelal minder tweede pijlerpensioen dan werknemers, maar meer vrije besparingen en vaker een eigen woning, zodat de uitkomsten elkaar uiteindelijk weinig ontlopen.

Het kabinet heeft enerzijds een scala aan maatregelen in kaart gebracht om de pensioenvoorziening te verbeteren voor flexwerkers, werknemers in de witte vlek en zelfstandigen. Er is anderzijds ook aandacht voor maatregelen om te voorkomen dat mensen te veel pensioen opbouwen. Net als in de hoofdlijnennota van juli 2015 wijst het kabinet ook nu forse institutionele wijzigingen als de variant met een nationaal

pensioenfonds en de strikt individuele variant af. Het zogenaamde "zorgverzekeringsmodel" noemt het kabinet complex en met vergaande implicaties.

Het kabinet inventariseert ook andere vergaande maatregelen zoals een verhoging van de AOW, een arbeidsgereleerde aanvulling op de AOW volgens omslagsysteem, versobering van het Witteveenkader, beperken van de verplichtstelling qua hoogte van de inleg en pensioenplicht volgens het zorgverzekeringsmodel. Het kabinet wijst echter wel op het belang van proportionaliteit van de maatregelen. In de bijgevoegde rapportage van de werkgroep toereikend pensioen wordt duidelijk wat daarmee bedoeld wordt: niet schieten met een kanon op een mug. Onder het criterium proportionaliteit staan bij deze maatregelen veel kritische kanttekeningen over de mate van gerichtheid en de ongewenste neveneffecten. Verdere verlaging van het maximum opbouwpercentage (generiek of van de verplichtstelling) treft bijvoorbeeld ook werkenden die nu onvoldoende pensioen opbouwen en werknemers met een inkomen boven de aftoppingsgrens.

Daarnaast worden ook minder vergaande maatregelen beschreven zoals het beperken van de wachttijd in de uitzendbranche, opt-in regeling voor mensen in de witte vlek of zelfstandigen, aanpassing van de vrijwillige voortzetting of zodanige uitbreiding van de verplichtstelling in de bedrijfstakpensioenfondsen dat ook zelfstandigen in de sector er onder vallen. Duidelijk wordt, dat een variant waarbij de bestaande verplichtstelling wordt aangevuld met een pensioenplicht voor andere werkenden geen taboe meer is. Het kabinet maakt nog geen keuze uit de geïnventariseerde maatregelen, maar biedt dus wel criteria voor beoordeling.

## Afschaffen doorsneesystematiek

De huidige doorsneesystematiek knelt volgens het kabinet, omdat hij niet past bij de arbeidsmarkt van de 21ste eeuw, tot onbedoelde herverdeling leidt en verbeteringen in het pensioencontract blokkeert. Daarom wil het kabinet dit systeem afschaffen per 2020. In de brief van 6 juli 2015 werd dit reeds aangekondigd en werd een voorzichtige voorkeur uitgesproken voor het alternatief van degressieve opbouw.

In de Perspectiefnota kiest het kabinet nu heel nadrukkelijk voor een systeem met degressieve opbouw. Dat betekent in de uitkeringsovereenkomst dat het premiepercentage gelijk blijft voor alle leeftijden, maar de opbouw voor jongeren hoger en voor ouderen lager wordt. Ook de premieovereenkomst verandert: de huidige progressieve premiestaffels worden vervangen door een 'vlakke', dat wil zeggen leeftijdsonafhankelijke,

premie. In het voorgestelde pensioenstelsel is in ieder type pensioenovereenkomst dus sprake van een gelijke premie voor jong en oud.

Door de overstap op degressieve opbouw gaat de waarde van de pensioenopbouw beter corresponderen met de ingelegde premies. Er is niet langer sprake van premieoverheveling van jong naar oud. Het pensioen wordt daardoor persoonlijker, ook in de uitkeringsovereenkomst. Het kabinet geeft overigens nog niet aan hoe de degressieve opbouw er precies uit komt te zien, daar zijn meerdere invullingen voor mogelijk.

In de premieovereenkomst is in het nieuwe stelsel niet langer sprake van een met de leeftijd oplopende premie. Dat betekent dat ouderen qua pensienkosten even duur worden als jongeren. Aan de huidige concurrentie op de arbeidsmarkt tussen jong en oud wordt dus een einde gemaakt.

Het hete hangijzer bij het afschaffen van de doorsneesystematiek is de transitie. De kosten daarvan werden eerder al geschat op 100 miljard euro. Het kabinet geeft aan dat een evenwichtige transitie haalbaar is, al is hij wel complex. Verderop in deze quick scan gaan we dieper in op de transitie.

## Nieuwe contractvormen

Het kabinet geeft aan dat de huidige uitkeringsovereenkomst kwetsbaar is geworden. De beoogde zekerheid wordt niet waargemaakt, de risicodeling is intransparant, de stuurregels werken procyclisch en het contract gaat teveel uit van 'one size fits all'. Dit alles schaadt het vertrouwen en het draagvlak onder het stelsel. Daarom zoekt het kabinet naar andere contractvormen.

De SER heeft eerder al een zestal nieuwe contracten onderzocht, waarin de knelpunten van de huidige uitkeringsovereenkomst worden weggewerkt. Onderstaand schema geeft de reactie van het kabinet weer.

Contract	Omschrijving	reactie kabinet
IV-A	Premieovereenkomst met individueel doorbeleggen	Wordt mogelijk, via Wet Verbeterde premieregeling, introductie per 1/9/2016
IV-B	Premieovereenkomst met collectief doorbeleggen	

IV-C-R	Persoonlijk pensioen met collectieve buffervorming uit overrendement	Mogelijk nieuw contract, nader onderzoeken
IV-C-D	Persoonlijk pensioen met collectieve buffervorming en sturing op doelvermogen	Afgewezen, te veel subjectiviteit
I-B MSD	Ambitieovereenkomst met macrostabile discountvoet	Afgewezen, te veel subjectiviteit
I-B rts	Ambitieovereenkomst met actuele rentetermijnstructuur als discountvoet	Mogelijk nieuw contract, nader onderzoeken

De contracten IV-C-R en I-B rts bevatten beide een uitgebreide vorm van risicodeling. Uit berekeningen van het CPB blijkt dat dat op termijn kan leiden tot een 7% hoger pensioen. Deze uitgebreide risicodeling gaat wel ten koste van de transparantie en vereist een stabiele instroom van nieuwe deelnemers. Het kabinet gaat de komende maanden bezien of en hoe deze contracten in de praktijk mogelijk gemaakt kunnen worden vanaf 2020. Daarbij zal het leunen op het onderzoek dat thans door de Pensioenfederatie wordt uitgevoerd en dat eind oktober wordt afgerond.

Het kabinet zal pensioenfondsen in de toekomst niet verplichten om over te stappen op een specifiek contract. Die keuze is en blijft aan sociale partners, die er ook voor kunnen kiezen om in de huidige uitkeringsovereenkomst (FTK) te blijven. Die keuze betekent echter niet dat er niets verandert, want er moet sowieso worden overgestapt op degressieve opbouw.

## Maatwerk en keuzevrijheid

Maatwerk en keuzevrijheid maken het mogelijk meer rekening te houden met individuele voorkeuren en persoonlijke omstandigheden. Door keuzevrijheid kan bovendien de betrokkenheid van mensen bij hun oudedagsvoorziening toenemen. Het kabinet constateert dat het Nederlandse pensioenstelsel hiertoe vergeleken met andere landen relatief weinig ruimte biedt.

Maatwerk en keuzevrijheid worden in de nota duidelijk onderscheiden. Bij maatwerk maken sociale partners verschillende keuzes voor verschillende groepen, bij keuzevrijheid zit de individuele belanghebbende zelf achter het stuur.

Het kabinet heeft verschillende vormen onderzocht:

1. *Beperken van de inleg van premie tijdens de werkende fase.*

Uit de analyse blijkt dat een levenslange beperking van de premie-inleg leidt tot een verruiming van het inkomen tijdens de werkende fase die (veel) kleiner is dan de daling van het inkomen tijdens de gepensioneerde fase. Wil je met name jongeren helpen in de opstartfase van hun leven, dan valt een tijdelijke premiestop van bijvoorbeeld vijf jaar te overwegen. Dat leidt wel tot een lager pensioen, zeker in combinatie met degressieve opbouw.

2. *Opname van een bedrag ineens tijdens de werkende fase en de pensioenfase.*

Bij deze optie worden nadelen benoemd, variërend van afname van bescherming en negatieve gevolgen voor het delen van het langlevensrisico tot de mogelijkheid van belastingontwijking. Meest aantrekkelijk komt de optie naar voren om dit slechts een beperkte periode rond pensionering mogelijk te maken.

3. *Koppelen van beperking van premie-inleg of opname van een bedrag ineens aan een bestedingsdoel, met name wonen.*

Deze variant is interessant vanuit beschermingsperspectief. Immers: tegenover een lager pensioen staan naar verwachting lagere woonlasten. Een risico is dat dit zal leiden tot stijging van de huizenprijzen. Ook leidt deze variant tot hogere uitvoeringskosten.

4. *Maatwerk en keuzevrijheid bij beleggen.*

Maatwerk door jongeren meer risico's toe te kennen en ouderen minder kan zowel via individueel life cycle beleggen als via verdeelregels bij uniform beleggingsbeleid. Beperkte keuzevrijheid, uit beleggingsprofielen met verschillende mate van risico en/of duurzaamheid, geeft beperkte risico's. Volledige keuzevrijheid geeft grote risico's. De nota noemt ook mogelijke negatieve effecten van keuzevrijheid voor illiquide beleggingen, bijvoorbeeld in infrastructuur.

Ook hier geldt dat het kabinet geen keuzes maakt. Wel worden in de rapportage van de werkgroep effecten en voor- en nadelen uitvoerig beschreven.

## Transitie

Bij de plannen van het kabinet gaat het in feite om twee transities, namelijk de overstap op degressieve opbouw en de (eventuele) overstap op een nieuw contract. We bespreken beide.

## Overstap op degressieve opbouw

Het afschaffen van de doorsneesystematiek geeft generatie-effecten, die per uitvoerder verschillend zijn. In het algemeen geldt dat de huidige actieven, met name de 40- tot 50-jarigen, nadeel ondervinden, dat het effect voor gepensioneerden nihil is en dat toekomstige generaties profiteren. Het kabinet denkt dat de generatie-effecten evenwichtig kunnen worden opgevangen via een overgangstermijn van 25 jaar. Onderzocht wordt of een kortere overgang, bijvoorbeeld 10 jaar, mogelijk is.

Gedurende de overgangstermijn kunnen de zwaarst getroffen groepen extra opbouw krijgen. De financiering daarvan geschiedt via een opslag op de premie. Vanaf 2020 ontstaat ruimte in de premie langs drie lijnen: (1) degressieve opbouw is goedkoper dan de huidige doorsneesystematiek, (2) de AOW- en pensioenleeftijd gaan omhoog en dat leidt tot premievrijval, (3) de VPL-premies vallen vrij. De vrijval is uiteraard niet voor alle fondsen gelijk. De overheid geeft gedurende de overgangperiode extra fiscale ruimte om de extra opbouw te bekostigen. Naar schatting levert de overheid daarmee een bijdrage van 40 miljard euro aan de transitie.

Om arbeidsmarktverstoringen te voorkomen moeten alle pensioenuitvoerders tegelijk overstappen op degressieve opbouw. De overheid zal daartoe een wettelijk transitiekader opstellen, waarin een goede balans gevonden moet worden tussen uniformiteit en maatwerk. Want iedere uitvoerder is anders.

## Overstap op nieuw contract

Het kabinet wil de overgang naar een nieuwe contractvorm (ambitieovereenkomst, premieovereenkomst) niet verplichten, maar wel stimuleren. Daartoe zal het mogelijkheden onderzoeken om het onderbrengen van bestaande rechten en aanspraken in het nieuwe contract te faciliteren.

Als de overstap op degressieve opbouw en de overstap op een nieuwe contractvorm gelijktijdig plaatsvinden, kan dat helpen de generatie-effecten te verzachten, omdat beide overstappen tot tegengestelde effecten leiden. De SER wees in zijn rapport al op dit voordeel van een dubbele transitie ineens. Het zal echter zeer waarschijnlijk voor geen een fonds zo zijn dat de generatie-effecten precies optellen tot nul. En dus zal voor elk pensioenfonds een overgangperiode nodig zijn.

## Juridische aspecten

Het kabinet heeft veel oog voor de juridische aspecten van de transitie. Zo zal de overheid een transitiekader bieden, met elementen als:

- aanpassing van de pensioenwetgeving, bijvoorbeeld vervangen van de voorgeschreven tijdsevenredige opbouw door degressieve opbouw;
- aanpassing van het fiscale kader;
- faciliteren van het onderbrengen van reeds bestaande pensioenen bij een nieuw contract, bijvoorbeeld vervangen van het individuele bezwaarrecht bij een collectieve waardeoverdracht door aanpassingen in de governance en voorschriften voor zorgvuldige belangenafweging;
- een stappenplan voor pensioenuitvoerders.

Daarnaast benoemt het kabinet enkele heikele juridische thema's. Het kabinet is van mening dat de *ongelijke behandeling naar leeftijd* als gevolg van een degressieve opbouw objectief gerechtvaardigd kan worden als een passend en noodzakelijk middel om een betere aansluiting op de arbeidsmarkt van de 21e eeuw te bewerkstelligen.

Het onderbrengen van reeds bestaande pensioenen in nieuwe contracten is een inmenging in het Europese *eigendomsrecht*. Met een verwijzing naar het "Rapport collectief invaren van pensioenaanspraken en pensioenrechten in het reële pensioencontract" uit 2012 stelt het kabinet dat dit echter onder bepaalde voorwaarden gerechtvaardigd en haalbaar is.

Het kabinet gaat ook in op het *mededingingsrecht*. Het kabinet benadrukt het belang dat het hecht aan verplichtstelling aan een bedrijfstak- of beroepspensioenfonds. Om dit instrument in de

toekomst te kunnen behouden is het van belang dat het pensioen ook een bepaalde mate van solidariteit behoudt, waaronder acceptatieplicht, gelijke premie en een collectieve buffer of risicodeling.

## Tot slot

De in deze quickscan besproken Perspectiefnota vormt een belangrijke stap in de vormgeving van ons toekomstige pensioenstelsel. Zoals het zich nu laat aanzien, ziet het palet aan mogelijke pensioencontracten er vanaf 2020 als volgt uit:

- Uitkeringsovereenkomst (FTK) met degressieve opbouw.
- Ambitieovereenkomst met degressieve opbouw.
- Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve buffervorming uit overrendement, vlakke premie.
- Premieovereenkomst met collectief doorbeleggen, vlakke premie.
- Premieovereenkomst met individueel doorbeleggen, vlakke premie.

Daarbij zij opgemerkt dat een volgend kabinet de uiteindelijke knopen hierover nog moet doorhakken.

Elk van deze vijf contracten wijkt af van de huidige pensioencontracten. Voor sociale partners en pensioenfondsen is er de komende jaren dus sowieso werk aan de winkel. De komende maanden staan in het teken van het onderzoek binnen de Pensioenfederatie, de achterbanraadpleging van de SER en de verkiezingen. Dat vraagt nog niet om directe actie. U kunt zich in die tijd wel alvast voorbereiden op de discussies en werkzaamheden die komen gaan. Vanuit PGGM ondersteunen wij u hier graag bij.

### Disclaimer:

**PGGM N.V. heeft de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van dit document besteed. Het kan echter voorkomen dat de informatie in dit voorstel onvolledig of onjuist is als gevolg van kennelijke fouten of vergissingen of door druk- en zetfouten. PGGM N.V. aanvaardt hiervoor geen aansprakelijkheid. PGGM betekent in dit document PGGM N.V. of een dochtervennootschap daarvan die belast is met, en waar nodig een vergunning heeft voor, uitvoering van bepaalde werkzaamheden.**

PGGM  
Noordweg Noord 150  
Postbus 117, 3700 AC Zeist



Voor een waardevolle toekomst