

Zorgen over morgen

Rapport van de Commissie
Nationaal Pensioendebat

Inhoud

Samenvatting	5
Inleiding	9
Hoofdstuk 1	
Nederland in Europa	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Vergrijzing in Europa en houdbaarheid van staatspensioenen	14
1.3 Draagvlak voor staatspensioenen: arbeidsparticipatie	22
1.4 Aanpassingen in pensioenen	25
1.5 De tweede pijler in Europa	27
1.6 Pensioenresultaat	29
1.7 Europees beleid en pensioenen	31
1.8 Conclusie	33
Hoofdstuk 2	
Eerste pijler: de AOW	35
2.1 Inleiding	35
2.2 Vergrijzing	36
2.3 Het belang van verhoging van de arbeidsparticipatie	38
2.4 Fiscalisering van de premie en de staatsschuld	41
2.5 Conclusie	46
Hoofdstuk 3	
Tweede pijler: arbeidspensioenregelingen	49
3.1 Inleiding	49
3.2 Het arbeidspensioen als secundaire arbeidsvoorwaarde	49
3.3 Aansluiting franchise AOW	53
3.4 Aspecten van arbeidspensioenen: verplichtstelling en collectiviteit	54
3.5 Witte vlekken	55
3.6 Overgang van VUT naar prepensioenen	57
3.7 Witteveen-kader: fiscale behandeling van pensioenen	58
3.8 De uitvoerders: pensioenfondsen en verzekeraars	60
3.9 Rechten en plichten van de uitvoerders	65
3.10 Taakafbakening pensioenfondsen en verzekeraars	68
3.11 Verschillende belangen en belanghebbenden bij pensioenfondsen	69
3.12 Conclusie	71

Hoofdstuk 4	
Derde pijler: individuele aanvulling van de oudedagsvoorzieningen	73
4.1 Inleiding	73
4.2 Het pensioentekort	74
4.3 Fiscale faciliteiten derde pijler	79
4.4 Fiscaal niet-erkende pensioengaten	84
4.5 Berekenen jarruimte en inhaalruimte	87
4.6 Belang van bewustwording pensioensituatie	89
4.7 Rol van bedrijfsspaarregelingen in de derde pijler	90
4.8 Maatregelen overheid	92
4.9 Conclusie	95
Hoofdstuk 5	
Conclusies en aanbevelingen	97
Bijlagen	
I Samenstelling van de Commissie Nationaal Pensioendebat	107
II Omschrijving lijfrenten	108
III Fiscale behandeling jaarruimte en inhaalruimte	109
IV Fiscale behandeling omzetten oudedagsreserve in lijfrente	112
V Fiscale behandeling omzetten stakingswinst in lijfrente	114
VI Voorbeelden	115
VII Overzicht bedrijfsspaarregelingen	119
VIII Illustratie van mogelijke feitelijke besparing bij afschaffen basisruimte	120
IX Reactie op het Strategisch Akkoord	122
X Pensioen en levensloop	124
XI Vereenvoudiging ruimtesysteem	125
Literatuurlijst	127

Samenvatting

Nederland in Europa: tegendraadse beweging

Het Nederlandse stelsel van oudedagsvoorzieningen wordt gedragen door drie pijlers. De eerste pijler is de AOW. Arbeidspensioenen vormen de tweede pijler. Bij de derde pijler gaat het om individuele regelingen, bijvoorbeeld lijfrenten, die bedoeld zijn als aanvullende oudedagsvoorziening. Dankzij deze opzet heeft Nederland binnen Europa een solide stelsel opgebouwd, dat door andere landen frequent tot voorbeeld wordt genomen. Inmiddels is de beweging ingezet dat ook andere Europese landen hun stelsel hervormen en verbeteren. Het niveau van ons stelsel en onze voorbeeldfunctie in Europees verband staan momenteel evenwel onder druk. Oorzaken liggen in de vergrijzing van de bevolking, de verslechtering van de economische vooruitzichten en de inflatie. Het overheidsbeleid zal dan ook gericht moeten worden op het bevorderen van de arbeidsparticipatie en een bijdrage moeten leveren aan beheerste loonkostenontwikkeling en aan aflossing van de staatsschuld. Uit het recente beleid van de overheid blijkt dat om die reden mede wordt ingezet op versobering van het stelsel van oudedagsvoorzieningen. Dit beleid doet evenwel afbreuk aan (het belang van) een adequate oudedagsvoorziening. Waar de andere Europese landen streven naar een hervorming van hun stelsel door meer flexibiliteit in en eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot het pensioenstelsel in te brengen, en trachten de financiering ervan zeker te stellen, maakt Nederland in de Europese context een tegendraadse beweging door de tweede en derde pijler te beperken.

Nederland heeft in vergelijking met andere Europese landen een verrassend laag pensioenresultaat. Dit is te verklaren door het relatief lage staatspensioen en het feit dat pensioenopbouw in de tweede en derde pijler in ons land pas later op gang is gekomen. Voor de toekomstige generaties zal het pensioenresultaat door het 'ingroeieffect' van de lopende pensioenregelingen beter zijn. Dit onderstreept wel de noodzaak om de AOW als basispensioen solide te houden en de tweede en derde pijler niet aan te tasten.

Maatschappelijk aanvaarde norm van 70%

Breed maatschappelijk aanvaard is de norm dat een oudedagsvoorziening 70% van het laatstverdiende inkomen bedraagt. Deze norm wordt ook in andere Europese landen gehanteerd. Voorts is een dergelijke norm voor het inkomen ook in de inactieve periode vóór pensioengerechtigde leeftijd maatgevend (vergelijk WAO). De 70%-norm impliceert dat jaarlijks een opbouw wordt gerealiseerd van 2%. Dit betekent dat burgers in 35 jaar in staat moeten zijn om – fiscaal gefacilieerd in de eerste, tweede en derde pijler gezamenlijk – een oudedagsvoorziening op te bouwen. De Commissie vindt dat aan beide normen (70% en 2%) absoluut niet mag worden getornd.

Pensioen is een arbeidsvoorwaarde

De inhoud van de tweede pijler wordt bepaald door het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen sociale partners. Pensioen is immers een zaak van collectieve verantwoordelijkheid. En dat moet ook zo blijven. In het kader van modernisering wordt wel ruimte geboden voor flexibiliteit. Teneinde de loonkostenontwikkeling te beheersen en de arbeidsparticipatie te bevorderen, is reeds met succes een beweging ingezet naar kostenbeheersing binnen het pensioengebouw (Pensioenconvenant 1997). Om deze langetermijngedachte te kunnen waarmaken is een vervolg op het Pensioenconvenant 1997 noodzakelijk.

Stimuleer individuele verantwoordelijkheid in de derde pijler

In de derde pijler moet de burger eigen verantwoordelijkheid nemen om zijn oudedagsvoorziening aan te vullen. Wie een tekort in de oudedagsvoorziening tot de 70%-norm wil aanvullen, moet daartoe in staat worden gesteld via fiscale faciëring van individuele lijfrenteovereenkomsten. Daarmee steunt de overheid niet alleen het nemen van die eigen verantwoordelijkheid, maar beperkt zij ook een later beroep op de overheid (collectieve sector) en stelt zij een toekomstige inkomstenbron veilig (grondslagverbreding van de loon en inkomstenbelasting).

Verhoging van pensioenbewustzijn door betere informatie en communicatie

Voor de invulling van die eigen verantwoordelijkheid is echter méér nodig. Zo zullen burgers – méér dan nu – moeten kunnen beschikken over inzichtelijke informatie over hun opgebouwde aanspraken. Dit vraagt om een proactieve houding van verzekeraars, pensioenfondsen en overheid bij het verstrekken van toegankelijke informatie. Informatie moet worden toegesneden op de doelgroep waarvoor zij is bestemd. Burgers moet een ‘pensioenbewustzijn’; zo men wil een ‘pensioentekortbewustzijn’, worden bijgebracht.

In dit kader beveelt de Commissie aan een onderzoek uit te voeren naar de haalbaarheid van een ‘pensioenregister’. Daarin moeten opgebouwde aanspraken geadministreerd worden en de burger moet er rechtstreekse toegang tot krijgen.

Van jaarruimte naar zuiver pensioentekort

De wettelijke regeling voor fiscale faciëring van lijfrentepremies is uitvoeringstechnisch te gecompliceerd en naar wetsformulering ontoereikend om de gebleken pensioentekorten daadwerkelijk op te vangen. Pensioengaten door bijvoorbeeld pensioenverevening en onderbreking van de betaalde arbeid kunnen langs deze weg niet worden gerepareerd.

De Commissie beveelt aan een technische vereenvoudigingwerkgroep in het leven te roepen die de bestaande berekeningswijze van het pensioentekort

beoordeelt en suggesties tot verbetering aanraagt. Hierbij moet het feitelijke pensioentekort als basis dienen.

Met betrekking tot de eigen verantwoordelijkheid om in de derde pijler de aanvulling op het pensioen te realiseren, is het gewenst dat werknemers tijdig vóór hun aangifte inkomstenbelasting beschikken over de juiste informatie over een eventueel pensioentekort. De overheid is verantwoordelijk voor deze informatievoorziening. Dat moet de belastingbetaler ook de gewenste rechtszekerheid bieden.

Zolang het voor de overheid niet mogelijk is het feitelijke pensioentekort voor belastingbetaler in beeld te brengen en hem te informeren over de ruimte voor aftrek van lijfrentepremies, moet de bestaande ongetoetste aftrek voor lijfrenten worden gecontinueerd.

Vereenvoudiging van pensioenwetgeving: een absolute prioriteit

Uitvoerders kunnen alleen aan hun zorgplicht worden gehouden, indien zij hiertoe door de overheid in staat worden gesteld. De administratieve lastendruk voor uitvoerders moet drastisch worden verminderd.

De Commissie beveelt aan dat verzekeraars, pensioenfondsen en overheid een commissie instellen die voorstellen zal doen aangaande de administratieve lastenvermindering rond de vaststelling van het pensioentekort. Voorts zal de commissie, mede op basis van rapportage van de technische werkgroep, de bestaande vormgeving van de mogelijkheden tot aanvulling van het pensioentekort analyseren en voorstellen doen om het gesignaleerde pensioentekort daadwerkelijk aan te vullen. De commissie zal ook aandacht besteden aan de haalbaarheid van een pensioenregister.

Langetermijnvisie van overheid vereist

De huidige trend waarin in steeds hoger tempo ingrijpende wijzigingen in de regelgeving voor oudedagsvoorzieningen worden aangebracht, moet worden omgebogen. Investerings in oudedagsvoorzieningen zijn investeringen in langetermijncontracten. Dit is niet alleen zo voor de burgers, maar ook voor verzekeraars en pensioenfondsen. Stimulering van burgers tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid is alleen kansrijk als de overheid bereid is om eenvoudige en consistente langetermijnregelgeving te maken voor toegankelijke voorzieningen.

Stabiele levensloopregeling: niet snoepen uit pensioenpot

De vergrijzing vraagt onder meer om bevordering van de arbeidsparticipatie. De Commissie is echter van mening dat deze niet moet worden afgedwongen door het stelsel van oudedagsvoorzieningen te versoberen. De betaalbaarheid van een adequate oudedagsvoorziening moet worden gestimuleerd door de randvoorwaarden te scheppen voor bevordering van de arbeidsparti-

cipatie. De Commissie denkt daarbij bijvoorbeeld aan de passende regelingen om arbeid en zorg goed te kunnen combineren (o.a. meer kinderopvang) en het scheppen van een zodanig werkklimaat dat ouderen minder snel de arbeidsmarkt verlaten. Voor diegenen die in het spitsuur van het leven verlof willen opnemen, deelt de Commissie het streven van het kabinet om de bestaande verlofregelingen te incorporeren in één nieuwe levensloopregeling die eenvoudig uitvoerbaar en toepasbaar moet zijn.

De commissie meent echter dat de budgettaire ruimte voor de levensloopregeling niet ten koste mag gaan van de ruimte voor de opbouw van de ouderdagsvoorziening. Wel moet het mogelijk zijn de onbenutte opgebouwde levensloopvoorziening aan te wenden voor bijvoorbeeld deeltijdpensioen, prepensioen of, binnen de geldende pensioennorm, voor een aanvulling op het ouderdagpensioen.

Inleiding

Nederland behoort in de Europese Unie tot de kopgroep van landen met een solide pensioenstelsel. Het Nederlandse stelsel rust op drie pijlers. De AOW wordt als de eerste pijler aangemerkt. De arbeidsgelerateerde pensioenregelingen gelden als de tweede pijler. Bij de derde pijler gaat het om individuele aanvullende regelingen voor de oudedag, voornamelijk lijfrenten. Met behulp van deze drie pijlers zou het voor personen met een inkomen mogelijk moeten zijn een pensioen te realiseren van 70% van het eindloon. Deze 70% wordt algemeen beschouwd als een maatschappelijke norm voor een goed pensioen.

Door verschillende ontwikkelingen zijn zowel de soliditeit van het Nederlandse stelsel als deze norm onder druk komen te staan. Bovendien is het pensioenbewustzijn in Nederland laag; bij velen bestaat onvoldoende inzicht in de financiële situatie na pensionering. Veelal pas op latere leeftijd, met de pensioendatum in zicht, wordt het duidelijk dat er sprake is van een pensioentekort. Vaak is het dan te laat om nog adequate maatregelen te treffen die het pensioentekort kunnen aanvullen.

Voor het Verbond van Verzekeraars zijn deze ontwikkelingen aanleiding geweest een Commissie Nationaal Pensioendebat in te stellen.[1] Tegen de achtergrond van de verschillende economische, maatschappelijke, politieke en demografische ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de mogelijkheden om een goed pensioen op te bouwen, had de Commissie tot taak een zo actueel mogelijk beeld daarvan te schetsen. Daarbij geldt als uitgangspunt voor een goed pensioen een pensioen van 70% van het laatstverdiende loon. De Commissie heeft hiertoe de mogelijkheden voor de opbouw van een dergelijk pensioen verkend, eventuele knelpunten gesignaleerd en daarvoor mogelijke oplossingen aangedragen. In dat kader geeft de Commissie in haar rapport een analyse van de drie pijlers van het Nederlandse pensioengebouw, mede in Europees perspectief. Daarbij is door de Commissie rekening gehouden met de relevante ontwikkelingen die daarop van invloed kunnen zijn. De Commissie had eveneens tot taak inzicht te verschaffen in de positie van de uitvoerders van oudedagsvoorzieningen.

Het Nederlandse pensioenstelsel

De drie pijlers van het Nederlandse pensioenstelsel dragen de spanningsboog van het algemeen aanvaarde ambitieniveau voor de oudedagsvoorziening: mensen moeten in staat worden gesteld een financiële oudedagsvoorziening te realiseren ter grootte van 70% van het inkomen bij pensionering (het eindloon). Of, en in welke mate, een pensioen van 70% eindloon daadwerkelijk wordt gerealiseerd, is mede het gevolg van persoonlijke keuzen. De eerste pijler van het pensioenstelsel is de AOW. De AOW geldt als het wet-

[1] Zie bijlage I voor de samenstelling van de Commissie Nationaal Pensioendebat.

telijke basispensioen voor iedere inwoner van Nederland van 65 jaar en ouder. De financiering van de AOW vindt plaats door het omslagstelsel. Vanuit inkomensgerelateerde premies, opgebracht door mensen onder de 65 jaar, wordt het basispensioen voor 65-plussers betaald. In 2002 ging het daarbij om circa € 21,5 miljard aan premies[2]. Het basispensioen is in Nederland in vergelijking met andere landen van bescheiden omvang. Het arbeidspensioen geldt als tweede pijler. Het is een aanvulling op het basispensioen. Deze pijler bevat de pensioentoezeggingen die zijn vastgelegd in een pensioenregeling. De pensioenregeling is onderdeel van de secundaire arbeidsvoorwaarden die zijn overeengekomen tussen de werkgever(s) en werknemer(s). Voor financiering van dit pensioen worden de vereiste pensioenpremies gestort in een pensioenfonds of afgedragen aan een verzekeraar. In 2001 werd er aan netto pensioenpremies in de tweede pijler ruim € 16 miljard betaald.[3] Vergeleken met andere Europese landen is de tweede pijler in Nederland zeer groot.

Naast de AOW en de arbeidspensioenregelingen bestaat er de mogelijkheid om een oudedagsvoorziening op te bouwen via individuele regelingen. Deze oudedagsvoorzieningen vormen de derde pijler van ons pensioenstelsel. Het gaat hierbij vooral om individuele voorzieningen van werkenden die geen arbeidspensioen hebben (dit zijn met name zelfstandig ondernemers) en om individuele voorzieningen die dienen als aanvulling op de AOW en het arbeidspensioen. De uitvoering van de derde pijler, waarbij het met name om lijfrenten voor de oude dag gaat, vindt plaats door verzekeraars. Het premie-inkomen in deze pijler bedroeg in 2001 circa € 3,5 miljard.[4] De tweede en derde pijler van de oudedagsvoorziening zijn gefinancierd met behulp van het kapitaaldeckingsstelsel. Bij het kapitaaldeckingsstelsel bouwt de huidige generatie de eigen oudedagsvoorziening op. Een kapitaaldeckingsstelsel is minder gevoelig voor vergrijzing dan een omslagstelsel. De tweede en derde pijler worden fiscaal gestimuleerd door de overheid. Afdrachten aan een pensioenregeling kunnen binnen wettelijke kaders belastingvrij worden gedaan. Pas bij uitkering van de pensioenen gaat de overheid over tot het heffen van belasting. Een soortgelijke systematiek wordt gevolgd voor lijfrenteovereenkomsten uit de derde pijler.

Opzet rapport

In de volgende hoofdstukken worden de verschillende pijlers van het Nederlandse pensioensysteem nader beschreven en geanalyseerd. Het eerste hoofdstuk biedt een overzicht van de situatie van het Nederlandse systeem ten opzichte van andere Europese landen. Hierin wordt onder meer gezien wat de gevolgen zijn van het vergrijzingsproces dat in Europa plaatsvindt. Daarbij zal blijken dat de uitgangssituaties en de regelingen in de verschillende landen van de Europese Unie grote verschillen vertonen.

[2] Inclusief premies voor Anw en AOW-spaarfonds. Bron: *Financieel Jaarverslag van het Rijk*.

[3] CBS.

[4] CBS/CVS.

Het tweede hoofdstuk gaat in op de AOW als eerste pijler. Daarin wordt de financierbaarheid van de AOW gezien binnen verschillende scenario's. Omdat de AOW is georganiseerd via het omslagsysteem, wordt de vergrijzing hier het snelst gevoeld. Ook wordt in deze pijler het sterkst een beroep gedaan op de solidariteit tussen generaties. Met betrekking tot de betaalbaarheid kan, op het moment waarop de vergrijzing zich het hardst doet voelen, wel worden gerekend op extra belastinginkomsten over de uitkeringen van de arbeidspensioenen die nu worden opgebouwd in de tweede pijler. Niettemin zijn maatregelen nodig om het draagvlak te vergroten.

Het derde hoofdstuk bespreekt de arbeidspensioenen als tweede pijler van het pensioenstelsel. Aan de orde komen de verschillende aspecten van de pensioenregelingen. Verder wordt de fiscale behandeling van de tweede pijler, het Witteveen-kader, beschreven.

Ook komen de uitvoerders van de arbeidspensioen aan bod: de pensioenfondsen en de verzekeraars. Onder meer worden de rechten en plichten van én de taakafbakening tussen beide typen uitvoerders beschreven.

Het vierde hoofdstuk beschouwt de individuele aanvulling op het pensioen, de derde pijler van het pensioenstelsel. Het gewenst uitkeringsniveau van 70% eindloon kan door verschillende oorzaken veelal niet via de eerste en tweede pijler worden gerealiseerd. Daardoor ontstaat een pensioentekort. In dit hoofdstuk worden de verschillende oorzaken van een pensioentekort besproken. Verder wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden het tekort via individuele voorzieningen in de derde pijler fiscaal gefacilieerd aan te vullen.

Ten slotte geeft het vijfde hoofdstuk een samenvatting van de staat van ons pensioenstelsel en doet het aanbevelingen voor het oplossen van gesignaleerde knelpunten in het Nederlandse pensioensysteem.

Hoofdstuk 1

Nederland in Europa

1.1 Inleiding

Nederland behoort, met zijn drie pensioenpijlers, in Europa tot de kopgroep van landen met een solide pensioenstelsel. Met de AOW heeft iedereen die sedert zijn 15^e in Nederland heeft gewoond, vanaf zijn 65^e een basispensioen.[1] Daarnaast bouwt meer dan 90%[2] van de werknemers via zijn werkgever een aanvullend pensioen op. Als er te weinig wordt opgebouwd, kan via een lijfrentepolis het tekort worden aangevuld. De opbouw wordt fiscaal gefacilieerd. Ook heeft Nederland, in tegenstelling tot andere landen, een groot deel van zijn pensioenen volledig met kapitaal gedekt. De Nederlandse werknemer zou daarom minder te vrezen hebben voor de vergrijzing dan werknemers in andere Europese landen.

In dit hoofdstuk wordt in vogelvlucht gezien hoe Nederland er voor staat in vergelijking met andere landen in Europa. Daarbij wordt niet beoogd een volledige beschrijving te geven van de pensioenstelsels in Europa. In dit hoofdstuk ontbreekt een uitgewerkte vergelijking van de derde pijlers in de verschillende Europese landen. Een betrouwbare vergelijking van de derde pijler is niet voor handen. Dit is een gemis; hierdoor is het Europese beeld van het driepijlersstelsel niet compleet en is onderlinge vergelijking minder goed mogelijk.

Naast een vergelijking van de Europese pensioenstelsels wordt in dit hoofdstuk ingegaan op enkele belangrijke aspecten met betrekking tot pensioenen op Europees niveau.

Bij vergelijking van pensioensystemen is het van belang vast te stellen dat de pensioenstelsels in de verschillende landen erg verschillen. Ook begrippenkaders zijn niet altijd eenduidig, hetgeen tot misverstanden kan leiden. Niet alle landen kennen bijvoorbeeld een driepijlersstelsel. Ook is onderscheid tussen de drie pijlers, zoals wij dat in Nederland kennen – basis(staats)pensioen, aanvullend arbeidspensioen en individuele aanvulling (lijfrenten) –, niet in alle landen van toepassing. Juist om deze reden is op de top van Lissabon op 23 en 24 maart 2000 door de Europese Raad afgesproken om in Europa voor het pensioenbeleid een open-coördinatiemethode toe te passen. Hierbij wordt tussen de lidstaten informatie en ervaring uitgewisseld door middel van nationale actieplannen. Het doel is dat ervaringen uitgewisseld kunnen worden in een transparant en vergelijkbaar kader, waarbij de diversiteit van de verschillende pensioensystemen gerespecteerd wordt.

[1] Voor grensoverschrijdende arbeidsverhoudingen gelden specifieke regelingen.

[2] SER, 2002: *Rapport Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001*.

1.2 Vergrijzing in Europa en houdbaarheid van staatspensioenen

Nederland wordt – evenals de andere lidstaten van de Europese Unie – geconfronteerd met een substantieel vergrijzingsproces. De vergrijzing in Nederland heeft twee belangrijke oorzaken. De belangrijkste is het samenspel van voortdurende verbetering van hygiëne, gezonde leefgewoonten en de medische technologie. De levensverwachting stijgt hierdoor voortdurend, waardoor het percentage ouderen langzaam maar zeker stijgt. Deze ontwikkeling zal naar verwachting de komende jaren door blijven gaan. In 1950 was de levensverwachting van een pasgeboren jongetje 70 jaar. Nu is deze al gestegen tot 75 jaar en in 2050 zal deze volgens het CBS 80 jaar zijn. Voor een meisje is deze gestegen van 73 jaar in 1950 naar 80 jaar in 2000. Naar verwachting zal deze in 2050 zelfs 83 jaar zijn. Het gevolg hiervan is dat het aandeel ouderen in onze bevolking boven de 65 jaar steeds groter zal worden. Nederland wordt grijsler.

Daarnaast speelt nog een andere, meer ‘tijdelijke’ oorzaak van de vergrijzing mee. Vlak na de oorlog is het aantal geboorten sterk gestegen, waarna in de jaren zestig en zeventig het geboortecijfer weer daalde. Het resultaat hiervan is een tijdelijk geboorteoverschot in de jaren vijftig en zestig, de zogenoemde babyboom. Deze generatie zal vanaf 2010 met pensioen gaan, waardoor juist vanaf dat moment de grijze druk, het aantal mensen boven de 65 ten opzichte van de bevolking tussen de 15 en 64 jaar, sterk zal gaan stijgen. Deze ‘tijdelijke’ stijging zal voor een extra vergrijzingsdruk zorgen die in 2040 zijn piek bereikt. Na dit jaar zal de grijze druk weer afnemen, maar wel op een continu hoger niveau blijven dan hij nu is.

Deze ontwikkelingen doen zich ook in andere landen voor. Ook daar stijgt de levensverwachting en daalden in de jaren zestig en zeventig de geboortecijfers. Wel is de mate van vergrijzing per land verschillend. Ook het moment waarop de vergrijzing haar piek bereikt, is per land afwijkend.

Grijze druk

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de grijze druk in de EU-landen in 2000 en 2050. In de EU is er in die periode gemiddeld genomen sprake van een verdubbeling van de grijze druk. De quote geeft aan hoeveel 25- tot 64-jarigen voor één 65-plusser zullen moeten zorgen. Een grijze druk van 24% betekent dat er voor iedere vier inwoners in de EU in de leeftijd tussen 15 en 64 jaar, één oudere boven de 65 jaar is. Met een grijze druk van 49% zal in 2050 dit aantal tot twee ouderen zijn gestegen. De verdubbeling van de vergrijzing geldt ook voor Nederland. Bij ons is de bevolking gemiddeld genomen iets jonger dan in de EU, maar met een grijze druk in 2000 die stijgt van 20% naar 41% is ook in Nederland sprake van een verdubbeling. In 2050 zullen gemiddeld 2,4 personen voor één oudere moeten zorgen. Nederland zit dus in de middenmoot qua vergrijzing.

Tabel 1.1 Grijsz druk in Europa

	2000		2050		Stijging
	Grijsz	Quote	Grijsz	Quote	grijsz druk
	druk (%)		druk (%)		(%)
Spanje	25	4,0	60	1,7	146
Ierland	17	5,9	40	2,5	139
Oostenrijk	23	4,3	54	1,9	133
Italië	27	3,7	61	1,6	131
Griekenland	26	3,8	54	1,9	110
Portugal	23	4,3	46	2,2	104
Nederland	20	5,0	41	2,4	103
Duitsland	24	4,2	49	2,0	101
EU	24	4,2	49	2,0	100
Finland	22	4,5	44	2,3	98
Frankrijk	24	4,2	46	2,2	89
België	26	3,8	45	2,2	76
Luxemburg	21	4,8	38	2,6	76
Groot-Brittannië	24	4,2	42	2,4	76
Denemarken	22	4,5	36	2,8	65
Zweden	27	3,7	42	2,4	58

Grijsz druk: percentage inwoners boven 65 jaar ten opzichte van de bevolking tussen 15 en 64 jaar.

Quote: de bevolking tussen 15 en 64 jaar gedeeld door het aantal inwoners boven 65 jaar.

Bron: EPC, 2001: Budgetary challenge posed by ageing population

Andere landen zullen het moeilijker krijgen. Met name Spanje zal sterk vergrijsen. Thans valt Spanje qua opbouw van de bevolking nog in de middenmoot, maar over 50 jaar heeft het land, samen met Italië, de meest vergrijsde bevolking van de EU. Het percentage ouderen stijgt van 25% naar 60%, ruim meer dan een verdubbeling. Dit betekent dat er in 2050 minder dan twee personen beschikbaar zijn om voor één oudere te zorgen. Dit zal resulteren in een aanmerkelijke verzwaring van de lasten. Naast Spanje zullen ook Ierland, Oostenrijk en Italië het zwaarder dan gemiddeld krijgen.

Aan de andere kant valt de vergrijsing in Zweden en Denemarken mee. In Denemarken stijgt de grijsz druk van 22% naar 36%. Dit land heeft daarmee in 2050 relatief de meeste jongeren en heeft daarom minder problemen die samenhangen met een vergrijzende bevolking.

Inrichting staatspensioenen

Een belangrijk punt is dat landen hun staatspensioenen zeer verschillend hebben ingericht. Nederland kent bijvoorbeeld de AOW als een basispensioen op het minimumniveau dat niet arbeids- of loongerelateerd is. Via aanvullende arbeidspensioenen in de tweede pijler en individuele aanvullingen in de derde pijler kan een werknemer of een zelfstandige zijn basispensioen aanvullen. In andere landen, zoals Frankrijk, Spanje en Italië vallen ook de aanvullende pensioenen onder de verantwoordelijkheid van de overheid. Hierdoor kan het effect van de vergrijzing op het overheidsbeleid binnen de lidstaten ook aanmerkelijk verschillen. In tabel 1.2 staan enkele belangrijke kenmerken van een wettelijk staatspensioen aangegeven.

Tabel 1.2 Kenmerken wettelijk staatspensioenen in EU-landen

Land	Doel bij volledig staatspensioen	Basis berekening staatspensioen*	Jaren nodig voor maximaal staatspensioen	Gemiddeld staatspensioen als percentage van gemiddeld eindloon
België	60	45	45	40,7
Denemarken	Vast basispensioen		40	32
Duitsland	48,9	ML	45	48,9
Griekenland	80	5	35	71,2
Spanje	95	15	35	76,3
Frankrijk	50	10/25	40	58
Ierland	Vast basispensioen			28
Italië**	80	5/10	40	69,1
Luxemburg		ML	40	56
Nederland	Vast basispensioen		50	31
Oostenrijk	80	15	45	66,8
Portugal	80	10/40	40	69,3
Finland	60	10	39	50
Zweden**	60	15	30	48,2
Groot-Brittannië (exclusief SERPS)	Vast basispensioen			20,5

* In de tabel wordt weergegeven hoeveel jaren in acht worden genomen voor de berekening van het staatspensioen. 10/25 betekent dat de 'beste' tien jaren van de laatste 25 jaar als basis worden genomen.

** Italië en Zweden zijn overgegaan op een 'national defined contribution'. De gerapporteerde kengetallen zijn van het oude systeem.

Bron: EPC, 2002: Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reform on pension expenditure

Van de 15 EU-landen zijn er vier landen die als basisvoorziening geen loongereleerd staatspensioen hebben. Nederland, Ierland, Groot-Brittannië en Denemarken voorzien in een vast basispensioen op een minimumniveau. In andere landen gelden loongerelateerde regelingen. Zo heeft België als doelstelling een staatspensioen van 60% over het gemiddelde loon van de laatste 45 jaar uit te keren. Dit komt overeen met een middelloonstelsel. Iemand die 45 jaar bijdraagt, ontvangt dan een volledig pensioen. Gemiddeld ontvangt een gepensioneerde in België ongeveer 40,7% van zijn laatstverdiende salaris.

In Frankrijk neemt men uit de laatste 25 jaar de 10 jaar waarin de werknemer het meest heeft verdiend. Omdat dit vaak de laatste jaren zijn, komt dit doorgaans overeen met een 'eindloonstelsel', waarin het gemiddelde van de laatste 10 jaar als uitgangspunt wordt genomen. In Frankrijk geldt dat een werknemer bij 40 dienstjaren een volledig pensioen kan ontvangen.

Het meest genereus is Spanje. Daar kan een werknemer 95% ontvangen over het gemiddelde loon van zijn laatste 15 jaar. Spanje heeft daarmee ook de hoogste replacement rate van de EU-landen. Het is de vraag of Spanje dit pensioen wel kan blijven betalen.

Italië en Zweden zijn, vanwege het probleem met betrekking tot de betaalbaarheid, overgegaan op een 'defined contribution'-stelsel. Dit betekent dat de pensioenuitkeringen niet langer worden bepaald op basis van het arbeidsverleden (duur en hoogte loon), maar op basis van de ingelede premies en het rendement hierop. Een dergelijk systeem imiteert de werkwijze van een kapitaalgedekt stelsel. In werkelijkheid blijft het een omslagstelsel. Iedere werknemer heeft een individuele rekening waarop de gestorte bedragen (en de opgebouwde rechten) worden bijgehouden. Het geld is niet fysiek aanwezig, want er wordt uitgekeerd via een omslagstelsel. Op basis van het opgebouwde 'kapitaal' wordt de hoogte van het pensioen bepaald. Er is dus een duidelijke relatie tussen ingelede premies en pensioenrechten. Dit stelsel leidt tot lagere pensioenuitkeringen, waardoor de betaalbaarheid in deze landen is verbeterd.

Kosten staatspensioenen

Voor de verschillende landen zullen de kosten van het staatspensioen door de vergrijzing sterk toenemen. De European Policy Committee (EPC), onderdeel van de Europese Commissie, heeft berekeningen gemaakt van de kosten die de overheid in de toekomst zal moeten maken om de pensioenen die vanuit de overheid worden verstrekt, te betalen. Tabel 1.3 geeft hiervan een overzicht. In de tabel is ook onderscheid gemaakt naar de verschillende oorzaken van de kostentoename of -afname. Allereerst is er de vergrijzing, dit is de verhouding tussen de inwoners ouder dan 55 ten opzichte van de inwoners tussen 15 en 55 jaar. De vergrijzing zorgt in vrijwel alle landen voor een verslechtering van deze verhouding en leidt daardoor tot een stijging van de

kosten. Naast vergrijzing is de arbeidsdeelname een tweede effect dat van invloed is op de kosten van het staatspensioen. Als er meer mensen tussen de 15 en 64 jaar deelnemen aan het arbeidsproces, dan is de grondslag breder en stijgen de premie-inkomsten.[3] Per saldo dalen dan de kosten. Een derde effect dat de kosten beïnvloedt, is de hoogte van de uitkeringen. Veel landen besparen op de pensioenen door deze minder hard te laten stijgen dan de lonen. In de tabel is aangegeven wat het effect is van de daling van het gemiddelde pensioen. Tot slot is ook berekend wat het effect is op de kosten doordat minder ouderen recht krijgen op een pensioen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer een regering het aantal jaren verhoogt dat iemand nodig heeft om tot een volledig pensioen te komen. De aanspraken dalen daardoor.

Tabel 1.3 Overzicht extra kosten staatspensioenen

	Niveau	Toename	Als gevolg van:			
	2000 (% BBP)	2000 - 2050	Vergrijzing deelname	Arbeids- uitkering	Hoogte	Aanspraak
Griekenland	12,6	12,2	9,9	-3,6	4,0	1,4
Spanje	9,4	7,9	8,2	-2,4	-0,3	2,0
Nederland	7,9	5,7	5,4	-0,6	0,2	0,5
Duitsland	11,8	5,1	6,2	-0,7	-2,7	2,0
Finland	11,3	4,6	6,6	-0,1	-0,1	-1,3
Ierland	4,6	4,4	4,5	-0,9	-0,7	1,4
Frankrijk	12,1	3,8	7,7	-0,9	-3,6	0,7
Portugal	9,8	3,4	6,7	-1,1	0,1	-2,4
België	10,0	3,3	5,2	-0,9	-2,0	0,9
EU	10,4	2,9	6,4	-1,1	-2,8	0,6
Denemarken	10,5	2,8	4,1	-0,2	-1,7	0,5
Oostenrijk	14,5	2,5	10,5	-2,2	-2,9	-3,0
Zweden	9,0	1,7	3,9	-0,5	-2,6	0,8
Italië	13,8	0,3	9,5	-3,1	-4,9	-1,4
Groot- Brittannië	5,5	-1,1	2,4	0,0	-3,4	-0,1

Bron: Berekeningen van de commissie gebaseerd op voorspellingen van de EPC Working group on ageing populations

De tabel geeft aan welke landen in de komende decennia de meeste extra kosten moeten maken om de staatspensioenen betaalbaar te houden. Het blijkt dat Griekenland en Spanje het in de komende decennia het zwaarst krijgen. Zij zullen, bij ongewijzigd beleid, 12,2% respectievelijk 7,9% van hun BBP extra aan staatspensioenen moeten uitgeven. Voor deze twee landen zal dit een forse extra belasting zijn. Ook Nederland zal aanmerkelijk meer moeten gaan betalen voor zijn AOW.

Vooral de vergrijzing heeft een belangrijk aandeel in de stijging van de overheidsuitgaven. Griekenland heeft hier sterk mee te maken. Door de vergrijzing zou het 9,9% van het BBP meer aan staatspensioenen moeten uitgeven. Een aanmerkelijke stijging, die alleen wordt overtroffen door Oostenrijk met 10,5%. In Griekenland is deze stijging zo groot, omdat dit land thans reeds al veel aan staatspensioen uitgeeft (12,6%) en daarnaast te maken krijgt met meer dan een verdubbeling van de grijze druk. Ierland heeft eveneens te maken met een verdubbeling van de pensioengelden als percentage van het BBP. Daar is echter de huidige quote (4,6%) aanmerkelijk lager, zodat de extra kosten ook lager zijn.

Een belangrijk dempend effect op de kosten is de toename van de arbeidsparticipatie. Wanneer deze stijgt, kunnen de kosten van de extra uit te keren pensioenen beperkt blijven. Meer werkenden kunnen dan de pensioenpremies opbrengen. Omdat aangenomen wordt dat in Griekenland de arbeidsparticipatie fors zal stijgen, beperkt dit de kosten met 3,6% van het BBP. In Italië kunnen de kosten van het extra pensioen met meer dan 3% BBP worden gematigd.

Maar er zijn ook nog twee andere mogelijkheden waardoor de kosten van de pensioenen als gevolg van de vergrijzing worden getemperd. Allereerst is het mogelijk om de hoogte van de uitkeringen aan te passen. In Griekenland geldt echter de regel dat de staatspensioenen elk jaar met de inflatie plus 1% worden geïndexeerd. Daarmee is 4% van de extra kosten te verklaren. Andere landen laten meestal juist een daling zien. Zo heeft Italië het voornemen om te bezuinigen op de hoogte van de uitkeringen. Daardoor bespaart Italië 4,9% van het BBP. Ook bij Frankrijk zijn forse bezuinigingen ingeboekt. Voor Nederland is dit effect beperkt. Hier wordt de AOW geïndexeerd met de lonen. Daardoor stijgt dit basispensioen vrijwel proportioneel met het BBP.

De laatste mogelijkheid tot beïnvloeding van de uitgaven aan pensioenen komt voort uit de mate waarin mensen wettelijk aanspraak kunnen maken op een pensioen. Ook hier zijn verschillen te zien. In Griekenland komen relatief steeds meer mensen voor staatspensioen in aanmerking. Dit zorgt voor een extra stijging van de kosten met 1,4% BBP. Voor Nederland is dit effect beperkt (0,5% BBP), omdat hier alle inwoners van 65 jaar en ouder in aanmerking komen voor dit pensioen. Een aanpassing die sterke invloed heeft op het percentage ouderen dat recht heeft op de AOW is daardoor nauwelijks mogelijk.

Kanttekeningen bij de cijfers

Bij de gepresenteerde cijfers kunnen kanttekeningen worden geplaatst. In het rapport 'Pensioenen in de Europese Unie' geeft Van der Meer drie punten van kritiek weer.[4] Allereerst vindt hij de projectie tamelijk optimistisch. De levensverwachting wordt bijvoorbeeld verondersteld minder te stijgen dan

[4] Van der Meer, 2002: *Pensioenen in de Europese Unie*.

de afgelopen veertig jaar. Ook wordt verondersteld dat de vruchtbaarheid weer toeneemt. Daarnaast zijn de veronderstellingen over de arbeidsparticipatie optimistisch en de ramingen van de zorguitgaven relatief onzeker. Tot slot rijst de vraag of de pensioenhervormingen wel houdbaar zijn. Als blijkt dat de gepensioneerden te veel gaan achterlopen op de rest van de bevolking, dan is het de vraag of de politiek toch niet de hoogte van het pensioen gaat ‘repareren’. Doordat de ouderen een steeds grotere bevolkingsgroep – en daarmee ook een grotere kiezersgroep – vormen, neemt de kans toe dat politici aan hun wensen tegemoetkomen.

Houdbaarheid staatspensioenen

De Europese Commissie heeft in het kader van het stabiliteitspact, mede op basis van de gegevens van de EPC, geanalyseerd in hoeverre een staatspensioenstelsel ‘houdbaar’ is. Tabel 1.4 geeft hiervan een overzicht. In het overzicht staat ook een indicator voor de replacement rate aangegeven. De replacement rate geeft aan wat het pensioeninkomen is als percentage van het laatstverdiende loon. Een H betekent dat de replacement rate voor het overheidspensioen gemiddeld boven de 60% ligt. Een M geeft aan dat de replacement rate tussen de 40% en de 60% ligt en de L staat voor een percentage lager dan 40. Nederland heeft met een L een lage replacement rate.

Tabel 1.4 Overzicht houdbaarheid staatspensioenen

Land	Replacement rate	Houdbaar
België	L	Lijkt houdbaar, maar hoge staatsschuld
Denemarken	L	Lijkt houdbaar
Duitsland	M	Risico op begrotingstekorten
Griekenland	H/M	Risico op begrotingstekorten
Spanje	H	Risico op begrotingstekorten
Frankrijk	M	Risico op begrotingstekorten
Ierland	L	Lijkt onder voorwaarden houdbaar
Italië	H/*	Lijkt houdbaar, maar hoge staatsschuld
Luxemburg	M	Lijkt houdbaar
Nederland	L	Lijkt houdbaar
Oostenrijk	H/M	Risico op begrotingstekorten
Portugal	H	Risico op begrotingstekorten
Finland	M	Lijkt houdbaar
Zweden	M/*	Lijkt houdbaar
Groot-Brittannië	L	Lijkt houdbaar

* Overgegaan op andere berekeningswijze pensioenen (defined contribution). De replacement rate is hierdoor niet bekend.

Bron: EPC, 2002: Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reform on pension expenditure

De EPC geeft aan dat diverse landen, zoals Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Spanje, Oostenrijk en Portugal duidelijk risico's lopen vanwege de vergrijzing. Hun staatspensioenen zijn in het algemeen ook redelijk genereus, zoals blijkt uit de replacement rate. Deze landen hebben alle een relatief sterke vergrijzing.

Nederland loopt volgens de Europese Commissie weinig risico's. In hoofdstuk 2 wordt hierop verder ingegaan. Ook Denemarken, Luxemburg, Finland, Zweden en Groot-Brittannië zullen relatief weinig problemen hebben met hun staatspensioenen. De overheidsfinanciën komen, eventueel na enkele aanpassingen, niet echt in gevaar.

Wat opvalt is dat Italië door de Europese Commissie als 'houdbaar' wordt gezien. Hiervoor zijn twee redenen. Allereerst is Italië, net zoals Zweden, voor zijn staatspensioen overgegaan op een 'defined contribution'-pensioenstelsel. Daarnaast kan Italië nog profiteren van een groei in de arbeidsparticipatie, die thans nog laag is. Een duidelijk verhoging hiervan kan de betaalbaarheid sterk verbeteren.

Het is voor Nederland belangrijk dat andere landen als gevolg van vergrijzing hun begrotingstekort en hun overheidsschuld niet te veel laten oplopen. Dit is in principe vastgelegd in het Stabiliteitspact. Een hoog begrotingstekort kan leiden tot een stijging van de inflatie en een hogere rente. Voor Nederland is dit ongunstig, omdat dit de concurrentiepositie ten opzichte van landen buiten de Eurozone aantast. Daarnaast zorgt inflatie voor uitholling van het opgebouwde vermogen van de pensioenfondsen. Het is dan ook van groot belang dat alle Europese landen zich aan de criteria van het Stabiliteitspact houden.

De mogelijkheid dat Nederland op een gegeven moment via een Europees fonds voor pensioenen ook moet gaan meebetalen aan de pensioenen van andere landen, is zeer klein. Een dergelijk EU-fonds zou alleen kunnen ontstaan als alle landen daarmee instemmen. Daarnaast is Nederland verdragsmatig gevrijwaard voor verplichtingen van andere landen. Een eventuele bijdrage van Nederland zou daarom alleen kunnen plaatsvinden via de huidige fondsen.[5] Deze zijn echter gericht op het verminderen van inkomensverschillen tussen verschillende groepen in de EU. Nu is de vergrijzing een probleem dat vrijwel alle EU-landen kennen. De inkomensverschillen tussen landen zullen daardoor niet heel groot zijn. Nederland hoeft dus niet bang te zijn dat het moet bijdragen aan de pensioenlasten van de huidige EU-lidstaten.

Door de vergrijzing nemen veel landen maatregelen om hun pensioenen beter betaalbaar te maken. Voor sommige landen is het zelfs bittere noodzaak om zo hun overheidsfinanciën op orde te houden. Belangrijk hierbij is dat alle landen zelf verantwoordelijk zijn voor hun begrotingen. De EMU-criteria voor de Eurolanden leggen daarbij alleen sancties op wanneer een

[5] SER, 2002, *EU en vergrijzing*, Den Haag.

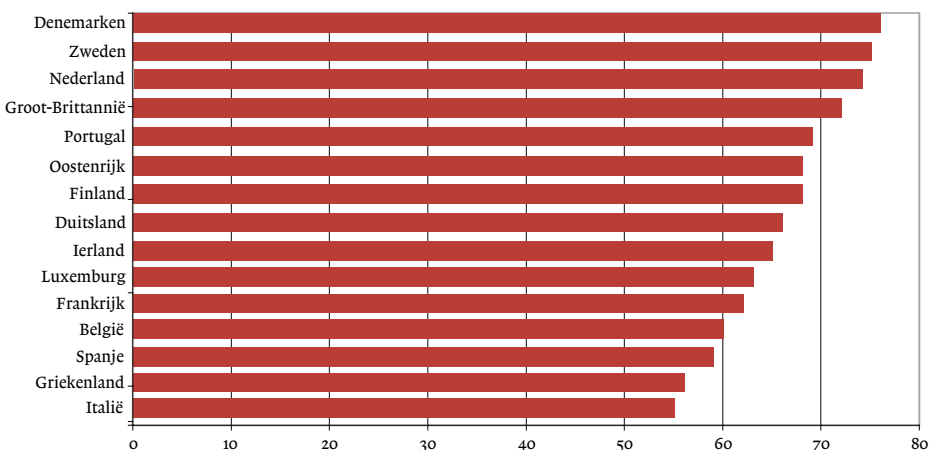
land daadwerkelijk een te groot financieringstekort heeft. Hoe en op welke manier een land zijn financiën op orde houdt, is daarbij niet van belang.

1.3 Draagvlak voor staatspensioenen: arbeidsparticipatie

In de voorgaande paragraaf is gekeken naar de vergrijzing ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking. Daarnaast is opgemerkt zien dat de kosten van de vergrijzing kunnen worden beperkt door meer mensen te laten werken. Diverse groepen leveren geen productieve bijdrage aan het BBP, zoals werklozen, arbeidsongeschikten, niet-werkenden en ouderen die eerder met pensioen gaan. Als van deze groepen meer mensen zouden werken, zou het draagvlak voor de pensioenvoorziening kunnen worden vergroot. Belangrijk is het daarom om te weten hoeveel van de inwoners tussen de 15 en de 64 jaar werken en in hoeverre het mogelijk is om deze arbeidsparticipatie in de komende jaren nog te laten stijgen. Dit verbreedt het draagvlak en kan daardoor de financierbaarheid van de stelsels vergroten.

Figuur 1.1 geeft aan dat Nederland internationaal gezien een hoge arbeidsparticipatie kent. In 2001 had ruim 74% van de totale bevolking tussen 15 en 64 jaar een parttime of een volledige baan. Het EU-gemiddelde ligt met 64,1% een stuk lager.[6] Koploper binnen de EU is Denemarken met een arbeidsdeelname van 76%, hekkensluiter is Italië met 55%. Ook bij onze zuiderburen is de arbeidsparticipatie met nog geen 60% aan de lage kant. Buiten de EU komt een aantal landen voor met een zeer hoge arbeidsdeelname. Zo heeft 85% van de beroepsbevolking in IJsland een betaalde baan.

Figuur 1.1 Arbeidsparticipatie in EU-landen*



* Arbeidsparticipatie gemeten als aantal werkenden ten opzichte van potentiële beroepsbevolking.

Bron: OECD

[6] Bron: OECD.

Vergroten arbeidsparticipatie

In Nederland is de arbeidsparticipatie de laatste jaren sterk gestegen. Dit komt doordat het aantal werkzame personen ten opzichte van 1995 met 16% is toegenomen, terwijl de potentiële beroepsbevolking slechts met 3% steeg. Een belangrijker verklaring hiervoor is de sterke economische groei in de afgelopen jaren. Daardoor kwamen veel mensen aan de slag. De werkloosheid is in Nederland dan ook zeer laag.

Wel is het beeld van de relatief hoge arbeidsparticipatie in ons land nogal geflatteerd. In Nederland werken immers veel mensen parttime. Het percentage deeltijdwerkers op de arbeidsmarkt is in Nederland het hoogst van de hele EU.[7] In Nederland ligt dit percentage op 33%, tegenover 14% gemiddeld in de EU. Van alle in Nederland werkzame vrouwen werkt 58% in deeltijd. Nergens anders in de EU werkt meer dan de helft van alle werkende vrouwen in deeltijd. Als de cijfers uit figuur 1.1 worden herrekend naar voltijdbanen, dan komt Nederland minder hoog uit.

Op de top in Barcelona die in het voorjaar van 2002 plaatsvond, heeft de Europese Raad geconcludeerd dat, om de arbeidsparticipatie te bevorderen, regelingen voor vervroegd pensioen moeten worden beperkt. De gemiddelde leeftijd waarop men moet stoppen met werken, moet volgens de Raad in 2010 zijn opgetrokken met circa 10 jaar.[8]

Nederland heeft verschillende mogelijkheden om de arbeidsparticipatie te verhogen. Een belangrijke doelgroep zijn de ouderen. In de afgelopen jaren konden grote groepen van ouderen vervroegd stoppen met werken, zij kregen dan een VUT-uitkering. Deze VUT-uitkering was dermate voordelig dat vrijwel iedere oudere daadwerkelijk stopte met werken zodra hij in aanmerking kwam voor de VUT. Een financiële stimulans om door te werken, behoudens een iets verhoogde arbeidskorting, was er niet. Zou er wel worden doorgewerkt, dan zou het recht op de VUT-uitkering verloren gaan. Op dit moment is 75% van de VUT-regelingen omgebouwd tot een prepensioenregeling. Als een oudere werknemer later stopt met werken, dan betekent dat ook een hogere uitkering. Dit kan een belangrijke stimulans zijn om door te werken. Een belangrijk punt is wel, dat er veel overgangsregelingen zijn waarbij de 'structuur' van de VUT nog niet is aangepast. De huidige werknemers worden momenteel via de overgangsregeling dus nog vaak gestimuleerd om te stoppen met werken.

Ook kan de arbeidsparticipatie worden vergroot door de mogelijkheden te verbeteren om arbeid en zorg te combineren. Adequate kinderopvangvoorzieningen kunnen er toe bijdragen dat de arbeidsparticipatie van met name vrouwen toeneemt. Maatregelen gericht op een vermindering van arbeidsongeschiktheid kunnen eveneens bijdragen aan een toename van de arbeidsdeelname in Nederland.

[7] CBS, 2002: *Meer mensen aan het werk*.

[8] Europese Raad, 2002: *Europese Raad van Barcelona, conclusies van het voorzitterschap*.

Inactieven/actieven-ratio

Een goede indicator voor de arbeidsparticipatie is de inactieven/actieven-ratio. Dit is het aantal mensen boven de 15 jaar dat niet-actief is (werkloos, arbeidsongeschikt, gepensioneerd of niet-werkend) gedeeld door het aantal personen dat wel werkt. Bij een percentage van 100% moet één actieve voor één inactieve zorgen. De Europese Commissie heeft voor deze ratio's ook prognoses gemaakt die doorlopen tot 2050. Tabel 1.5 geeft hiervan een overzicht.

Bij de tabel moet worden bedacht dat de achterliggende veronderstellingen cruciaal zijn. Waar in tabel 1.1 de bevolkingsontwikkeling redelijk nauwkeurig kan worden voorspeld op basis van de bevolkingsstatistieken, spelen bij de i/a-ratio ook moeilijk voorspelbare economische aspecten, zoals werkloosheid, vervroegd uittreden en arbeidsongeschiktheid mee. Deze veronderstellingen zijn gemaakt door de werkgroep Vergrijzing van het EPC van de EU. De werkloosheid wordt in de diverse scenario's verondersteld vanaf 2005 op het evenwichtsniveau te zijn. Voor de gehele EU is dit 8%. België, Spanje, Frankrijk en Italië zouden daarbij zelfs nog een werkloosheid hebben die 30% van die 8% lager ligt. Daarnaast hebben deze landen op dit moment nog lage arbeidsparticipatiecijfers, zoals uit figuur 1.1 blijkt. Zij kunnen nog fors profiteren van de mogelijkheid om deze cijfers op het Europees gemiddelde te brengen. Dit is dan ook verondersteld in de berekeningen.

Tabel 1.5 Inactieven/actieven-ratio's (aantal inactieven als % van aantal actieven)

Land	2000	2025	2050	Stijging
Griekenland	118	116	118	0%
Spanje	123	102	128	4%
Italië	134	131	142	6%
België	114	121	128	12%
Zweden	74	80	86	16%
Frankrijk	76	82	89	17%
Oostenrijk	94	105	111	18%
EU	90	96	106	18%
Ierland	74	83	87	18%
Nederland	83	95	102	23%
Portugal	70	78	86	23%
Duitsland	82	93	105	28%
Denemarken	58	77	76	31%
Finland	79	99	104	32%
Groot-Brittannië	69	85	95	38%

Bron: EPC, 2001: *Budgetary challenge posed by aging population*

Uit de tabel blijkt dat in Griekenland, Spanje en Italië de i/a -ratio vrijwel gelijk blijft. Dit is op het eerste gezicht verbazingwekkend, omdat juist deze landen te maken krijgen met een sterke vergrijzing. De verklaring ligt in het feit dat deze landen op dit moment ook een relatief lage arbeidsparticipatie kennen. Daarnaast ligt in de veronderstellingen besloten dat deze landen op termijn dezelfde arbeidsparticipatie hebben als de andere EU-landen. Hierdoor hebben juist Griekenland, Spanje en Italië een voordeel van de huidige lage arbeidsparticipatie. Zij kunnen gebruikmaken van een sterk inhaal-effect. Het is echter de vraag of zij deze veronderstellingen ook waar kunnen maken.

Groot-Brittannië heeft al een hoge arbeidsparticipatie, waardoor het op dit terrein weinig meer kan winnen. In de tabel met het overzicht van de toekomstige kosten van de pensioenregelingen is Groot-Brittannië dan ook het enige land dat hierdoor geen winst kan boeken. In deze cijfers zal ook Nederland het in de komende decennia gemiddeld moeilijker krijgen dan andere landen.

1.4 **Aanpassingen in pensioenen**

Zoals in de laatste twee kolommen van tabel 1.3 staat aangegeven, beperken veel landen de kosten van hun staatspensioenen door de hoogte van de uitkering aan te passen of het aantal pensioengerechtigden te verminderen. Dit laatste kan worden geëffectueerd door de periode waarin men het pensioen opbouwt, te verlengen of de pensioenleeftijd te verhogen. Verschillende landen hebben hiertoe al aanzetten gegeven. In deze paragraaf zullen enkele maatregelen worden besproken.

Frankrijk

Frankrijk verhoogde in de jaren 1990 het aantal jaren dat nodig is voor een pensioenopbouw. Ook zal de uitkering ten opzichte van het laatste loon in de komende decennia dalen. Maar verdergaande maatregelen blijken moeilijk te zijn. Alle werknemers bouwen via de staat een pensioen op. Wel zijn er verschillen tussen de diverse sectoren. Een belangrijk punt is bijvoorbeeld de pensioenaanspraken van ambtenaren, een vijfde van de werkenden.[9] Zij bouwen in 37,5 jaar een volledig pensioen op. Werknemers in de private sectoren doen er 40 jaar over. Een belangrijker verschil is dat ambtenaren met 60 jaar al met pensioen mogen. Bij andere werknemers is dit 65 jaar. Ook is de indexatie van ambtenaren beter. Zodra de regering echter voorstellen doet om de pensioenen verder aan te passen, roept dit veel weerstand op, waarna deze ideeën weer worden ingetrokken.

Ook het oprichten van pensioenfondsen, in combinatie met het aanpassen van de staatspensioenen, levert problemen op. Voorstellen in 1997 werden door de Franse vakbonden verworpen. De vakbonden vinden dat een kapi-

[9] The Economist, 2002: *Still a dirty word*.

taaldekkingsstelsel niet voldoet. Zij verwijzen daarbij naar schandalen zoals bij Enron en Maxwell, waarbij de gepensioneerden met het failliet gaan van hun bedrijf al hun pensioenrechten verloren.

Groot-Brittannië

In Groot-Brittannië is een aantal maatregelen doorgevoerd. Een belangrijk deel van het omslagstelsel is het Basic State Pension (BSP). Dit pensioen is voor alle werkenden beschikbaar. Mannen hebben vanaf hun 65^e recht op dit pensioen. Voor vrouwen is deze regeling op dit moment aanmerkelijk gunstiger. Hun pensioenleeftijd is nu 60 jaar. Een van de beleidsmaatregelen is om deze laatste pensioenleeftijd in de periode van 2010 tot 2020 te verhogen naar 65 jaar.

Omdat het BSP niet is afgestemd op een sociaal minimum, komt het voor dat een gepensioneerde te weinig inkomen heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien. In dat geval heeft hij recht op een extra uitkering, de Minimum Income Garantie (MIG). Deze MIG zal in de loop van de jaren steeds belangrijker worden. De BSP wordt namelijk jaarlijks met de inflatie verhoogd. De MIG is echter gekoppeld aan de lonen en stijgt daardoor sneller. Per saldo zullen dus steeds meer mensen een beroep moeten doen op de MIG, omdat de BSP relatief in waarde vermindert.

De tweede pijler van het Britse pensioenstelsel bestaat uit een zeer complex stelsel van pensioenenregelingen. Een belangrijk onderdeel van deze tweede pijler is het State Earnings Related Pension Scheme (SERPS). Deze wettelijke regeling zorgt voor een aanvullend pensioen naast het basispensioen. Een werknemer heeft recht op een SERPS-uitkering als hij aan bepaalde voorwaarden voldoet. Zelfstandigen zijn uitgesloten. Voor de berekening van het pensioen worden verschillende formules gebruikt om de hoogte van het pensioen te bepalen. Wel geldt dat er telkens rekening wordt gehouden met een 'lower earnings limit', een soort franchise. De pensioengerechtigde leeftijd voor de SERPS ligt, net zoals bij het BSP, op 65 respectievelijk 60 jaar.

De regering is wel van mening dat SERPS te weinig tegemoetkomt aan de lagere inkomensklassen. Daarom wil de regering SERPS vervangen door een State Second Pension (SSP). Dit stelsel zou meer gebaseerd moeten zijn op een flat-rate pensioen, waarbij iedereen hetzelfde bedrag krijgt uitgekeerd. Omdat het inkomen dan niet meer van belang is, krijgen de lagere inkomensgroepen relatief een beter pensioen. De hogere inkomensgroepen kunnen er dan voor kiezen om mee te doen met een pensioen van de werkgever.

Duitsland

In Duitsland worden de pensioenrechten vrijwel geheel via een omslagstelsel gefinancierd. Veel werknemers denken echter dat zij daadwerkelijk kapitaal opbouwen, terwijl het eigenlijk om een omslagstelsel gaat. Het aanpassen van hun pensioenstelsel gaat moeizaam. Zo had de regering-Kohl al enkele voorstellen voor wetgeving gedaan, waardoor de pensioenbedragen op termijn zouden gaan dalen. Deze wetgeving is echter door de regering-Schröder

weer ingetrokken. Veranderingen in pensioenwetgeving zijn blijkbaar zeer moeilijk. Wel heeft Duitsland in 2000 en 2001 de pensioenen niet langer met de lonen geïndexeerd, maar met de prijzen.[10]

Een belangrijke stap voor Duitsland is dat de regering-Schröder een vrijwillig, kapitaalgedekt systeem heeft ingevoerd. De premie zal aftrekbaar zijn van de belastingen en er zal een subsidie worden gegeven op de inleg. De bovengrens voor de maximaal af te trekken premies wordt in de jaren 2004, 2006 en 2008 opgetrokken. Doel hiervan is om een deel van het pensioen kapitaalgedekt te laten worden, zodat het omslagstelsel relatief kleiner kan worden. Ook zijn de winsten van de pensioenverzekeraars niet belast.

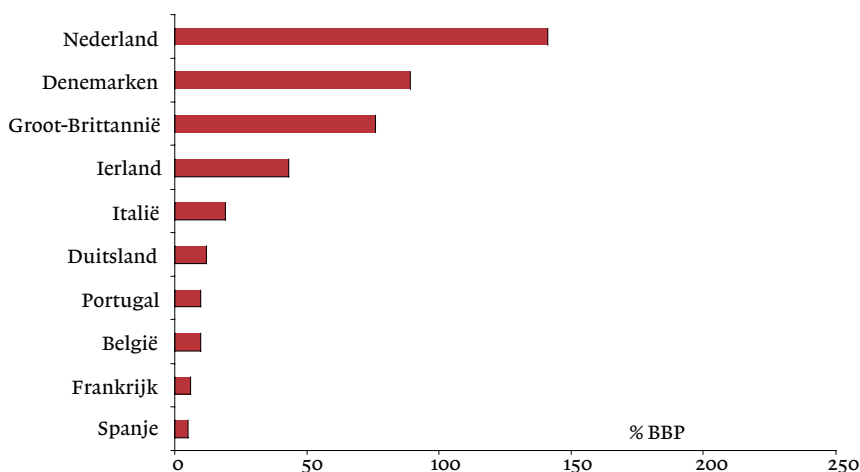
Italië

Italië heeft wel relatief vroeg hervormingen doorgevoerd. Zo is gekozen voor indexerings van de staatspensioenen op basis van prijsstijgingen in plaats van loonstijgingen. Daarnaast zijn de voorwaarden voor de pensioenaanspraken gewijzigd en zijn genereuze regelingen voor ambtenaren geleidelijk afgeschaft. Ook is de pensioengerechtigde leeftijd verhoogd en probeert men zo veel mogelijk de regelingen voor publieke en private werknemers gelijk te trekken.

1.5 De tweede pijler in Europa

Naast het staatspensioen kunnen werknemers in veel landen ook via hun werkgever een pensioen opbouwen. Dit pensioen wordt dan gefinancierd op basis van kapitaaldekking. In elk land is het aandeel van de tweede pijler verschillend. Figuur 1.2 zet het belang hiervan af tegenover het bruto binnenlands product (BBP).

Figuur 1.2 Pensioenkapitaal in Europa (1999)



Bron: WRR, 1999: *Generatiebewust beleid*

[10] OECD, 2001: *Economic Survey Germany*.

Uit het figuur blijkt dat Nederland in Europa het grootste pensioenvermogen heeft ten opzichte van zijn BBP. Samen met Groot-Brittannië, Denemarken en Ierland is het daarbij koploper. Het is niet toevallig dat juist deze vier landen van staatswege in principe alleen een basispensioen toekennen. In andere landen is de verhouding aanmerkelijk anders. Italië, Duitsland, Portugal, België, Frankrijk en Spanje hebben allemaal een stelsel waarbij het staatspensioen het belangrijkste deel van de pensioenvoorziening vormt. Deze staatspensioenen zijn ook geheel gebaseerd op het omslagstelsel. Dit betekent dat de komende jongere generaties voor de toekomstige ouderen zullen moeten gaan betalen, zoals de huidige jongeren dat nu doen voor de huidige ouderen. Deze landen zijn veel gevoeliger voor vergrijzing dan andere landen. Uiteindelijk zullen zij hun arbeidsparticipatie sterk moeten verhogen om de pensioenen betaalbaar te houden.

Voor- en nadeel kapitaaldeckingsstelsel

Een belangrijk voordeel van het kapitaaldeckingsstelsel is dat de rechten van de gepensioneerden beter gewaarborgd zijn. Gepensioneerden zijn niet meer afhankelijk van de overheid, die kan ingrijpen in de hoogte van de pensioenen. Op basis van kapitaaldekking is een land ook veel minder afhankelijk van eventuele vergrijzing in het eigen land. Het kan dan een beroep doen op andere landen door zijn kapitaal te verkopen en meer te importeren. Landen met een omslagstelsel kunnen dat niet. Daarnaast stimuleert een kapitaaldeckingsstelsel de besparingen, zodat er meer kan worden geïnvesteerd in productiemiddelen.

Een nadeel van het kapitaaldeckingsstelsel is dat het zeer gevoelig is voor inflatie. Als de inflatie hoog is, dan wordt de waarde van het opgebouwde kapitaal – en daarmee de pensioenen – uitgehold. De koopkracht van de pensioenen neemt af. Dit is in het omslagstelsel niet het geval. Daar is de verhouding tussen het aantal werkenden en het aantal gepensioneerden van belang. Bij een kapitaaldeckingsstelsel zal een hoge inflatie daarom moeten worden gecompenseerd door hogere rendementen op aandelen en obligaties. Het blijkt echter dat in tijden van hoge inflatie ook de winstgevendheid van bedrijven terugloopt. Het gevolg hiervan is dat ook het rendement op aandelen daalt. In tijden van hoge inflatie is dus het rendement op aandelen in het algemeen laag. Ook de beleggingsopbrengsten in vastrentende waarden dalen in reële termen en kunnen soms langdurig negatief zijn. Inflatie vormt daarmee een groot risico voor het kapitaaldeckingsstelsel.

Bereik van de werknemers

De verschillende landen kennen niet alleen grote verschillen in de omvang van de kapitaaldekking, maar ook qua bereik van de werknemers. De OECD heeft voor enkele landen een staat gemaakt van het bereik van de pensioenregelingen die door pensioenfondsen worden uitgevoerd. Tabel 1.6 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 1.6 Bereik pensioenen tweede pijler

	Bereik
Zwitserland	100%
Nederland	91%
Zweden	90%
Denemarken	80%
Groot-Brittannië	48%
Duitsland	46%
Ierland	40%
België	31%
Luxemburg	30%
Portugal	15%
Spanje	15%
Italië	5%
Griekenland	5%

Bron: OECD, 2001: Ageing and Income

Uit dit beperkte overzicht blijkt dat in Nederland relatief veel werknemers meedoen met een arbeidspensioenregeling. Ook in Zwitserland en Zweden is het bereik van de arbeidspensioenregelingen groot. Alle respectievelijk 90% van de werknemers in deze landen zijn betrokken bij een dergelijke regeling. Het beperkte bereik in Duitsland is mede het gevolg van hoge toetredingsdrempels. Er komen nog steeds situaties voor waar een werknemer eerst 5 dienstjaren bij een bedrijf moet hebben volgemaakt voordat hij deelnemer kan worden aan de pensioenregeling. Indien hij bijvoorbeeld na 4 jaar weggaat bij dat bedrijf, heeft hij in het geheel geen pensioen opgebouwd. Verlaat hij het bedrijf na 6 jaar, dan heeft hij eensklaps 6 jaar pensioen opgebouwd. Ook Groot-Brittannië heeft een beperkt bereik bij de arbeidspensioenen. Deelnemers doen in principe mee met het SERPS-programma van de staat. Als een bedrijf een beter pensioen aanbiedt, dan kunnen zij dat via een apart pensioenfonds regelen. Bij 45% van de werknemers is dat dus het geval. Spanje, Portugal, Italië en Griekenland hebben nauwelijks deelnemers aan een pensioenfonds. Slechts 5% tot 15% van de werknemers doet mee. De belangrijkste reden hiervoor is het staatspensioen. Dit is zo riant dat werknemers geen behoefte hebben om nog extra te sparen via een pensioenfonds. Het gevolg hiervan is dat maar een zeer beperkt deel via een kapitaaldekkingstelsel wordt gefinancierd.

1.6 Pensioenresultaat

Een belangrijk aspect van het pensioen is de hoogte van de uiteindelijke uitkering. Een pensioenstelsel dat alleen een minimumpensioen garandeert, is nauwelijks te vergelijken met een stelsel dat uitgaat van een aanmerkelijk percentage van het eindloon. Ook hierin verschillen de nationale pensioen-

stelsels fors. Daarom is het van belang om te analyseren in hoeverre gepensioneerden er na hun 65^e levensjaar daadwerkelijk in inkomen op achteruitgaan. De OECD heeft dit uitgezocht op basis van de Luxemburg Inkomens Database. Dit bestand bevat de inkomensgegevens van een steekproef uit vrijwel alle OECD-landen en is daardoor een interessante bron voor gegevens over gepensioneerden ten opzichte van de huidige werkenden. In haar rapport *Getting Older, Getting Poorer?*, heeft zij negen landen geanalyseerd, waarvan zes Europese landen. Tabel 1.7 geeft aan hoe de besteedbare inkomens van gepensioneerden zich verhouden tot de inkomens van de jongere generaties.

Tabel 1.7 Mediane besteedbare inkomens in diverse landen naar leeftijd*

	Werkend 45-54 jaar	Vroeg- pensioen 55-64 jaar	Kort gepensioneerd 65-74	Lang gepensioneerd 75+
Finland	100	86	71	62
Duitsland	100	87	78	69
Italië	100	100	87	77
Nederland	100	87	69	60
Zweden	100	95	75	66
Groot-Brittannië	100	77	58	49

* Gegevens 1994-1995.

Bron: OECD, 2002: *Getting Older, Getting Poorer?*

Uit de tabel blijkt dat Italië op dit moment het beste pensioenresultaat geeft. Personen die tegen hun 65^e lopen behouden, gemiddeld genomen, hun inkomen. Pas na hun 65^e levensjaar begint hun inkomen te dalen. De eerste tien jaar van hun pensionering is dit nog gemiddeld 87% van hun voorgaande besteedbare inkomen. Daarna ontvangen zij qua besteedbaar inkomen gemiddeld nog 77%. Dit is aanmerkelijk rianter dan in de andere Europese landen.

Met name in Groot-Brittannië zijn de pensioenresultaten aanmerkelijk lager. Ouderen tussen de 65 en 74 jaar hebben gemiddeld een inkomen dat slechts 58% is van dat van werkenden. De al wat langer gepensioneerden ontvangen zelfs minder dan de helft, 49%. Groot-Brittannië heeft daarmee de slechtste pensioenresultaten van de zes verschillende landen.

Na Groot-Brittannië heeft Nederland de laagste pensioenresultaten. De groep ouderen boven de 75 jaar heeft een besteedbaar inkomen dat slechts 60% is van dat van de werkenden. Het lage pensioenresultaat in Nederland is te verklaren door het relatief lage staatspensioen in Nederland en het feit dat

pensioenopbouw in de tweede en derde pijler pas later op gang is gekomen. De huidige generatie ouderen is nog onvoldoende in staat geweest een oude-dagsvoorziening in de tweede en derde pijler op te bouwen. Voor de toekomstige generaties, met betere oudedagsvoorzieningen in de tweede en derde pijler, zal het pensioenresultaat beter zijn. De cijfers onderstrepen de noodzaak om het eerste-pijlerpensioen solide te houden en de tweede en derde pijler niet aan te tasten.

1.7 Europees beleid en pensioenen

Op Europees niveau zijn er diverse beleidsterreinen die weliswaar niet direct gaan over pensioenen, maar wel van invloed zijn op de behandeling van pensioenen. Twee van deze beleidsterreinen worden hieronder kort belicht. Dit zijn arbeidsmobiliteit en de Europese verslaggevingsregels.

Arbeidsmobiliteit

In vergelijking met de Verenigde Staten is de arbeidsmobiliteit in Europa zeer laag. Hierdoor kan de interne markt voor Europa minder goed functioneren. Als er in het ene land tekorten zijn op de arbeidsmarkt, is het niet vanzelfsprekend dat werknemers uit andere landen deze tekorten opheffen. Een belangrijke oorzaak ligt in de taal- en cultuurverschillen. In de Verenigde Staten zijn deze aanmerkelijk minder en de vergelijking met de VS is dan ook zeer moeilijk te trekken. Toch geldt wel dat in de EU de arbeidsmobiliteit hoger zou moeten zijn, om te kunnen spreken over een geïntegreerde arbeidsmarkt.

Een andere oorzaak voor de lage arbeidsmobiliteit in Europa is dat de sociale voorzieningen per land aanmerkelijke verschillen vertonen. In het Nederlandse stelsel bouwt iemand bijvoorbeeld geen AOW-rechten op als hij in het buitenland woont, tenzij hij werkzaam is in een Nederlandse dienstbetrekking. Het is dan de vraag of hij in het buitenland wel vergelijkbare rechten opbouwt.

Ook de fiscale behandeling van pensioenpremies is in elk land anders. De meeste landen passen de omkeerregel toe. Werknemers krijgen bij het betalen van hun pensioenpremies belastingvrijstelling en tijdens de opbouwperiode wordt geen belasting geheven. Omgekeerd verwacht de overheid dat later over het uitgekeerde pensioen wel belasting wordt betaald. Dit systeem wordt ook wel het EET-systeem genoemd (exempt/exempt/taxable). Bij emigratie draagt het ene land de kosten (premiëvrijstelling), terwijl het andere land de inkomsten hierover ontvangt. Hierdoor is het niet of slechts op beperkte schaal mogelijk pensioen tussen verschillende landen over te nemen. Bijgevolg bouwt een werknemer per saldo een slechter pensioen op dan wanneer hij alleen in zijn eigen land blijft werken en opbouwen.^[11] Er zullen dus afspraken moeten worden gemaakt over de fiscale behandeling bij grensoverschrijdende pensioenen, zodat mobiliteitsbelemmeringen – bijvoorbeeld in de vorm van dubbele belasting – niet meer voorkomen.

[11] Overigens geldt in sommige landen dat overdracht binnen een land al onmogelijk is. Deze situatie was in de jaren zeventig in Nederland nog zeer gebruikelijk.

Een aantal landen hanteert de omkeerregel niet. In Luxemburg en in Duitsland zijn pensioenpremies deels niet aftrekbaar. De inkomsten uit deze pensioenen zijn dan ook niet belast. Dit is het TEE-Systeem (taxable/exempt/exempt). Daarnaast belasten zowel Denemarken en Zweden als Italië de opbrengsten die pensioenfondsen behalen over hun vermogen. Pensioenen worden in de verschillende landen dus niet hetzelfde behandeld. De tien andere EU-lidstaten hanteren wel het systeem van belastingaftrek voor pensioenbijdragen en belasting op de uitkering met daarbij een belastingvrijstelling op het niveau van het fonds.

De Europese Commissie probeert de problemen die ontstaan door de verschillen tussen pensioenstelsels zoveel mogelijk op te lossen. In oktober 2000 diende zij daarom een voorstel in voor een pensioenfondsenrichtlijn.[12] Het eerste uitgangspunt daarbij is de toepassing van de omkeerregel. Alle landen zouden dit regime moeten overnemen. Daarbij zou voorkomen moeten worden dat er sprake is van dubbele belasting. Via betere informatieoverdracht zou een groot gedeelte van de belastingproblemen voorkomen kunnen worden. Ook stelt zij voor dat pensioenfondsen in de toekomst grensoverschrijdende pensioenregelingen kunnen aanbieden en grensoverschrijdend kunnen beleggen. Daarnaast wil zij onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om pan-Europese pensioeninstellingen regelingen te laten uitvoeren zodat de arbeidsmobiliteit kan worden bevorderd.

Ook de SER heeft in zijn advies over de arbeidsmobiliteit in de Europese Unie[13] geconstateerd dat er een leemte bestaat in de afstemming van pensioenregelingen en vindt het van belang dat deze leemte wordt aangepakt ter bevordering van de arbeidsmobiliteit. De SER draagt hiertoe drie oplossingsrichtingen aan. Ten eerste het versterken van het behoud van pensioenrecht in het opbouwland. De tweede het vergroten van de mogelijkheid tot internationale waardeoverdracht. En ten slotte de introductie van de mogelijkheid tot grensoverschrijdende deelname aan een pensioenfonds.

De SER constateert in hetzelfde advies dat lidstaten maatregelen hebben genomen om fiscaal geïnduceerde pensioenmigratie te voorkomen. Uit het oogpunt van bescherming van de nationale heffingsgrondslag is dit wel verklaarbaar, maar het belemmert de arbeidsmobiliteit. Een uitweg kan volgens de raad gevonden worden door op Europees of op bilateraal niveau afspraken te maken over de effectuering van de fiscale claim door het opbouwland.

De European Financial Services Round Table (EFR) heeft in juni 2002 een rapport gepubliceerd waarin deze aanbevelingen terugkomen.[14] Deze internationale overleggroep van banken en verzekeraars voegt daaraan nog enkele aanbevelingen toe. Zo zouden de verschillende wetgevingen die pensioenfondsen beperken in hun beleggingsvrijheid, moeten worden aange-

[12] Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2001: *De opheffing van fiscale barrières voor grensoverschrijdende bedrijfspensioenregelingen*.

[13] SER, 2001: *Advies Arbeidsmobiliteit in de EU*.

[14] European Financial Services Round Table, 2002: *One Europe, One pension*.

past. Uitgangspunt zou dan moeten zijn dat pensioenfondsen ook in andere landen mogen beleggen. Wel moeten zij een duidelijk beleggingsbeleid hebben, waarbij de risico's via Asset Liability Management-studies goed in kaart worden gebracht. De solvabiliteitsregels zouden daarbij beter moeten worden geharmoniseerd.

Europese verslaggevingsregels

Door de in Nederland bestaande pensioenfondsstructuren gaan er problemen rijzen als ook Nederland moet gaan voldoen aan de nieuwe Europese verslaggevingsregels, die zijn gebaseerd op de International Accounting Standards (IAS). Pensioenvermogen en -verplichtingen moeten in 2005 op de balans en in de resultatenrekening van de bedrijven worden verwerkt. Deze regel zal in het bijzonder gevolgen hebben voor ondernemingen met een eigen pensioenfonds. Bedrijven die deelnemen in bedrijfstakpensioenfondsen hebben met deze regels niets te maken, omdat zij hun vermogens en verplichtingen hebben uitbesteed aan de bedrijfstakpensioenfondsen. De merkwaardige situatie ontstaat dat ondernemingen met ondernemingspensioenfondsen verplichtingen in de vorm van uit te keren pensioenen moeten gaan waarderen en jaarlijks (of per kwartaal bij de publicatie van kwartaalcijfers) in hun resultatenrekening moeten tonen. De ondernemingspensioenfondsen moeten dan een voorspelling gaan doen over het loon dat een werknemer in de verre toekomst zal gaan krijgen (veelal 70% van het toekomstige eindloon) en over de beleggingsopbrengsten die het fonds zal gaan behalen over tientallen jaren. Bovendien zullen bij elke verandering van de langetermijnrente de resultaten van de onderneming veranderen. In het huidige stelsel leggen Nederlandse bedrijven in een apart jaarverslag verantwoording af over hun ondernemingspensioenen, want deze middelen zijn niet vrij besteedbaar voor het bedrijf. Daarbij gaat het bij pensioenfondsen nimmer om kortetermijnoverschotten en -tekorten, maar om het langetermijnevenwicht tussen het vermogen en de verplichtingen.

1.8 Conclusie

Net als veel andere Europese landen heeft Nederland in de komende jaren te maken met een sterke vergrijzing. Bij ons is de bevolking gemiddeld genomen iets jonger dan in de EU, maar in 2050 staan tegenover één 65-plusser gemiddeld 2,4 werkende personen. Nu zijn er dat er gemiddeld nog vijf. Deze trend doet zich voor in heel Europa. Ook daar is een verdubbeling van de vergrijzing te zien.

Deze vergrijzing zal met name effect hebben op de pensioenen. In alle Europese landen wordt een belangrijk deel van de pensioenen door de staat gefinancierd op basis van een omslagstelsel. De huidige generatie werkenden betaalt voor de huidige ouderen. Zolang de verhouding tussen de werkenden en de ouderen ongeveer gelijk blijft, zullen de kosten per werknemer ook gelijk blijven. In een vergrijzende samenleving zal een werknemer bij een omslagstelsel aanmerkelijk meer premies moeten gaan betalen. Dit leidt tot

een ongewenste verhoging van de arbeidskosten met negatieve effecten op de economische ontwikkeling. Een andere mogelijkheid is om de kosten van vergrijzing uit algemene middelen te financieren en de overheidsschuld te laten stijgen. Ook dit is niet wenselijk, omdat de lasten dan naar de toekomstige generaties worden doorgeschoven. Daarnaast verbieden de criteria in het kader van het Stabiliteitspact van de eurolanden dat het EU-begrotingstekort te hoog oploopt. Een hoog begrotingstekort zorgt voor een stijging van de inflatie en daardoor voor een hogere rente. Daarnaast is een hoge inflatie slecht voor met name kapitaalgedekte pensioensystemen. Daarom is het van belang dat deze criteria worden nageleefd, om er zo voor te zorgen dat de pensioenen betaalbaar blijven.

Dit is des te meer van belang omdat juist Nederland een groot deel van zijn pensioenverplichtingen via kapitaaldekking heeft afgedekt. Nederland heeft, naast Groot-Brittannië en Denemarken, een groot deel van zijn verplichtingen in pensioenfondsen en bij verzekeraars ondergebracht. Daarmee is Nederland beter voorbereid op de vergrijzing dan andere landen. De Europese Commissie geeft dan ook aan dat de overheidsfinanciën van Nederland, en daarmee de AOW, 'houdbaar' lijken te zijn.

Voor vrijwel alle landen is het belangrijk dat het draagvlak voor de pensioenen wordt vergroot. Dat kan onder meer door een toename van de arbeidsparticipatie. Ook voor Nederland is een beleid gericht op bevordering van de arbeidsdeelname noodzakelijk. Daarbij dient te worden opgemerkt dat gebleken is dat mogelijke maatregelen, zoals het aanpassen van de pensioenen of minder mensen voor pensioen in aanmerking te laten komen, in het algemeen veel weerstand oproepen.

Opvallend is dat Nederland qua besteedbaar inkomen in vergelijking met enkele andere Europese landen een lage replacement rate heeft. Dat wil zeggen dat de Nederlandse gepensioneerde een pensioen heeft dat als percentage van het laatstverdiende inkomen gemiddeld lager ligt dan dat in Zweden, Duitsland en Italië. Daar zijn de pensioenvoorzieningen gemiddeld beter. Aan de andere kant heeft de Europese Commissie voor de laatste twee landen wel aangegeven dat daar een risico op begrotingstekorten aanwezig is. Het is dan ook de vraag of deze landen de huidige situatie kunnen vasthouden.

Een ander probleem voor Europa is dat de mobiliteit van werknemers tussen landen zeer laag is. Hierdoor is er nauwelijks sprake van een geïntegreerde arbeidsmarkt. Naast de taal- en cultuurverschillen spelen bij de beperkte mobiliteit ook de financiële consequenties mee. Het is in Europa vaak niet mogelijk om het pensioen mee te nemen naar een ander land. Anderzijds is een belangrijke belemmering dat er sprake is van een dubbele belasting over het pensioen. Het is daarom belangrijk dat de pensioenwetgevingen van de lidstaten zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd.

Hoofdstuk 2

Eerste pijler: de AOW

2.1 Inleiding

De Algemene Ouderdomswet (AOW) is ingevoerd op 31 mei 1956. Zij voorziet in een basispensioen voor ingezetenen van 65 jaar en ouder. De AOW wordt de eerste pijler van het Nederlandse pensioensysteem genoemd.

Iedere persoon van 15 tot en met 64 jaar die ingezetene van Nederland is of in het buitenland woont, maar in Nederland wegens hier verrichte werkzaamheden is verzekerd voor de volksverzekeringen, bouwt per jaar 2% op aan rechten voor het basispensioen. De AOW wordt onafhankelijk van ander inkomen uit werk of vermogen verstrekt. Bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd ontvangt iedereen het AOW-basispensioen. Alleen als een persoon voor langere tijd in het buitenland heeft gewoond en gedurende deze periode geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om vrijwillig AOW-premies af te dragen (maximaal 10 jaar), kan hij een lager eindbedrag aan AOW ontvangen. Voor personen die minder dan 50 jaar premies hebben afgedragen, wordt de AOW naar evenredigheid vastgesteld. De AOW dient een belangrijk sociaal doel: het bieden van een minimuminkomensgarantie voor ouderen. De hoogte van de netto AOW-uitkering is daarom gekoppeld aan het wettelijk nettominimumloon. Voor een alleenstaande AOW'er bedraagt dit 70% hiervan en voor een gehuwde of samenwonende 65-plusser 50%. De hoogte van de netto AOW-uitkering voor een alleenstaande pensioengerechtigde die een kind heeft dat jonger is dan 18 jaar en voor wie hij/zij kinderbijslag ontvangt, bedraagt 90% van het nettominimumloon. Mocht de AOW lager zijn dan het sociaal minimum, dan kan dit worden aangevuld met een bijstandsuitkering tot dit niveau.

De opbouw van het AOW-basispensioen is voor mannen en vrouwen gelijk. Het uitkeringsrecht is geïndividualiseerd. Wel bestaat er een partnertoeslag, deze wordt toegekend aan een AOW'er die is gehuwd of samenwoont met een partner jonger dan 65 jaar. De hoogte van deze toeslag is inkomensafhankelijk en bedraagt maximaal 50% van het nettominimumloon. De partnertoeslag wordt per 2015 afgeschaft. Er wordt dan van uitgegaan dat jongere partners zelf in hun inkomen kunnen voorzien.

Het minimumloon, dat bepalend is voor de AOW-hoogte, is op zijn beurt weer gekoppeld aan het regelingsloon. Het regelingsloon geeft de algemene loonstijging weer. Incidentele loonstijgingen worden hierin niet meegenomen. Jaarlijkse indexering vindt plaats vanwege de Wet Koppeling met Afwijkingmogelijkheden (WKA). Dit houdt in dat het kabinet de mogelijkheid heeft om onder bijzondere economische omstandigheden van koppeling af te zien. Het volgen van het regelingsloon betekent dat de AOW niet

geheel welvaartsvast is: het biedt wel een globale dekking tegen de stijgende kosten van levensonderhoud, maar raakt in de loop van de tijd iets achterop bij de algehele stijging van de welvaart.[1]

2.2 Vergrijzing

Bij de instelling van de AOW in 1956 werd afgesproken de financiering te regelen via het omslagstelsel. Vanuit de premies, opgebracht door de mensen onder 65 jaar met een inkomen, wordt het basispensioen voor de 65-plussers betaald. Een kapitaaldeckingsstelsel, dat de basis is voor de andere twee pijlers van de Nederlandse pensioenvoorziening, werd voor de AOW bewust niet ingesteld. Een kapitaaldeckingsstelsel kent, zoals in hoofdstuk 1 reeds is vermeld, het nadeel van hoge aanloopkosten en het risico van uitholling van het kapitaal door inflatie en tegenvallende beleggingsopbrengsten. Bovendien, zo was de overweging, zouden de besparingen onvoldoende in het binnenland kunnen worden belegd, waardoor de fondsvorming niet in voldoende mate een bijdrage zou kunnen leveren aan de vermeerdering van de groeivoet van de nationale economie. Voorts zag men toen al een tendens van toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen (“... *men kan dit betreuren of toejuichen, te stuiten valt zulk een ontwikkeling niet ...*”)[2]. Ook voor ouderen was dat het geval, als gevolg van een verbetering van hun lichamelijke conditie.[3]

Het premiepercentage werd bij de introductie van het basispensioen gesteld op 6,25%. De premie bleek in de jaren daarna te hoog vastgesteld, waarna zij werd verlaagd tot 5,5%. Nederland bevond zich toentertijd in de wederopbouwperiode na de Tweede Wereldoorlog en was begonnen aan een periode van demografische en economische expansie. In deze periode werd de babyboomgeneratie actief op de arbeidsmarkt en was van vergrijzing nog geen sprake. Bij de instelling van de AOW werd hiermee wel nadrukkelijk rekening gehouden. Men koos voor het omslagstelsel “*in het vertrouwen dat de toekomstige werkende generatie op haar beurt door de wet verplicht zal worden om zodanig premies te betalen (en dus haar consumptie dienovereenkomstig te beperken) als nodig is om de thans werkenden te zijner tijd in het genot van de hun toekomstige uitkeringen te kunnen stellen*”.[4]

Naast het effect van de pensionering van de babyboomers – dat pas rondom 2010 begint en omstreeks 2040 zijn hoogtepunt zal beleven (zie figuur 2.1) – blijven mensen langer leven dan in de jaren zestig en genieten zij langer van hun AOW. In het omslagstelsel leidt een toenemend aantal gepensioneerden bij een gelijkblijvend aantal werkenden evenwel onmiddellijk tot hogere premies. Hierdoor is deze eerste pijler, meer dan de andere pijlers die op basis van kapitaaldekking worden gefinancierd, gevoelig voor de tendens

[1] Eens in de vier jaar kan door het kabinet aan de Sociaal-Economische Raad (SER) de vraag worden voorgelegd of de algemene loonstijging sneller is gestegen dan de regelingslonen. Het verschil kan dan worden bijgepast.

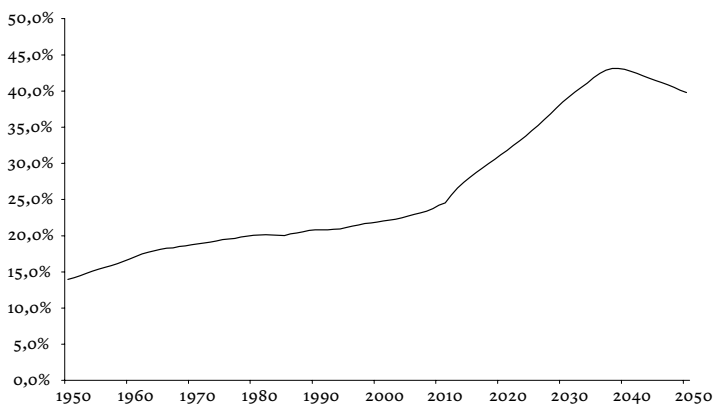
[2] Tweede Kamer 1954-1995, 4009-3, *Memorie van Toelichting bij de AOW*, geciteerd in Van Riel 2002.

[3] Van Riel, 2002: *Vergrijzing en de AOW: het perspectief van de jaren vijftig*.

[4] Tweede Kamer 1954-1995, 4009-3, *Memorie van Toelichting bij de AOW*, geciteerd in Van Riel 2002.

van vergrijzing. In de toekomst zal de AOW-premie onder een opwaartse druk kunnen komen te staan. Bij vergrijzing zullen immers meer mensen AOW ontvangen, die door minder mensen zal moeten worden opgebracht.

Figuur 2.1 Grijze druk in Nederland



Grijze druk is volgens de definitie van het CBS de verhouding tussen het aantal mensen boven de 65 en het aantal mensen tussen de 20 en 64 jaar.

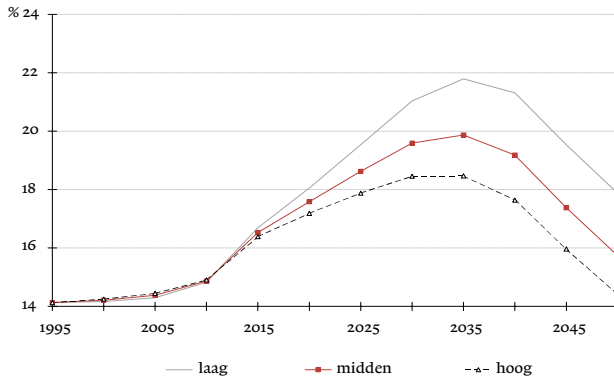
Bron: CBS

NYFER heeft berekend wat de effecten zijn van de toename van de grijze druk op de premies van de AOW als de indexering aan de regelingslonen wordt vastgehouden.[5] Daarbij is evenwel geen rekening gehouden met het AOW-spaarfonds en de hogere premie die sinds 1998 hiervoor wordt geheven. Verder is in de berekeningen de actieve beroepsbevolking afgezet tegen de bevolking boven de 65 jaar. De reële loonstijging is geschat op 2%. Uit de analyse blijkt dat de AOW-premie in ongeveer 2035 een piek bereikt, waarna zij aanzienlijk gaat dalen. Tot 2035 neemt het aantal 65-plussers als percentage van de werkende bevolking voortdurend toe, gedreven door het effect van de pensionering van de babyboomers en door de betere gezondheid van de Nederlanders, maar daarna wordt een plateau bereikt waarbij er ongeveer 40 65-plussers zijn per 100 mensen in de (potentieel) actieve leeftijd. Zodra het aantal 65-plussers zich stabiliseert, kan de AOW-premie naar beneden, doordat de grondslag voor de premies dan sneller stijgt dan de AOW-uitkering.

Figuur 2.2 laat zien hoe de vereiste AOW-premie blijft stijgen tot ongeveer 2035, maar daarna gaat dalen. Zodra het aantal 65-plussers zich stabiliseert ten opzichte van het aantal werkenden, gaat het effect van de 'goedkope' indexatieformule in Nederland overheersen.

[5] NYFER, 2002: *De financierbaarheid van het pensioenstelsel*.

Figuur 2.2 AOW-premie bij indexering aan de regelingslonen*



* Exclusief premieverhoging ten bate van het spaarfonds.

Bron: CBS/CTSV/NYFER-berekeningen

De drie verschillende lijnen in deze figuur verwijzen naar drie scenario's van het CBS voor de demografische ontwikkeling in Nederland, waarbij laag, midden en hoog staan voor de verschillende groeivarianten van de bevolking.[6] Ze geven dus een bandbreedte voor de mogelijke AOW-premie. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de berekeningen is uitgegaan van de veronderstelling dat de arbeidsparticipatie van ouderen niet stijgt. Mensen blijven dus gemiddeld de arbeidsmarkt verlaten volgens het huidige patroon.

2.3 Het belang van verhoging van de arbeidsparticipatie

De betaalbaarheid van de AOW in de toekomst hangt nauw samen met verbreding van de grondslag voor het omslagstelsel. Een van de aandachtspunten van het politieke beleid in het laatste decennium is het streven naar verhoging van de arbeidsparticipatie. Nederland kent momenteel weliswaar een lage werkloosheid, maar daar staat een relatief groot aantal inactieven tegenover. Dit komt vooral door het grote reservoir arbeidsongeschikten, de relatief bij de Engelstalige en Scandinavische landen achterblijvende deelname van vrouwen aan het arbeidsproces en de relatief geringe participatie van ouderen.

Het streven van de opeenvolgende kabinetten om de participatiegraad te vergroten, heeft resultaten opgeleverd. Zo is de werkgelegenheid aanzienlijk gestegen en de werkloosheid sterk gedaald. Ook de deelname van vrouwen aan het arbeidsproces is toegenomen. Tegen het einde van de jaren zestig was slechts 30% van de vrouwen actief in het arbeidsproces. In 2002 is dit ongeveer

[6] CBS, 1996: *Statistisch Zakboek*.

het dubbele. Bij voortgaande verbetering van kinderopvang en faciliteiten ten aanzien van zorgtaken kan de participatiegraad nog aanzienlijk stijgen.[7]

Naast het beleid van de verschillende kabinetten beleefde de conjunctuur in de jaren negentig een zodanige opleving dat de arbeidsmarkt krapte ging vertonen en het voor bedrijven minder aantrekkelijk werd om werknemers vervroegd te laten uittreden. Sinds 1995 is de participatiegraad van 55- tot 64-jarigen met 8 procentpunten gestegen tot het overigens nog zeer lage niveau van 34%. Dit is altijd nog zo'n 5 procentpunten beneden het gemiddelde van de EU.[8]

Tabel 2.1 De werkgelegenheid in Nederland (in procenten van de relevante bevolkingsgroep)

	1990	1995	2000	2001
Netto participatiegraad totaal	55	58	65	65
Netto participatiegraad naar:				
- mannen	71	72	77	77
- vrouwen	39	44	52	53
Ouderen 55-64 jaar	26	26	34	34
Ouderen 55-59 jaar	37	39	49	51
- waarvan mannen	60	57	67	70
- waarvan vrouwen	14	20	31	31
Ouderen 60-64 jaar	11	11	16	15
- waarvan mannen	19	18	25	22
- waarvan vrouwen	4	5	7	8
Werkloosheid	7,0	8,3	3,6	3,3
Inactieven/actieven-ratio	-	78	66	65
Grijze druk	20,8	21,1	21,9	22,0

Bron: CBS/Eurostat 2001/CPB 2002/NAP 2002

Om meer ouderen bij het arbeidsproces betrokken te houden, is het van belang flexibeler in te spelen op de wensen en mogelijkheden van ouderen om te blijven werken. Veel mensen zouden liever de laatste jaren van hun werkzame leven wat minder werken, dan – zoals nu vaak gebeurt – volledig te moeten doorwerken tot hun 65^e om vervolgens ineens volledig afscheid te moeten nemen van hun werk en met pensioen te moeten. Mensen zijn tegenwoordig gezonder en werken relatief minder in beroepen die een grote fysieke slijtage met zich meebrengen dan vroeger het geval was. Hier staat tegenover dat de toegenomen werkdruk kan leiden tot psychische klachten.

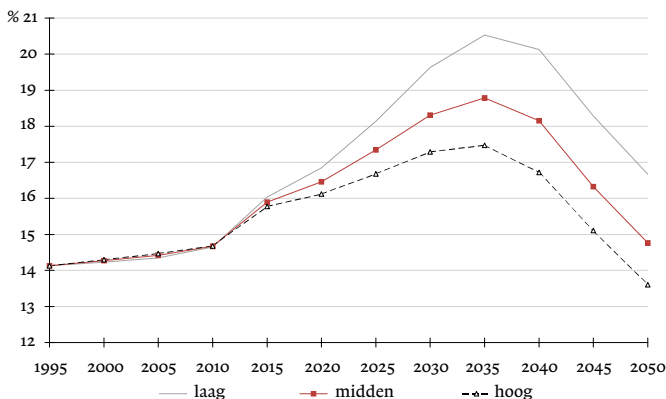
[7] Deze zal in de loop van de tijd ook vanzelf toenemen, doordat de jongere cohorten, waar veel meer vrouwen werken, de oudere cohorten verdringen bij het doorlopen van het leeftijdsprofiel. Het CPB (CPB 2000, *Ageing in the Netherlands*) verwacht dat Nederland op deze wijze vergelijkbare niveaus kan bereiken als de VS en de Scandinavische landen.

[8] CPB 2000, *Ageing in the Netherlands*.

De Taskforce ouderen en arbeid geeft in zijn tussenrapportage aan dat de harde cesuur tussen volledig werken naar een volledig pensioen aan herziening toe is en dat ouderen langer en meer bij het arbeidsproces dienen te worden betrokken.[9] Dit kan bijvoorbeeld door het bevorderen van deeltijd-pensioen.

De effecten van WAO-maatregelen, de geleidelijke afschaffing van de VUT, de toename van de deelname van vrouwen aan het arbeidsproces en een flexibeler omgang met de overgang tussen de laatste jaren van het werkzame leven en het pensioen zullen op den duur leiden tot enige verhoging van de participatie van 55-plussers. Er kan dus voor de toekomst rekening worden gehouden met een toenemende arbeidsparticipatie. Dat is van belang voor de betaalbaarheid van de AOW.[10]

Figuur 2.3 AOW-premie bij verhoging arbeidsparticipatie en indexering aan de regelingslonen*



* Exclusief premieverhoging ten bate van spaarfonds.

Bron: CBS/CTSV/NYFER-berekeningen

Naast dit scenario met gunstige uitkomsten voor de financiering van de AOW behoren ook andere maatregelen tot de mogelijkheden. In de Memorie van toelichting bij de aanneming van de Algemene Ouderdomswet in 1956 werd al geopperd om de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen. Nadien is deze optie diverse malen in het publieke debat bepleit, maar de pensioenleeftijd staat thans niet meer ter discussie. De optie wordt derhalve niet uitgewerkt.

[9] Taskforce ouderen en arbeid, 2002: *Liever honing dan azijn. Tussenrapportage 1.*

[10] NYFER heeft een scenarioberekening gemaakt voor de effecten op de AOW-premie, wanneer de participatiegraad voor ouderen geleidelijk gaat stijgen tot het huidige gemiddelde in Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië. Bij deze voorzichtige aanname blijkt dat de AOW-premie in de middenvariant van het CBS niet hoger hoeft uit te komen dan zo'n 18% in het jaar 2035. De financiering van de AOW is daarmee houdbaar.

2.4 Fiscalisering van de premie en de staatsschuld

De AOW-premies van de jaren vijftig en zestig van circa 6% zijn reeds lang verleden tijd. In de jaren zeventig keerde het economisch tij en ontstonden hoge werkloosheid en inflatie. In deze periode begon de AOW-premie te stijgen. Eind jaren tachtig lag de premie voor de AOW op omstreeks 15%.

Het tweede Paarse kabinet heeft in de Wet financiering volksverzekeringen een tweetal maatregelen genomen waarmee het de financiering van de AOW in de toekomst wil garanderen bij toenemende vergrijzing. Ten eerste werd in 1998 de AOW-premie verhoogd met ruim 3 procentpunten tot 18,25% (zie figuur 2.4) waarmee een begin werd gemaakt met het AOW-spaarfonds. De zodoende gereserveerde gelden moeten het effect van de grijze druk op de premies in de tijd uitsmeren, waardoor de vergrijzingspiek minder hard aankomt.

Ten tweede werd de 18,25% uit 1998 tevens als maximumpremie gesteld. Afsproken werd dat de rijksbegroting moet bijspringen als de AOW-premie boven het wettelijk vastgelegde plafond wordt gestuwd. Dit betekent partiële fiscalisering, hetgeen als voordeel heeft dat het de grondslag voor de premieheffing verbreedt. De SER spreekt van *“een potentieel krachtig instrument voor terugdringen van de vergrijzingsdruk”*.^[11] Ouderen die geen AOW-premie betalen, moeten wel belasting betalen en zullen dus gaan meebetalen aan de stijging van de kosten van hun eigen basispensioen.^[12] Dit zal uiteraard betekenen dat de inkomenspositie van gepensioneerden wordt aangetast, tenzij er compensatie wordt geboden in de vorm van bijvoorbeeld een extra ouderenaftrek. Deze compensatie zal moeten worden gefinancierd uit de algemene middelen. Deze compensatiebetaling rivaliseert met de versnelde aflossing van de staatsschuld.

Figuur 2.4 Ontwikkeling van de AOW-premies vanaf 1990



Bron: MEV-jaargangen 1990 t/m 2003

[11] SER, 2002: *Advies EU en vergrijzing*.

[12] Stevens, 2002: *Belastingen: weggegooid geld?* Fiscaal beleid 2002.

In CPB-document nummer 22 van juli 2002[13], waarin de economische gevolgen van het Strategisch Akkoord 2002[14] worden weergegeven, is een gedeeltelijke fiscalisering van de AOW berekend. Bij een gelijktijdige verlaging van de AOW-premie van 3 procentpunten worden de eerste en tweede schijf van de belastingen verhoogd met 3 procentpunt. Hiermee wordt de grondslag voor de AOW vergroot, want de 65-plussers, die thans geen AOW-premie hoeven te betalen, moeten wel deze 3% extra belasting gaan opbrengen. Bij deze fiscalisering wordt ter compensatie van de lastenverzwaringen van de ouderen de algemene ouderenkorting verhoogd. Niettemin resteert volgens dit Akkoord per saldo een lastenverzwaring ofwel grondslagverbreding van € 0,4 miljard.

Daarnaast wordt gewezen op de instelling van het AOW-spaarfonds. In het kader van dit fonds wordt op de rijksbegroting jaarlijks een bedrag gereserveerd voor de betaling van de toekomstige AOW. Dit bedrag wordt gefinancierd uit de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat op zijn beurt de fondsen uit de verhoging van de AOW-premies haalt. Vanaf 2020 is het toegestaan bijdragen te onttrekken uit het spaarfonds. In feite is de opbouw van het fonds de uitdrukking van de bewustwording dat voor de vergrijzingskosten van de AOW tijdig voorzieningen moeten worden getroffen die een beheerste ontwikkeling van de staatsschuld mogelijk maken.

Bij de beschouwingen over de staatsschuld wordt meestal gekeken naar de staatsschuldquote. Dit is het percentage van staatsschuld ten opzichte van de totale economie (bruto binnenlands product). Zoals blijkt uit tabel 2.2 is deze quote de afgelopen jaren sterk gedaald. In de eerste plaats is dit te danken aan de begrotingsoverschotten. Het Rijk hoefde hierdoor voor zijn beleid geen financiering op de kapitaalmarkt aan te trekken. Er werd ruimte geschapen voor de aflossing van de schuld.

Tabel 2.2 Collectieve financiën en staatsschuldquote (% BBP)

Collectieve financiën	1995	1999	2000	2001	2002	2003
Collectieve uitgaven	55,7	47,8	46,6	46,8	47,1	46,8
Collectieve lastendruk	43,5	41,2	41	39,8	39,8	39,8
Vorderingensaldo						
collectieve sector	-4	0,7	2,2	0,1	-0,5	-0,4
Staatsschuldquote	79,2	63,1	55,8	52,8	51,3	49,4

Bron: CPB 2001

[13] CPB, 2002: *Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord 2003-2006*.

[14] Strategisch Akkoord voor kabinet CDA, LPE, VVD, 3 juli 2002: *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*.

Tegelijkertijd gingen de rentelasten omlaag. De financiering die het Rijk wél aantrok op de kapitaalmarkt diende voornamelijk als herfinanciering van oude schulden. Veel van deze leningen dateerden uit de jaren tachtig, waarop hoge rentepercentages moesten worden vergoed. In de jaren negentig is de kapitaalmarktrente echter aanzienlijk gedaald. De leningen die in deze periode werden afgesloten tegen de lagere rentepercentages, leverden aanzienlijke extra besparingen op de rentelasten op.

Een belangrijk deel van de daling van de staatsschuldquote komt echter voor rekening van het zogenoemde noemereffect. De economie is sinds het midden van de jaren negentig sneller gegroeid dan de staatsschuld, waardoor het percentage van de schuld ten opzichte van het BBP daalde. Ook de relatief hoge inflatie heeft daarop invloed gehad.

Met het spaarfonds is in feite een element van kapitaaldekking binnengebracht in de financiering van de AOW. In het kapitaaldekkingsstelsel worden de afgedragen premies belegd. Een vuistregel voor de vaststelling welke vorm van financiering goedkoper is, toepassing van het kapitaaldekkingsstelsel of het omslagstelsel, is de zogenoemde Aaron-regel. Als de kapitaalmarktrente hoger is dan de groeivoet van het arbeidsinkomen, is kapitaaldekking goedkoper dan een omslagstelsel. Het omslagstelsel is echter goedkoper wanneer de groeivoet van het arbeidsinkomen, waaruit de AOW-premie moet worden betaald, groter is dan het rendement op de kapitaalmarkt.^[15] De theorie is evenwel eenduidiger dan de praktijk. Meestal is er over een gemeten periode geen eenduidige ontwikkeling te meten, waardoor vanuit macro-economisch oogpunt de keuze voor omslag- of kapitaaldekking in feite een nogal arbitraire aangelegenheid is.

Het aanbrenge van een kapitaaldekking naast de omslagdekking betekent dat de actieve bevolking extra premies moet betalen. Dit levert welvaartsverlies op. De storting van staatsgelden ten laste van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het AOW-spaarfonds leidt aan hetzelfde euvel: dit geld zou in de vorm van lastenverlichting immers ook aan de burgers en bedrijven kunnen worden teruggegeven ter bevordering van de economische groei. Deze vorm van lastenverlichting, in plaats van reserveringen ten behoeve van de AOW, zou ten koste gaan van de staatsschuld. Dit kan de groeivoet van de economie verhogen, waarmee de stijging van de lasten van de vergrijzing voor de economie wordt gecompenseerd.

De analyse van de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën heeft tot nu toe alleen betrekking gehad op de uitgavenkant. Er wordt veel nadruk gelegd op de toename van de uitgaven aan de AOW en de stijging van de medische uitgaven. Beide categorieën vergrijzingslasten zijn lasten voor de collectieve sector. Voor de collectieve sector staat daar uiteraard een toename in de belastingontvangsten op uitgekeerde pensioenen tegenover. Dit

[15] Kuné, 1994: *Kapitaaldekking versus omslagfinanciering*.

is het gevolg van de eerdergenoemde omkeerregel, waarbij pas bij uitkering van de pensioenen belasting wordt geheven. Het appeltje voor de dorst voor degenen die pensioen opbouwen, geldt dus ook voor de Nederlandse overheid. Dankzij het zeer grote vermogen dat is opgebouwd als pensioenkapitaal is dit voordeel in Nederland groter dan elders in Europa.

Het CPB heeft in zijn studie *Ageing in the Netherlands* een scenarioberekening gemaakt, rekening houdend met al deze aspecten. Tabel 2.3 toont de resultaten hiervan. Het CPB stelt de economische groei op ongeveer 2% per jaar, terwijl de reële rente voortdurend gelijk blijft aan de hoge waarde van 4. Wat de participatiegraad betreft, veronderstelt het CPB dat er bij mannen in de toekomst geen verhoging van de arbeidsparticipatie plaatsvindt. Bij vrouwen veronderstelt het CPB dat in 2020 hun participatiegraad tussen 60 en 64 jaar niet meer bedraagt dan 15%, hoewel in de Verenigde Staten en Zweden de helft van de vrouwen in die leeftijdscategorieën werkt. Hierdoor blijft in wezen het enorme verschil tussen het aantal gewerkte uren per volwassene bestaan, met de Verenigde Staten op 1.963 gewerkte uren per werknemer per jaar en Nederland op 1.380 gewerkte uren per werknemer per jaar.[16] Voorts gaat het CPB ervan uit dat de reële groei van de lonen 1,75% is. De AOW is hieraan gekoppeld. Er is geen incidentele component. Ten slotte gaat het CPB ervan uit dat er nauwelijks productiviteitsverbeteringen optreden in het onderwijs en de gezondheidszorg, want het volume aan uitgaven in die twee sectoren stijgt met de economische groei, met de indexatie en met nog 0,4% per jaar extra door verschuivingen in de vraag.

Tabel 2.3 Raming overheidsschuld bij ongewijzigd beleid (% BBP)

Jaar	2001	2020	2040	2060	2080
Uitgaven	44,9	48,0	53,6	55,2	58,6
-AOW	4,7	6,8	9,0	8,3	8,5
-Zorg	7,0	8,6	10,6	10,3	10,2
-Overig	29,7	30,9	31,1	31,1	31,1
-Rente	3,5	1,7	2,9	5,5	8,8
Ontvangsten	45,8	47,7	50,2	49,8	49,7
-Belasting over pensioenen	3,3	5,3	8,4	8,4	8,3
-Andere belastingen	40,1	40,4	40,2	40,0	40,0
-Winst op aandelen en gas	2,4	2,0	1,6	1,4	1,4
Primair tekort	4,4	1,3	-0,5	0,2	-0,2
Overheidstekort	0,9	-0,4	-3,4	-5,3	-9,0
Staatsschuldquote	54	28	51	98	157

Bron: CPB 2000: *Ageing in the Netherlands*

[16] Zie ook hoofdstuk 1.

Het blijkt dat in dit scenario in de komende twintig jaar de staatsschuldquote aanmerkelijk zal dalen. Tot omstreeks 2020 gaat het CPB uit van een trendmatig begrotingsbeleid waarin het overheidstekort beperkt blijft tot minder dan een half procent van het BBP. Conjuncturele meevallers komen dan ten bate van de vermindering van de staatsschuld. Bij conjuncturele tegenvallers mag het begrotingstekort tijdelijk oplopen ten laste van de staatsschuld. In 2020 is de staatsschuldquote het kleinst. De uitgaven voor de AOW bedragen dan 6,8% van het BBP. De uitgaven voor de zorg bedragen 8,6%. In 2001 zijn deze bedragen nog 4,7% respectievelijk 7,0%. In 2020 wordt er dus in totaal 3,7% van de economie meer uitgegeven ten gevolge van de vergrijzing.

Deze extra kosten worden grotendeels opgevangen door de extra belasting die wordt geheven over de pensioenen uit de tweede en de derde pijler en de lagere rentelasten. Aan belastingen op pensioenen wordt in 2020 5,3% ontvangen, terwijl in 2001 nog 3,3% werd ontvangen. Dit betekent een stijging van 2 procentpunten. In 2020 zullen daarnaast de rentelasten, bij ongewijzigd beleid, al 1,8 procentpunten minder bedragen dan in 2001. In totaal is dus 3,8% van de economie extra beschikbaar als gevolg van lagere rentelasten en de extra belasting op de pensioenen. Deze extra middelen kunnen naar verwachting de kosten van de vergrijzing tot 2020 volledig opvangen.

Dat er in 2020 toch een overheidstekort ontstaat, wordt mede veroorzaakt door lagere opbrengsten van de staatsaandelen en het aardgas. Ook de stijging van de overige uitgaven van de overheid draagt bij aan het tekort.

Het primair tekort – het tekort zonder rekening te houden met de rentelasten – blijft na 2020 continu rondom 0% schommelen. Dit komt omdat in het jaar 2040, het jaar met de hoogste ‘grijze druk’, de kosten van de AOW en de zorg 7,9 procentpunten stijgen ten opzichte van 2001. Maar daartegenover staat een hogere belastingopbrengst over de pensioenen van 5,1 procentpunten. Het primaire overschot uit 2001 daalt hierdoor naar nul.

Doordat er vanaf 2020 een financieringstekort is ingecalculeerd, zijn de rentelasten in 2040 op 2,9% van het BBP geraamd. Het tekort loopt hierdoor steeds verder op. Uiteindelijk zal in 2080 het tekort volgens dit model ongeveer 9,0% bedragen. De schuldquote is dan 157%. Vooral de veronderstellingen over een lage economische groei (2%) en een heel hoge reële rente (4%), verklaren waarom bij een primair surplus tot kort voor 2040 toch de staatsschuld zo belangrijk kan stijgen, en waarom bij een primair surplus dat na 2040 steeds rondom 0 blijft schommelen, toch de staatsschuld zou kunnen exploderen tot bijna 160% van het BBP in 2080. Hierbij moet echter de kanttekening worden gemaakt dat schattingen over 80 jaar (drie generaties!) wel erg speculatief zijn.

Hoewel het CPB in zijn studie uitgaat van een behoedzaam scenario, is ook in dit scenario de financierbaarheid van de overheidsfinanciën en daarmee

de AOW houdbaar. Tot 2040 zal onder de aannames van het CPB de staats-schuldquote niet verder hoeven op te lopen. Als er extra maatregelen worden genomen, bijvoorbeeld een besparing op de overheidsuitgaven, kan de staatsschuldquote uiteraard dalen. In de studie wordt ook aangegeven wat de consequenties zouden zijn bij een aanpassing van het financieringstekort. Deze zijn opgenomen in tabel 2.4.

Tabel 2.4 Raming overheidsschuld bij aanpassing overheidsbeleid (% BBP)

	Aanpassing	2001	2020	2040	2060	2080
Aanpassing in						
2001	0,7	54	12	8	13	10
2020	1,0	54	27	23	29	24
2040	1,7	54	28	49	54	49

Bron: CPB, 2000: Ageing in the Netherlands

Als vanaf 2020 het beleid dusdanig wordt aangepast dat het begrotingstekort van 0,4% van het BBP wordt omgezet in een klein overschot van 0,6%, stabiliseert de overheidsschuld zich op het lage niveau van rond de 25% van het BBP. Zo'n lage schuld is ook te bereiken door nú maatregelen te nemen ter grootte van 0,7% BBP. Duidelijk blijkt dat het verschil tussen nú de overheidsuitgaven aanpassen met 0,7% of dat over twintig jaar doen met 1%, betrekkelijk weinig verschil maakt. Overigens betekent een bezuiniging van 1% BBP wel een aanzienlijk bedrag: een kleine 5 miljard euro.

2.5 Conclusie

De AOW wordt door middel van het omslagstelsel gefinancierd. Bij vergrijzing wordt dan aan de werkende generatie onmiddellijk de rekening daarvan gepresenteerd. De vraag is hoe deze rekening betaalbaar kan worden gehouden. Het vergrijzingsproces zal een groeiende last leggen op onze samenleving. Slechts de voortgaande toename in de arbeidsparticipatie heeft een dempend effect. Daardoor zal de grondslag voor de premieheffing van de AOW verbreed worden.

De fiscalisering van de AOW-premie, waarbij 65-plussers aan hun eigen pensioen gaan meebetalen, is een optie om de grondslag verder te vergroten. Voorts is door de instelling van het zogenoemde AOW-spaarfonds de vergrijzingslast zichtbaar gemaakt. Het spaarfonds is feitelijk de terugdringing van de staatsschuldquote ten koste van de groeivoet van de economie. Een omgekeerde keuze zou betekenen dat de oplopende lasten via het noemereffect (de snellere groei van de economie) worden beperkt. Wel moet bedacht wor-

den dat de staatsschuld zal oplopen op het moment dat het AOW-spaarfonds wordt gebruikt om de vergrijzinglast op te vangen.

Voor de betaalbaarheid van de oudedagsvoorzieningen moet eveneens worden gekeken naar de toekomstige inkomsten van het Rijk. Uit berekeningen van het CPB blijkt dat op het moment waarop de grijze druk het grootst is, kan worden gerekend op extra inkomsten uit belastingen op pensioenen uit de tweede en derde pijler. In die zin draagt het nu (stimuleren van het) op individuele basis sparen voor de oude dag bij aan het verminderen van oplopende kosten ten tijde van de grote grijze golf. Uit de berekeningen blijkt ook dat de inkomsten uit belastingheffingen op pensioenen zelfs de extra uitgaven voor de AOW en de zorg overtreffen.

Dat de staatsschuldquote toch oploopt, houdt verband met andere beleidsmaatregelen van het Rijk, zoals uitgaven voor onderwijs, zorg en veiligheid. Niettemin kan, door vanaf 2020 het beleid aan te passen, worden voorkomen dat in 2040 de schuld gaat oplopen. Omdat in de berekeningen al van een behoedzaam scenario is uitgegaan, zal dit waarschijnlijk geen problemen opleveren. De kosten van de AOW en de zorg kunnen dan volledig worden betaald uit de hogere belastingontvangsten op de pensioenen en de lagere rentelasten die het gevolg zijn van het aflossen van de staatsschuld.

Uit het voorgaande blijkt dat de AOW ook in de toekomst houdbaar en betaalbaar is. Daarbij moet wel worden voldaan aan een aantal randvoorwaarden: een toename van de arbeidsparticipatie en een begrotingsbeleid waarbij de staatsschuld wordt afgelost.

Hoofdstuk 3

Tweede pijler: arbeidspensioenregelingen

3.1 Inleiding

Naast de AOW vormt het arbeidspensioen de tweede belangrijke component van de ouderdagsvoorziening, de tweede pijler. Onder tweede pijler wordt verstaan de pensioentoezeggingen die zijn vastgelegd in pensioenregelingen die zijn overeengekomen tussen werkgever en werknemers. De arbeidspensioenen kunnen naar keuze van de desbetreffende sociale partners zowel door pensioenfondsen als door verzekeraars worden uitgevoerd. Voor de pensioenfondsen geldt dat het moet gaan om pensioenproducten met een collectief en solidair karakter, overigens met inachtneming van de mogelijkheid om binnen die context individuele keuzemogelijkheid te blijven toepassen.[1] Op deze pensioenen is de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) van toepassing, die voorziet in een wettelijke waarborg dat de toegezegde pensioenen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.

Meer dan 90% van de werknemers heeft een arbeidspensioen.[2] Veel pensioenen zijn gebaseerd op de maatschappelijk aanvaarde norm dat een werknemer bij pensionering in totaal 70% van zijn eindloon zal ontvangen aan AOW en arbeidspensioen. De praktijk leert echter dat voor veel gepensioneerden het pensioen dat zij ontvangen lager is dan de 70%-norm. In dit hoofdstuk wordt het arbeidspensioen geanalyseerd.

3.2 Het arbeidspensioen als secundaire arbeidsvoorwaarde

Het arbeidspensioen is gebaseerd op een toezegging van de werkgever en is vastgelegd in een pensioenregeling. De werkgevers en werknemers (via ondernemingsraad of vakbond) zijn primair verantwoordelijk voor de inhoud van de pensioenregeling die als zodanig tot de arbeidsvoorwaarden behoort. De toezeggingen worden in principe gedaan op ondernemings- of bedrijfstakniveau. Op verzoek van de sociale partners kan een bedrijfstakregeling door de overheid verplicht worden gesteld voor de gehele bedrijfstak. In uitzonderingsgevallen kan een onderneming dispensatie krijgen van de verplichtstelling, bijvoorbeeld indien er, omdat de onderneming bijvoorbeeld onderdeel is van een concern, al een eigen pensioenfonds bestaat. In een dergelijk geval moet de pensioenregeling hetzelfde niveau hebben als de bedrijfstakpensioenregeling. Steeds vaker wordt bij de pensioenregeling, via vrijwillige pensioenmodules, aan werknemers de mogelijkheid geboden het toegezegde arbeidspensioen voor eigen rekening aan te vullen.

[1] Stichting van de Arbeid, 1998: *Hoofdlijnen voor een nadere regeling van de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars*.

[2] SER, 2002: *Rapport Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001*.

Typen pensioenregelingen

De meeste pensioenregelingen zijn loongerelateerde regelingen. Dat wil zeggen dat voor elk jaar dat een werknemer in dienst is bij de werkgever, hij als deelnemer aan de regeling een tijdsevenredig deel van zijn toekomstig pensioen opbouwt. Hoe langer de werknemer werkt, hoe hoger het pensioen. Binnen de loongerelateerde regelingen komen twee hoofdtypen voor. De eerste is de eindloonregeling, waarbij het pensioen wordt gebaseerd op het laatstverdiende loon. De tweede is de middelloonregeling, waarbij het gemiddelde loon over het gehele dienstverband als basis dient voor de hoogte van het pensioen.

De Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK) geeft in haar Pensioenmonitor 2002 een overzicht van de pensioenregelingen.

Tabel 3.1 Overzicht pensioensystemen naar werknemers

Systeem	Aantal werknemers (x 1000)	Procentueel
Zuiver eindloon	121	2%
Gematigd eindloon	2.909	54%
Middelloon	16	0%
Middelloon met indexatie	1.752	32%
Middelloon, streven naar eindloon	11	0%
Vaste bedragen	79	1%
Combinatieregeling	373	7%
Beschikbare premie	97	2%
Spaarsysteem	46	1%
Totaal	5.413	100%

Bron: PVK, 2002: Pensioenmonitor, Niet-financiële gegevens pensioenfondsen

Uit de tabel blijkt dat er maar weinig zuivere eindloon- of middelloonregelingen bestaan. Vaak worden bij eindloonregelingen in de laatste jaren voordat het pensioen ingaat promoties niet meer in de pensioengrondslag verwerkt. Deze koppeling beoogt te voorkomen dat de pensioenkosten te sterk stijgen. Het eindloon is dan niet bepalend, maar het gemiddelde salaris van bijvoorbeeld de laatste vijf jaar. Dit is dan een gematigd eindloonsysteem; 54% van de werknemers heeft hiermee te maken.

In tegenstelling tot de eindloonregeling wordt bij middelloonregelingen het gemiddelde salaris over de volle diensttijd als pensioengrondslag genomen. Wel worden de salarissen uit het verleden vrijwel altijd geïndexeerd met de loonontwikkeling in de tussentijdse periode. Bij slechts 16.000 werknemers is dit niet het geval. Bij de andere 1,7 miljoen werknemers met een middelloonregeling is de indexatie wel aanwezig. Bij een geïndexeerde regeling is de pensioenuitkomst voor een werknemer met een niet al te steil verlopende loopbaanontwikkeling ongeveer gelijk aan het resultaat bij een eindloonre-

geling. Met name werknemers die op latere leeftijd pas carrière maken, zijn in een eindloonregeling beter af.

In een klein aantal gevallen komen er pensioenregelingen voor waarbij de werkgever geen pensioenaanspraken toezegt, maar een premietoezegging doet. Dit is de zogenoemde beschikbare-premiereregeling. De premie is een percentage van het loon of een vast bedrag. Bij de beschikbare-premiereregeling zijn de lasten voor de werkgever beter beheersbaar, omdat premies vooraf bekend en duidelijk zijn. De werkgever heeft met het beschikbaar stellen van de premie aan zijn verplichting voldaan.

Er wordt op verschillende wijze invulling gegeven aan de beschikbare-premiereregeling. Veel beschikbare-premiereregelingen hebben de vorm van een kapitaalverzekering, maar er bestaan ook beschikbare-premiereregelingen met een gegarandeerde pensioentoezegging. Ook bestaan er tussenvormen waarbij de regeling voor een deel bestaat uit een kapitaalverzekering en voor een deel uit een gegarandeerde pensioentoezegging. En zijn er verschillen in de mate van beleggingsvrijheid voor de werknemer. Afhankelijk van de wijze waarop invulling is gegeven aan de beschikbare-premiereregeling geeft zo'n regeling flexibiliteit aan de werknemer.

Er zijn beschikbare-premiereregelingen met volledige beleggingsvrijheid, waarbij de premie voor rekening en risico van de deelnemer wordt belegd. Bij deze regelingen is het pensioenresultaat afhankelijk van het beleggingsresultaat. Daarbij krijgt de werknemer te maken met de plussen en minnen van het door hemzelf gekozen beleggingsbeleid. Vanwege het ontbreken van zekerheden en omdat de deelnemers (beleggings)risico's lopen bij deze beschikbare-premiereregelingen heeft de Stichting van de Arbeid aanbevolen de regelingen slechts als deelcomponenten in aanvulling op eindloon- of middelloonregelingen toe te passen.[3]

Het komt ook voor dat gekozen wordt voor een combinatie van de genoemde regelingen. Bijvoorbeeld tot een salaris van twee keer modaal geldt dan een eindloonregeling of een middelloonregeling. Voor het salaris erboven geldt een beschikbare-premiereregeling. Bij 7% van de werknemers wordt een combinatie-regeling gehanteerd.

Op dit moment is er een duidelijke trend naar middelloonregelingen en zogenaamde hybride regelingen, waarbij een combinatie van eind- en middelloon of beschikbare-premiereregeling (vanaf een bepaald salarisniveau) wordt toegepast. Dit vanwege de wens om de collectieve lasten en werkgeverslasten omlaag te brengen en de kosten te beheersen. Omdat de door de overheid aanvaarde pensioennorm nog steeds 70% van het laatstverdiende loon bedraagt, zal het pensioentekort hierdoor toenemen.

[3] Stichting van de Arbeid, 2001: *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers*.

Verschillen tussen regelingen

Alhoewel de meeste regelingen kunnen worden gerubriceerd in middelloonregelingen of eindloonregelingen, is het niet zo dat alle pensioenregelingen binnen één rubriek dezelfde formules en percentages hanteren. Ze lijken alleen in hoofdlijnen op elkaar en verschillen in de details, die het pensioenresultaat aanmerkelijk kunnen beïnvloeden.

Een van de aspecten waarin de regelingen verschillen, is het gehanteerde opbouwpercentage. De Pensioenmonitor van de PVK duidt bijvoorbeeld aan dat bij gematigde eindloonregelingen ongeveer 66% een opbouwpercentage van 1,75% gebruikt. Eenderde gebruikt dus een ander opbouwpercentage. Bij middelloonregelingen variëren de opbouwpercentages tussen de 1,5% en de 2%.^[4] Dit heeft tot gevolg dat er grote verschillen zijn in het uiteindelijke pensioenresultaat.

Een ander aspect waarin pensioenregelingen kunnen verschillen, is de gebruikte franchise. Veel regelingen hebben als doel dat de AOW en het aanvullende pensioen tezamen 70% van het eindloon bedragen. Het deel van het pensioen ter grootte van de AOW hoeft daarom in de pensioenregeling niet te worden opgebouwd. In de pensioenregeling wordt daarom eerst een franchise van het salaris afgetrokken om zo de daadwerkelijke pensioengrondslag te berekenen. Deze franchise is echter niet voor alle pensioenregelingen gelijk, zodat het pensioenresultaat per regeling kan verschillen.

Ook zijn er verschillen bij de bepaling van de pensioengrondslag. Niet altijd zijn alle elementen van het salaris pensioengevend. Per bedrijf of bedrijfstak wordt afgesproken welke componenten wel en welke niet meetellen. Bijna altijd geldt als pensioengevend salaris het basissalaris, de vakantietoeslag en, mits gegarandeerd, de dertiende maand. Variabele looncomponenten blijven doorgaans buiten beschouwing. Vaak worden vaste ploegentoeslagen en dergelijke wel in de pensioengrondslag begrepen, maar dit hangt af van de tussen werkgever en werknemers gemaakte afspraken.

Dit alles maakt het in de praktijk moeilijker om pensioenregelingen met elkaar te vergelijken. Pensioenregelingen zijn immers onderdeel van de arbeidsvoorwaarden en in de onderhandelingen daarover worden ter compensatie van aanpassingen in de primaire of secundaire voorwaarden soms concessies gedaan via de pensioenregeling. Lang niet iedere werknemer haalt daardoor de maatschappelijke norm van 70% van het laatstverdiende salaris.

Een belangrijk aandachtspunt bij het vormgeven van de pensioenregeling zijn uiteraard de kosten ervan. Een riantere regeling met een hoog opbouwpercentage en een lage franchise leidt tot hoge premies. Hoge premies leiden op hun beurt tot hoge loonkosten. Hoge loonkosten verminderen de Nederlandse internationale concurrentiepositie en verkleinen de vraag naar arbeid. Het belemmert de gewenste versterking van de arbeidsparticipatie. Tegen deze achtergrond kan het in 1997 tussen de overheid en de sociale partners

[4] PVK, 2002: *Pensioenmonitor, Niet-financiële gegevens pensioenfondsen*.

gesloten Convenant inzake de Arbeidspensioenen worden begrepen. Het Convenant had als doel te komen tot modernisering en vergroting van de toegankelijkheid van de pensioenregelingen, maar onder de nadrukkelijke randvoorwaarde van kostenbeheersing. Uit de evaluatie van dat Convenant is gebleken dat de modernisering voor een groot deel, zij het nog niet helemaal, is voltooid.

3.3 Aansluiting franchise AOW

Vrijwel elke pensioenregeling houdt rekening met de AOW door een franchise in de regeling te hanteren. Deze franchise sluit niet altijd aan bij de AOW, waardoor een werknemer ten opzichte van de norm soms te weinig en soms te veel pensioen opbouwt. Hoe hoger die franchise is, des te lager wordt het aanvullend pensioen. De werknemer bereikt dan niet de geambieerde pensioennorm ter grootte van 70% van het eindloon. Omgekeerd is het zo dat, indien men het franchisebedrag in de pensioenregeling verlaagt, het aanvullende pensioen stijgt. Voorwaarde voor een optimale aansluiting is dat de AOW in de pas loopt met de loonontwikkeling.

Tabel 3.2 Tabel overzicht gehanteerde franchise 2002
(% actieve deelnemers)

Koppeling aan AOW-samenwonenden	13,2
Koppeling aan AOW-alleenstaanden	25,0
Koppeling aan minimumloon	1,2
Vast (geïndexeerd bedrag)	42,2
Geen franchise	17,3
Overig	1,1
Totaal	100

Bron: PVK, 2001: Pensioenmonitor, Niet-financiële gegevens pensioenfondsen

Voor 38,2% van de werknemers geldt dat de franchise aan de AOW is gekoppeld. Bij 13,2% wordt gebruikgemaakt van een simpele formule, gebaseerd op het totaal van de beide AOW-uitkeringen voor samenwonenden die samen de ‘volle’ AOW opleveren. Daarbij gaat men uit van de maatschappelijk aanvaarde pensioennorm van 70% van het laatstverdiende loon. Door 10/7 van de AOW in te bouwen, werkt men in de pensioenopbouw toe naar die 70%. Het hanteren van de dubbele AOW voor samenwonenden, zoals dat in de meeste pensioenregelingen het geval is, werkt ongunstig voor een alleenstaande. De franchise is gebaseerd op de gedachte dat de pensioengerechtigde een dubbele samenwonenden-AOW-uitkering krijgt. Omdat hij echter alleenstaand is, krijgt hij alleen de lagere AOW-uitkering voor alleenstaanden. Hij haalt daardoor per definitie niet de beoogde 70% van zijn eindloon.

Bij samenwonenden die allebei werken, is de situatie lastiger. Om de franchise goed te laten aansluiten bij het aanvullende pensioen, zou in theorie in beide reglementen een franchise moeten worden gehanteerd die is gebaseerd op een enkele AOW-uitkering voor samenwonenden. De praktijk is echter dat de franchise gebaseerd is op een (hogere) AOW-uitkering voor alleenstaanden of – zoals al werd opgemerkt – op beide AOW-uitkeringen voor samenwonenden. Werkende samenwonenden halen hierdoor de 70% eindloon niet.

Koppeling aan de AOW voor samenwonenden levert ook problemen op als de AOW-gerechtigde geboren is na 1 januari 1950 en een jongere partner heeft. Per 1 januari 2015 vervalt namelijk de AOW-partnertoeslag. Totdat de jongere partner zelfstandig recht heeft op pensioen, zal er geen pensioen van 70% eindloon worden verkregen.

Naast de AOW-gerelateerde franchise wordt bij 42,2% een vast (geïndexeerd) bedrag als franchise gehanteerd. Deze werknemers kunnen dus, in vergelijking met de daadwerkelijke AOW die zij zullen ontvangen vanaf hun 65^e levensjaar, een te hoge of een te lage franchise hebben. Bij veel werknemers zal echter de franchise te hoog zijn vastgesteld, zodat zij om die reden geen 70% van hun eindloon kunnen behalen.

Bij 17,3% van de werknemers geldt er geen franchise. Dit betekent niet dat zij daardoor een zeer riant pensioen hebben. Bij deze regelingen is het opbouwpercentage doorgaans lager, waardoor het pensioenresultaat niet of nauwelijks aansluit op het eindloon of middelloon.

3.4 Aspecten van arbeidspensioenen: verplichtstelling en collectiviteit

Een van de aspecten van het arbeidspensioen is de voor werknemers in principe verplicht gestelde deelneming aan de pensioenregeling van de werkgever. Het beleid van de meeste Nederlandse werkgevers die een pensioenregeling hebben getroffen, is erop gericht dat alle in dienst zijnde werknemers, met mogelijke uitzondering van hen die nog te kort in dienst zijn of die nog te jong zijn om zich als deelnemer te kwalificeren, op grond van hun arbeidsovereenkomst moeten deelnemen aan de door die werkgever ingestelde pensioenregeling.^[5] Hierbij maakt het niet uit of het om een rechtstreeks verzekerde regeling, een ondernemingspensioenfonds of een bedrijfstakpensioenfonds gaat.

Naast de verplichte deelneming voor werknemers bestaan er in bepaalde sectoren bedrijfstak- of sectorpensioenfondsen waaraan werkgevers in beginsel, behoudens vrijstelling, wettelijk verplicht moeten meedoen. Deze verplichtstelling staat echter regelmatig ter discussie.

[5] De enige wettelijke grond om zich te onttrekken aan deelname zijn gewetensbezwaren tegen het zich verzekeren. Doorgaans spelen religieuze redenen hier een rol. In de praktijk komt dit slechts in een zeer klein aantal gevallen voor. Buiten deze wettelijke grond is onttrekking aan deelneming mogelijk met toestemming van de uitvoerder van de pensioenregeling. Het hangt van de desbetreffende uitvoerder af in welke gevallen onttrekking wordt geaccepteerd.

Bij het invoeren van de Wet op de bedrijfstakpensioenfondsen in 1948 was een van de argumenten voor verplichtstelling dat tussen bedrijven in bepaalde branches niet zou worden geconcurrereerd op de pensioenregeling. Deze benadering moet worden gezien in de historische context van de naoorlogse wederopbouwperiode. Met name bij kleinere bedrijven zou er zonder verplichtstelling aan het bedrijfstak- of sectorpensioenfonds een groot risico bestaan dat het pensioen zou worden afgeschaft. Door de verplichtstelling ontvangen meer werknemers een pensioen en wordt voorkomen dat veel ouderen in relatieve armoede zouden moeten leven. Deze sociale benadering van een verplicht collectief pensioen in Nederland is ook recent door het Europese Hof van Justitie erkend. Bij veel verplichte bedrijfstak- of sectorregelingen is overigens wel een bovengrens ingebouwd die rond de € 40.000 aan salaris ligt. Boven deze grens kan de werknemer elders pensioen opbouwen.

Een belangrijk aspect van het collectieve arbeidspensioen is de solidariteit. Doordat risico's over een grotere groep gespreid worden, kan solidariteit worden gerealiseerd tussen bijvoorbeeld gezonde en minder gezonde werknemers. Ook kan op zekere hoogte solidariteit tussen leeftijdsgroepen worden gerealiseerd.

Een gevolg van (verplichte) collectieve regelingen is dat er in de meeste standaardregelingen minder ruimte is voor individueel maatwerk. Indien een werknemer bijzondere wensen heeft, zal hij zelf voorzieningen moeten treffen met een verzekeringsarrangement. Zoals eerder genoemd wordt wel steeds vaker de mogelijkheid geboden om binnen de pensioenregeling het pensioen voor eigen rekening aan te vullen door vrijwillige modules. Ten gevolge van een aantal recente wetswijzigingen, onder andere inzake het kunnen uitruilen van nabestaandenpensioen tegen een hoger ouderdomspensioen, kan meer flexibiliteit en individualiteit in collectieve regelingen tot stand worden gebracht. Deze aanpassingen vergen echter wel aanpassing van statuten en reglementen van pensioenfondsen en de uitvoering ervan is bewerklijker dan de standaardregeling. Dit komt mede doordat het om een arbeidsvoorwaarde met een lange tijdshorizon gaat en de financiële gevolgen vooraf niet altijd even gemakkelijk zijn in te schatten.

3.5 Witte vlekken

In de inleiding werd aangegeven dat meer dan 90% van de werknemers aan een of andere collectieve pensioenregeling deelneemt. Dit percentage is door inspanning van de sociale partners gestaag gegroeid. Inmiddels hebben in steeds meer gevallen werknemers toegang gekregen tot pensioenregelingen. In het verleden waren bijvoorbeeld parttime werkenden of jongere, vaak vrouwelijke werknemers nogal eens uitgesloten van een pensioenregeling.

Deze uitgesloten groep wordt aangeduid als de 'witte vlek' binnen de pensioenregeling. De witte vlek bedroeg in 1996 ongeveer 9% van alle werknemers. De SER Pensioencommissie geeft in haar rapport uit 2002 aan dat verondersteld wordt dat de relatieve omvang van de witte vlek is afgenomen. Bij de witte vlek kan het gaan om een tijdelijke dan wel om een structurele situatie. De structurele witte vlek bedraagt ongeveer de helft van de gehele witte vlek.[6] Een werknemer bij een bedrijf die in het geheel geen pensioenregeling heeft, zal van het niet-deelnemerschap uiteindelijk meer last hebben dan een werknemer die tijdelijk, bijvoorbeeld gedurende een beperkte wachttijd, geen pensioenopbouw heeft, maar nog zal instromen in een pensioenregeling. In het recente verleden kwam het in de ICT-sector geregeld voor dat startende ondernemingen met veel jonge werknemers hoge salarissen plus lease-auto's aanboden, maar dat er geen pensioenregeling werd overeengekomen. Het werd aan de eigen verantwoordelijkheid van de werknemers, die in de 'gouden jaren '90' ook vaak van baan wisselden, overgelaten om, desgewenst, zelf voor hun oudedagsvoorziening te zorgen.

Momenteel is er steeds meer aandacht voor een goed pensioen. Werknemers kijken bij het aanvaarden van een nieuwe baan steeds vaker naar deze specifieke secundaire arbeidsvoorwaarde. Werkgevers zullen daarom ook steeds vaker een pensioenregeling aanbieden. Bij een sollicitatie is het pensioen vaak een onderdeel van de onderhandelingen. Hierbij speelt ook de conjunctuur een rol. Als personeel schaars is, dan zal de werkgever sneller geneigd zijn om een pensioenregeling te starten. In het geval van hoge werkloosheid krijgt een goede pensioenregeling vaak minder urgentie.

Door steeds meer regelgeving is een aantal witte vlekken weggewerkt. Door het verbod op ongelijke behandeling is het uitsluiten van parttimers van de pensioenregeling niet meer toegestaan.

Een belangrijk deel van de witte vlek werd gevormd door werknemers met tijdelijke contracten en herintrederscontracten. Bij deze groep gold bijvoorbeeld een wachttijd om tot de pensioenregeling te mogen toetreden. Deze wachttijd werkt indirect discriminerend voor werknemers die veel in kortdurende banen werken. De SER vermeldt in zijn advies over de Nieuwe Pensioenwet[7] dat het in 1996 gesloten flexakkoord tussen werkgevers en werknemers en het convenant in de uitzendsector er inmiddels toe hebben geleid dat er pensioenfondsen voor de uitzendsector bestaan. De SER bevestigt dat een wachttijd niet meer zou mogen worden toegepast, omdat toepassing van een wachttijd discriminerend is voor werknemers die veel in relatief kortdurende banen werken.

[6] SER, 2002: *Rapport Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001.*

[7] SER, 2001: *Advies Nieuwe Pensioenwet.*

Wettelijke pensioenplicht

Binnen sommige politieke partijen zijn er stemmen opgegaan om de witte vlek geheel tot nul procent terug te brengen door een wettelijke pensioenplicht in te voeren. Met name de sociale partners verzetten zich hiertegen. De sociale partners zijn voorstander van het terugdringen van de witte vlek, maar zijn van mening dat een wettelijke pensioenplicht een ongeoorloofde inbreuk zou betekenen op de onderhandelingsvrijheid van werkgevers en werknemers in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Bij een pensioenplicht zou de wetgever immers ook moeten aangeven hoe groot het toegezegde pensioen ten minste moet zijn. Anders kunnen werkgevers door slechts een zeer minimaal pensioen toe te kennen, de verplichte toezegging uithollen. Via die omweg zouden zij zich alsnog aan de pensioenlasten kunnen onttrekken. Pensioenplicht zal ook leiden tot hoge administratielasten, aangezien ook over splinterdienstbetrekkingen pensioenrechten moeten worden opgebouwd, beheerd, geadmistreerd en uitgekeerd. De pensioenplicht zou voor dergelijke dienstbetrekkingen de loonkosten verhogen en die verhoging heeft op termijn een negatief effect op de ontwikkeling van economie en werkgelegenheid.

3.6 Overgang van VUT naar prepensioenen

De VUT (vervroegde uittreding) is in de jaren zeventig geïntroduceerd met het doel oudere werknemers plaats te laten maken voor jongere werknemers. Hoewel de VUT was bedoeld als tijdelijke regeling, bestaat zij al meer dan twintig jaar.

De VUT wordt vaak gezien als vervroegd pensioen. Toch is een VUT geen echt pensioen, maar een sociale voorziening. De VUT-regeling is vastgelegd in een bedrijfsregeling of in een CAO-regeling. De looptijd van de VUT-regeling is hiermee ook afhankelijk van deze regelingen. Dit betekent dat er aan werknemers geen toezegging wordt gedaan, zoals dat bij pensioenen wel gebeurt. Werknemers kunnen alleen gebruikmaken van de VUT als de regeling er nog is op het moment dat ze de 'VUT-leeftijd' bereiken. De VUT-uitkeringen worden gebaseerd op het omslagstelsel: de huidige werknemers betalen een bijdrage voor de huidige vutters.

Rechten voor VUT worden niet per jaar opgebouwd. Vaak is er aan de VUT wel een zogenoemde referte-eis verbonden van een minimaal aantal dienstjaren dat de werknemer in de branche werkzaam moet zijn geweest. Bij beëindiging van dienstverband, of bij het vervolgen werkzaamheden in een andere branche, tellen de gewerkte jaren niet meer mee voor de referte-eis. Ook bij overlijden vervallen de gewerkte jaren voor de referte-eis; er bestaat derhalve geen recht voor nabestaanden.

De VUT kan, afhankelijk van de gemaakte afspraken, ingaan tussen de 57 en 64 jaar. De werkende is vrij te bepalen wanneer hij/zij geheel of gedeeltelijk met de VUT gaat. Van de mogelijkheid tot VUT werd veelvuldig gebruikgemaakt.

Veel werknemers stopten met werken zodra zij recht hadden op VUT. Het aantal mensen dat nog een of twee jaar doorwerkte, was zeer beperkt. De reden hiervan is dat een werknemer die doorwerkte, in feite zijn recht op een VUT-uitkering over die jaren waardeloos maakte. In die periode doorwerken betekende dat de beloning in feite slechts bestond uit het verschil tussen zijn salaris en zijn ongebruikte VUT-uitkering. Bij een VUT-uitkering van 80% van het laatstverdiende salaris betekent dit dus dat zijn beloning eigenlijk maar 20% van zijn oorspronkelijke salaris bedraagt. Hij zal daarom geneigd zijn om zo snel mogelijk met de VUT te gaan.

Vanaf de jaren negentig van de twintigste eeuw is er door de overheid bij sociale partners op aangedrongen om de VUT-regeling zoveel mogelijk te vervangen door een prepensioenregeling. Een van de redenen was het streven om de participatiegraad van oudere werknemers te doen toenemen. De andere reden was dat de VUT-regeling vanwege financiering via het omslagstelsel te duur werd. Het aantal ouderen nam gestaag toe en het aantal werkenden nam af. Dit betekende een toenemende druk op de loonkosten van de werkenden. Veel werkgevers en werknemers kiezen ervoor de VUT-regelingen geleidelijk om te zetten in een prepensioenregeling waarbij de pensioenleeftijd vóór 65 jaar ligt. Op die manier blijft een werknemer uitzicht houden op vervroegd pensioen. Een belangrijk voordeel hiervan is dat er dan daadwerkelijk pensioen wordt opgebouwd waarop een werknemer aanspraak kan maken. Waar de VUT werd gefinancierd door alle werknemers uit de sector via een omslagstelsel, gaan pensioenregelingen uit van kapitaaldekking.

Wat opvalt is dat deelname aan prepensioenregelingen voor veel werknemers verplicht is.[8] Bij veel VUT-regelingen was de gemiddelde uittredingsleeftijd 60 jaar, bij de meeste prepensioenregelingen is de gemiddelde uittredingsleeftijd 62 jaar, hetgeen een positief effect kan hebben op de arbeidsparticipatie. Afhankelijk van de prepensioenregeling kan de mogelijkheid bestaan de prepensioenleeftijd te vervroegen of uit te stellen.

3.7 Witteveen-kader: fiscale behandeling van pensioenen

Naast de eerdergenoemde elementen van collectiviteit, solidariteit en lage kosten is een van de redenen voor de grote populariteit van pensioenregelingen in Nederland de fiscale faciëring ervan. Zo hoeven werknemers over de pensioenaanspraken die zij verkregen hebben, geen belasting te betalen zolang deze niet tot uitkering zijn gekomen. Daarnaast worden de eigen bijdragen van de werknemer afgetrokken van het loon en wordt hier dus ook geen belasting over betaald. Bovendien is de aangroei van het pensioenvermogen tijdens de opbouwperiode eveneens vrijgesteld van belasting. Pas over de ingegane pensioenen wordt belasting geheven. Dit systeem is in

[8] NYFER, (nog te verschijnen): *De Vut voorbij?*

hoofdstuk 1 aangeduid als het 'EET'-systeem (exempt/exempt/taxable), ofwel als de omkeerregel. Feitelijk gaat het om een vorm van uitstel van belastingheffing.

Om te voorkomen dat werkgevers en werknemers buitensporige pensioenen met elkaar afspreken en dus een zeer groot vrijstellingsbedrag tot stand brengen, heeft de fiscale wetgever een kader gesteld waarbinnen het op te bouwen pensioen moet plaatsvinden. Dit kader wordt sinds de laatste herziening van de loon- en inkomstenbelasting bij de Wet fiscale behandeling pensioenen ook wel 'Witteveen-kader' genoemd, naar de voorzitter van de commissie die de wetgeving heeft voorbereid.

Overigens zullen werkgevers er in het algemeen niet op uit zijn om aan hun werknemers pensioenen toe te zeggen die zouden uitgaan boven een bepaald percentage van het salaris, laat staan pensioenen die hoger zouden uitvallen dan het laatstverdiende salaris.[9]

Als maatschappelijk aanvaardbare pensioennorm is, deels op historische gronden, gekozen voor 70% (bruto) van het laatstverdiende loon. Dit levert netto een pensioen op dat de gepensioneerde in staat stelt het leefpatroon voort te zetten dat hij gewend was toen hij nog werknemer was. Hierbij wordt rekening gehouden met het feit dat de gepensioneerde minder of geen premies hoeft te betalen. Verder wordt verondersteld dat ook allerlei vaste uitgaven zoals hypotheekverplichtingen en bijdragen aan opvoeding en scholing van kinderen niet meer nodig zijn, zodat het nettoresultaat van 70% bruto een redelijk en aanvaardbaar inkomensresultaat oplevert. Wanneer echter bijvoorbeeld in verband met de fiscalisering van de AOW ook de gepensioneerden relatief meer belasting moeten gaan betalen, zal dat merkbare invloed hebben op het netto-inkomen van gepensioneerden en daarmee een opwaartse druk uitoefenen op de 70%-eindloonnorm. Ook de hogere kosten van ouderdom zullen een dergelijk effect hebben.

Het Witteveen-kader gaat uit van de norm dat er bij een eindloonregeling per deelnemer maximaal 2% per jaar aan pensioen mag worden opgebouwd. In 35 werkzame jaren kan zodoende 70% van het laatstverdiende loon worden bereikt. Indien er sprake is van een middelloonregeling, bedraagt dit opbouwpercentage maximaal 2,25% per jaar. Bij beschikbare-premieregelingen gelden afwijkende percentages, die per leeftijdscategorie zijn gestaffeld. Het pensioen kan ingaan op 60-jarige leeftijd. Doorwerken en voortgaande pensioenopbouw na de 65-jarige leeftijd is mogelijk tot uiterlijk het bereiken van de 70-jarige leeftijd.

Korter werken – en dus eerder met pensioen gaan dan de fiscaal aanvaardbare pensioenleeftijd van 60 jaar – mag, maar er moet dan wel 'actueel' worden gekort. Langer doorwerken na de pensioenleeftijd met voortgaande opbouw van pensioen mag tot het bereiken van de 70-jarige leeftijd of tot het bereiken van een opbouw van 100% van het laatstverdiende salaris. Indien iemand dat percentage al vóór zijn 70^e bereikt, moet de pensioenuitkering ingaan op het moment dat de 100%-norm wordt bereikt.

[9] Tot 1997 was dat wel het geval voor directeuren-grootaandeelhouders.

Verder zijn in het Witteveen-kader zaken als opbouw van prepensioen en overgangsbepalingen tussen oude en nieuwe pensioenregeling geregeld. Het Witteveen-kader kent nauw omschreven begrenzingen, maar daarbinnen bestaat een grote mate van vrijheid voor sociale partners om flexibele pensioenregelingen tot stand te brengen. Bovendien is sprake van een maatschappelijk breed gedragen norm.

Alleen pensioenregelingen die aan het Witteveen-kader voldoen, worden door de fiscus gefaciliteerd. De fiscus controleert via de loon- en inkomstenbelasting of men zich aan de norm houdt. Als er sprake is van buitensporig hoge pensioenopbouw, dan wordt de omkeerregel over het surplus niet toegepast en moet direct over de economische waarde van de onzuivere pensioenaanspraak belasting worden betaald.

In het zogenoemde Strategisch Akkoord 2002^[10] is opgenomen dat het maximaal toegestane opbouwpercentage in het Witteveen-kader zou moeten worden verlaagd van 2% naar 1,75% eindloon. Dit voorstel is uitgewerkt in het Belastingplan 2003. Deze verlaging betekent een verschraling. De werknemers die een pensioen van 70% eindloon willen opbouwen, zullen niet 35 jaar, maar 40 jaar moeten werken. Dat betekent dat een 25-jarige bij aanvang van zijn loopbaan zeker tot 65 jaar zal moeten blijven werken, wil hij een pensioen opbouwen van 70% eindloon. Deze verlaging zal ertoe leiden dat in meer situaties dan thans reeds het geval is, geen pensioen van 70% eindloon wordt behaald.

In het kader van het Belastingplan 2003 heeft de Tweede kamer in november 2002 besloten dat het opbouwpercentage in het Witteveen-kader, op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip, zal worden beperkt tot een opbouwpercentage van 1,75%. Besloten is het Witteveen-kader in elk geval niet in 2003 te beperken, zoals aanvankelijk was beoogd, maar dit te koppelen aan de invoering van de levensloopregeling, die is voorzien per 1 januari 2004. De vermindering van het opbouwpercentage zal wel al worden doorgevoerd in de Wet op de loonbelasting, maar zal dus pas later in werking treden.

3.8 De uitvoerders: pensioenfondsen en verzekeraars

Op het moment dat een werkgever een pensioentoezegging doet, is hij op grond van de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) verplicht de hiertoe benodigde financiële middelen in een afgezonderd vermogen onder te brengen. Dit dient ertoe dat de door hem aangepane verplichtingen kunnen worden nagekomen, óók als de onderneming ophoudt te bestaan dan wel zelf niet over voldoende middelen beschikt. Op deze wijze worden de aanspraken van de werknemers op toekomstig pensioen veiliggesteld. In tegenstelling tot de eerste pijler die in omslag wordt gefinancierd, is hier sprake van financiering door middel van kapitaaldekking.

[10] Strategisch Akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD, 03-07-2002: *Werken aan vertrouwen: een kwestie van aanpakken*. De maatregelen uit het Strategisch Akkoord zijn in het Belastingplan 2003 nader uitgewerkt.

De PSW schrijft voor dat de verplichtingen bij een verzekeraar worden ondergebracht dan wel, na verkregen toestemming van de Pensioen- & Verzekeringskamer, in een zelfstandig pensioenfonds dat losstaat van de onderneming. Ter waarborging van die zelfstandigheid en onafhankelijkheid is het bestuur van het pensioenfonds evenredig samengesteld uit vertegenwoordigers van de werkgever en de werknemers.

Pensioenregelingen kunnen dus worden uitgevoerd door pensioenfonds of verzekeraars. Combinaties komen ook voor, bijvoorbeeld als een pensioenfonds zich (deels) herverzekert bij een verzekeraar. Het uitvoeren van de pensioenregeling houdt onder meer in: het vaststellen van de benodigde premies, het administreren van deelnemers en hun rechten, het uitkeren van pensioenen en het beleggen van het pensioenvermogen.

In Nederland onderscheiden we drie typen pensioenfonds. Twee typen voeren pensioenregelingen uit die voortvloeien uit de arbeidsverhouding: het ondernemingspensioenfonds dat verbonden is aan een individuele onderneming en het bedrijfstakpensioenfonds dat een hele sector of bedrijfstak omvat. Van de eerste categorie bestaan er 779; van de tweede 92, waarvan bij 72 fondsen de deelname verplicht is gesteld voor alle bedrijven of instellingen in die sector.[11]

Een derde type pensioenfonds is het zogenoemde beroepspensioenfonds waarvan er, op 1 januari 2002, 11 waren. Deze fondsen richten zich op zelfstandige beroepen zoals arts of tandarts.

Daarnaast kan de collectieve pensioenregeling worden uitgevoerd door een verzekeraar. De werkgever of werknemer sluit daartoe een contract met de verzekeraar. Deze stelt zich dan garant voor de uitkering van het toegezegde pensioen. Deze situatie doet zich voor bij zowel grote als kleinere bedrijven die niet onder een bedrijfstakregeling vallen.

Vermogensbeheer, premie- en indexatiebeleid

Pensioenfonds en verzekeraars hebben een aanzienlijk opgebouwd pensioenvermogen. Eind 2001 bedroeg het totale beheerde vermogen van de pensioenfonds 464 miljard euro. Daarnaast was nog eens 249 miljard euro ondergebracht bij verzekeraars.[12] Het totaal opgebouwde pensioenvermogen bedraagt ruim anderhalf jaar productie van de nationale economie: 166% van het bruto binnenlands product (BBP).[13]

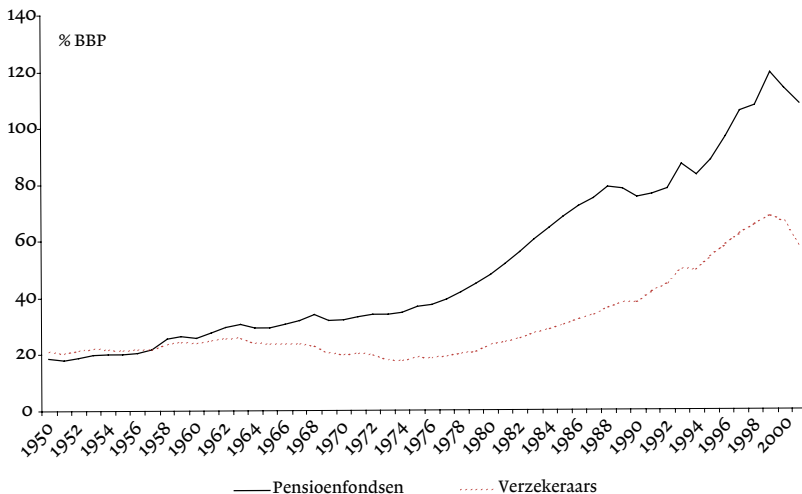
Het Nederlandse pensioenvermogen is na de oorlog gestaag gegroeid. In figuur 3.1 is dit te zien. Wat opvalt is dat de pensioenfonds sinds de jaren zestig een sterkere groei doormaken dan de verzekeraars. In deze periode zijn dan ook veel pensioenfonds gestart of hebben hun regeling uitgebreid.

[11] Cijfers zijn ontleend aan: PVK, 2002: *Pensioenmonitor, Niet-financiële gegevens pensioenfonds*.

[12] Voor verzekeraars is dit het vermogen voor zowel de tweede als de derde pijler. Bron: CBS.

[13] Het BBP 2001 is 429 miljard euro. Bron: CBS.

**Figuur 3.1 Vermogen van pensioenfondsen en verzekeraars
in % van het BBP**



Bron: CBS

De pensioenuitvoerder, dat wil zeggen het pensioenfonds of de verzekeraar, is verantwoordelijk voor het beheer van het vermogen, teneinde ervoor te zorgen dat aan alle aangegane verplichtingen kan worden voldaan. Ter bepaling van het op termijn benodigde pensioengeld wordt door een gespecialiseerde wiskundige, de actuaaris, aan de hand van het profiel van de deelnemersgroep vastgesteld hoeveel geld er nodig is voor de dekking van de pensioentoezeggingen en wanneer het beschikbaar moet zijn. Hij adviseert mede hoe het vermogen moet worden beheerd.

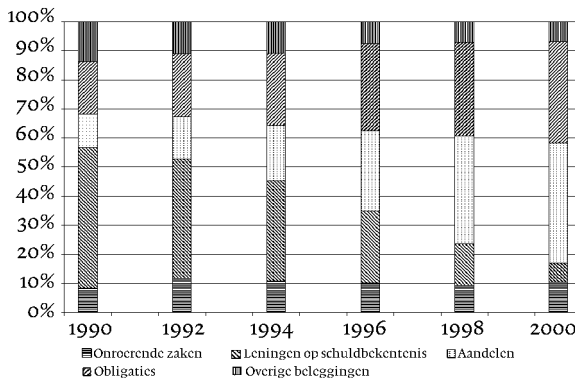
Om het pensioenvermogen verantwoord te beheren en te laten groeien, zal de uitvoerder vervolgens de gelden, die pas op termijn nodig zijn, beleggen. In het geval van een pensioenfonds is het fondsbestuur verantwoordelijk voor het vaststellen van het beleggingsbeleid; bij een verzekeraar is dit doorgaans een aparte afdeling vermogensbeheer. Hoewel de uitvoerder verantwoordelijk is voor de beleggingen, kan de dagelijkse uitvoering worden uitbesteed aan een externe vermogensbeheerder.

Het pensioenvermogen van de pensioenfondsen en -verzekeraars wordt belegd binnen de kaders die de Pensioen- & Verzekeringkamer (PVK) stelt. Om de risico's te spreiden, beleggen de meeste uitvoerders in verschillende beleggingscategorieën, zoals aandelen, vastrentende waarden (o.a. obligaties, leningen) en onroerend goed. De samenstelling van de beleggingsportefeuille, de 'mix', hangt grotendeels af van de verplichtingenstructuur van de pensioenregeling. Afhankelijk van het feit of de groep deelnemers gemiddeld jong of oud is, wordt een beleggingsstrategie bepaald. Is de gemiddelde leeftijd laag, dan kan het geld langer en meer risicovol worden weggezet, omdat er voorlopig toch geen pensioenbetalingen hoeven te worden gedaan. Is de groep deelnemers gemiddeld al vrij oud, en duurt het nog maar een

beperkt aantal jaren voordat het merendeel de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, dan zal er zodanig moeten worden belegd dat uit het vermogen veel contante kasstromen kunnen worden gegenereerd. De gepensioneerden moeten er immers op kunnen rekenen dat ze elke maand hun pensioentoezegging ontvangen.

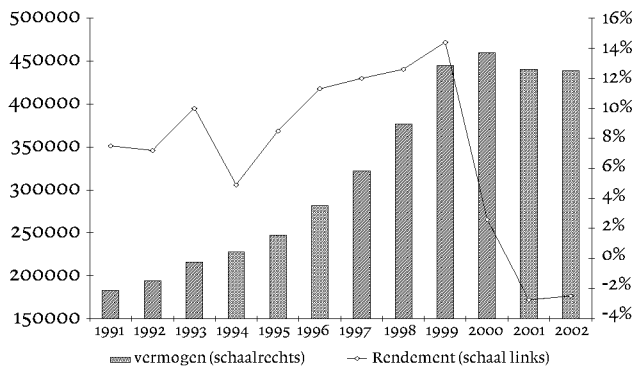
De portefeuillemix is de laatste jaren verschoven van obligaties en onroerend goed naar aandelen. Zie onderstaande figuren, waarin de samenstelling van de beleggingsportefeuille van de pensioenfondsen de ontwikkeling van de vermogensomvang en de hoogte van de rendementen zijn weergegeven.

Figuur 3.2 Samenstelling beleggingsportefeuille pensioenfondsen 1990-2000



Bron: PVK uit: Van Ewijk, Van de Ven, 2002: Preadvies Pensioenvermogen vanuit macro-perspectief

Figuur 3.3 Vermogen (miljarden euro's) en rendement (procenten) van pensioenfondsen



Bron: PVK uit: Van Ewijk, Van de Ven, 2002: Preadvies Pensioenvermogen vanuit macro-perspectief

Koersen van aandelen schommelen sterk en kunnen enerzijds veel dividend en koerswinst opbrengen, maar dalen anderzijds ook sterk in waarde en zijn daarmee meer risicovol. De verschuiving naar aandelen heeft eind jaren negentig ten tijde van de hoogconjunctuur grote boekwinsten opgeleverd, maar leverde bij de sterke koersval in de jaren 2000-2002 zware boekverliezen op.

Obligaties zijn over het algemeen minder risicovol. Toch zijn ook beleggingen in obligaties door de tijd heen geen risicoloos instrument gebleken. Perioden van inflatie leidden zelfs tot negatieve reële rendementen, zoals blijkt uit tabel 3.3, waarin de gemiddelde jaarlijkse rendementen van aandelen en obligaties in perioden van twintig jaar tijdens de afgelopen eeuw naast elkaar zijn gezet. Daaruit blijkt dat de grotere zekerheid in de obligaties zich vertaalt in en gemiddeld duidelijk lager rendement.

Tabel 3.3 Overzicht rendementen en inflatie

	Nominaal		Inflatie	Reëel	
	Aandelen	Obligaties		Aandelen	Obligaties
Totaal 1900-2000	8,87	4,37	3,08	5,79	1,28
1900-1920	7,59	1,09	3,99	3,60	-2,89
1920-1940	-0,69	5,13	-2,25	1,56	7,38
1940-1960	12,42	2,10	4,96	7,46	-2,32
1960-1980	5,54	3,75	5,42	0,12	-1,66
1980-2000	18,84	8,56	2,65	16,19	5,90

Bron: Eichholtz, Koedijk en Otten, 2002: De eeuw van het aandeel

Om het vereiste vermogen op te bouwen, betalen werkgevers en werknemers premies. Het vaststellen van de hoogte van de benodigde premies, het zogenoemde premiebeleid, behoort bij een pensioenfonds tot de taken van het bestuur. In veel gevallen is er een financieringsovereenkomst tussen het pensioenfonds en de pensioentoezeggende werkgever gesloten, waarin de premiebetaling wordt geregeld. In de financieringsovereenkomst wordt ook aandacht besteed aan extra premiestortingen in geval van tekorten bij het pensioenfonds en wordt veelal vastgelegd wat er bij eventuele overschotten kan gebeuren. Bij bedrijfstakpensioenfondsen vindt de premiebetaling plaats door middel van de zogenoemde doorsneepremie die door alle binnen de bedrijfstak of sector vallende bedrijven of instellingen moet worden voldaan. Bij rechtstreeks verzekerde regelingen worden de premies overeengekomen in het contract dat de werkgever met de verzekeraar sluit.

Een specifiek beleidsinstrument dat het bestuur van een pensioenfonds ter beschikking staat, is het indexatiebeleid. Dit is de aanpassing van de ingegane pensioenen aan ontwikkelingen van prijzen (waardevast indexering) en/of lonen (welvaartsvaste indexering). Indien de pensioenen immers niet

van tijd tot tijd worden aangepast, zal de koopkracht van de gepensioneerden achterblijven. Vrijwel alle pensioenregelingen kennen enige vorm van indexatie, zij het dat het merendeel van de regelingen een voorwaardelijke bepaling bevat die inhoudt dat de pensioenen kunnen worden aangepast *“mits de financiële middelen dat toelaten”*.

Dat kan in concreto betekenen dat, indien de uitvoerder wordt geconfronteerd met tegenvallers die niet door premie-inkomsten of beleggingsresultaten kunnen worden gecompenseerd, kan worden besloten de pensioenen slechts in beperkte mate of eventueel zelfs helemaal niet aan te passen aan de prijs of loonontwikkelingen in dat jaar. Ingrijpen in de reeds ingegane pensioenen is uiteraard het uiterste middel, omdat het uitkeren van pensioen tot de kernverplichting van de uitvoerder behoort. Bij rechtstreeks verzekerde regelingen is het indexeringsbeleid vastgelegd in het contract dat de verzekeraar en de werkgever hebben gesloten.

3.9 Rechten en plichten van de uitvoerders

Pensioenfondsen moeten voldoen aan hun belangrijkste doelstelling: het uitkeren van de pensioenen. Dat betekent dat er altijd voldoende vermogen moet zijn om alle tot dan toe door deelnemers opgebouwde pensioenrechten te kunnen verzilveren, ook als de werkgever wegvalt of als er geen nieuwe premiebetalende deelnemers bijkomen. Indien een pensioenfonds niet meer aan zijn toekomstige verplichtingen kan voldoen en beleidsaanpassingen niet meer zullen helpen, heeft de toezichthouder, de PVK, de wettelijke bevoegdheid het pensioenfonds op te dragen het opgebouwde kapitaal over te dragen aan een verzekeraar.

Aan de hand van door de PVK ontwikkelde actuariële principes wordt elk pensioenfonds getoetst op de mogelijkheid om aan zijn verplichtingen te voldoen, de zogenoemde solvabiliteit van het fonds. De PSW zelf geeft namelijk slechts zeer summier regels over hoe er met het kapitaal moet worden omgegaan: in elk geval moeten de gelden ‘solide’ worden belegd. Wat solide is, wordt door de PVK ingevuld. De PVK kijkt daarbij onder meer naar de verplichtingenstructuur, het risicoprofiel en het door het fonds gevoerde beleid ter zake van premies, beleggingen en indexatie. Indien het fonds gebruikmaakt van scenarioplanning, kan dit de PVK inzicht verschaffen in de mate van deskundigheid waarop het fonds wordt bestuurd en kan het vertrouwen opleveren dat het aannemelijk is dat het fonds ook daadwerkelijk zijn pensioenverplichtingen kan nakomen.

Omdat zowel aan de verplichtingenkant als aan de kant van de financiële middelen die daar tegenover moeten staan, veel onzekerheden zitten, hanteert de PVK speciale veiligheidsmarges. Afhankelijk van het risicoprofiel (oud of jong deelnemersbestand, wel of geen instroom van nieuwe deelnemers, ruime of krappe kapitaaldekking) zal de PVK eisen kunnen stellen aan de uitvoerder om maatregelen te treffen. Bijvoorbeeld het beleggen in aan-

delen, die immers sterk in waarde kunnen schommelen, wordt door de PVK als risicovoller beschouwd, waarvoor extra voorzieningen moeten worden getroffen. Hiertoe gebruikt de PVK termen als ‘veiligheidsbuffer’ of ‘weerstandvermogen’. De exacte dekkingsgraad die de PVK eist, hangt dus af van de verhouding tussen aandelen en obligaties, alsmede van de verhouding tussen ouderen en jongeren in het deelnemersbestand.

Maatregelen herfst 2002

In de herfst van 2002 zijn veel pensioenfondsen in de problemen gekomen doordat de aandelenkoersen sterk zijn gedaald. De PVK heeft hierom eind september 2002 per brief diverse maatregelen aangekondigd^[14]. De pensioenfondsen die door de dalende aandelenkoersen onvoldoende zijn gefinancierd om de pensioenverplichtingen te kunnen voldoen, moeten deze onderdekking in principe uiterlijk binnen één jaar herstellen. De PVK kan echter ook een langere periode toestaan. Volgens de nieuwe richtlijnen van de PVK is er sprake van onderdekking wanneer het gemiddelde pensioenfonds minder dan 105% is afgedekt. Bij een dekking van 105% is er 5% meer in het fonds gestort dan noodzakelijk is om aan alle verplichtingen te kunnen voldoen. Die extra 5% acht de PVK nodig voor ‘bedrijfsrisico’s’. Verder moeten deze fondsen binnen twee tot acht jaar weer voldoende buffers hebben tegen de risico’s van aandelen.

Er is van verschillende kanten kritiek geuit op de relatief korte termijn die pensioenfondsen krijgen om hun financiering op orde te brengen. Op de korte termijn betekent de maatregel van de PVK dat pensioenfondsen het beleggen in aandelen moeten beperken. Zo vermijdt de PVK het risico dat de fondsen door koersdaling van de aandelen nog verder in de problemen komen en de onderdekking toeneemt. Als de pensioenfondsen geforceerd aandelen moeten verkopen, zullen door de omvang van de verkopen de koersen verder kunnen dalen. Door geforceerde verkoop op het moment dat de koersen laag staan, dreigt het paard achter de wagen gespannen te worden. Een ander gevolg van het PVK-beleid kan zijn dat de pensioenfondsen de premies ogenblikkelijk sterk moeten verhogen of de regeling moeten versoberen, bijvoorbeeld door geen indexatie toe te passen. Het gevolg van premieverhoging is dat de loonkosten van werkgevers stijgen, waardoor de winsten van bedrijven en de koopkracht van consumenten zullen dalen. Dit heeft een negatief effect op de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven en daarmee op de Nederlandse economie als geheel. Het niet toepassen van indexatie betekent dat de pensioenen niet worden aangepast aan prijzen/of loonontwikkelingen.

Gezien de negatieve gevolgen die kleven aan de maatregelen die de PVK heeft opgelegd in haar brief van september 2002, rijst de vraag of aan de pensioenfondsen niet meer tijd gegeven zou moeten worden om op een langere termijn hun onderdekking te herstellen. Bij het antwoord op deze vraag is

[14] PVK, 2002: *Brief aan de besturen van de pensioenfondsen*.

van belang dat de aandelenkoersen in de voorgaande twee jaar zeer sterk zijn gedaald. De AEX is binnen twee jaar met bijna 60%, van 700 punten in 2000 naar 300 punten in 2002, gedaald. Ook vanuit historisch perspectief is dit een zeer groot verlies, waarmee weinig pensioenfondsen reëel rekening hebben kunnen houden. Ook de PVK vindt een dergelijk scenario niet waarschijnlijk. Zij stelt dan ook dat een fonds een waardedaling van aandelen moet kunnen opvangen van ten minste 40% ten opzichte van de hoogste koers van de afgelopen 48 maanden. De waardedaling die zich in de laatste twee jaar heeft voorgedaan, is evenwel extremer geweest. Het is dan ook niet verwonderlijk dat pensioenfondsen onder de dekkingsgraad zijn uitgekomen. De Stichting van de Arbeid heeft in haar brief van oktober 2002 aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nadrukkelijk gesteld dat met name de termijn van een jaar onwenselijk is en in een aantal gevallen absoluut als niet haalbaar moet worden beschouwd.[15]

De Stichting van de Arbeid vermeldt echter wel dat de PVK zich bij haar maatregelen baseert op de huidige PSW, waar de nadruk ligt op de discontinuïteit van het pensioenfonds. Dat betekent in concreto dat volgens de PSW de pensioenverplichtingen altijd volledig moeten zijn gefinancierd en dat de pensioenfondsen op elk moment aan hun verplichtingen moeten kunnen voldoen. De Sociaal-Economische Raad (SER) heeft in zijn advies over de Nieuwe Pensioenwet (NPW) dan ook geadviseerd meer te kijken naar het dynamische en langetermijnkarakter van pensioenfondsen en uit te gaan van de continuïteitsgedachte. Ook de koepels van pensioenfondsen hebben in hun rapport Continu op Koers in 2000 gepleit voor deze benadering. De nadruk zou meer moeten liggen op uitkeringszekerheid dan op dekkingszekerheid, die immers maar een momentopname is. Daarnaast pleit de SER voor afschaffing van de herverzekeringplicht en een zelfstandige solvabiliteitstoets voor pensioenfondsen, zodat moderne en betaalbare pensioenen kunnen worden gecombineerd met voldoende zekerheid.

Van belang is eveneens de vraag of een crisis conjunctureel is en van betrekkelijk korte duur zal zijn, of dat er sprake is van een langdurig slecht economisch klimaat. Ook voor pensioenfondsen is de vaker gemaakte vergelijking van het bijsturen van de koers van een supertanker van toepassing: het fundamenteel aanpassen of veranderen van een vastgesteld langetermijn-premie-, beleggings- en indexatiebeleid moet niet van de ene op de andere dag worden geëffectueerd. Schoksgewijs uitgevoerd beleid veroorzaakt ongewenste deining. Het geforceerd verkopen aan aandelenpakketten werkt averechts. De PVK zou meer (wettelijke) ruimte moeten krijgen om, afhankelijk van de situatie bij een pensioenfonds, een langere periode toe te staan om weer op (ten minste) 100% dekkingsgraad te komen.

Belangrijk is wel dat zowel aan pensioenfondsen als aan verzekeraars zodanige eisen worden gesteld betreffende hun weerstandsvermogen, dat zij in geval van beëindiging van de premiebetaling door de werkgever bij een veronderstelde rekenrente alle verplichtingen naar de deelnemers aan de pen-

[15] Stichting van de Arbeid, 2002: *Brief aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*.

sioenregeling kunnen nakomen. Veelal zal dat betekenen dat bij het beleggen in bijvoorbeeld aandelen, na een koersdaling van 40% nog altijd ten minste de actuariële reserve en de door de PVK vereiste solvabiliteit aanwezig zullen zijn. Van premiekortingen en/of restitutie kan alleen sprake zijn als aan bovenstaande eis is en kan blijven worden voldaan. De premiebetaling dient derhalve normaliter te worden gesteld op ten minste de actuariële benodigde premie.

In het *Preadvies Pensioenvermogen vanuit macro-perspectief* hebben Van Ewijk en Van de Ven berekend dat er bij een pensioenvermogen van 115% van de minimumverplichting, een verwacht reëel rendement van 5,75% en een reële loongroei van 1,75% voor de pensioensector sprake is van een redelijk houdbaar pad.^[16] Het rendement van 5,75% is gebaseerd op een portefeuille die voor een belangrijk deel (40%) uit aandelen bestaat. Bij een meer defensieve portefeuille zou de houdbaarheid onder druk komen te staan. Onderstaande tabel geeft een indruk van de premieverhoging die zou optreden bij een rendement van reëel 4,75%, die behoort bij een portefeuille met 10% aandelen.

Tabel 3.4. Pensioenpremies bij verschillende rendementen

	2001	2020	2040	2060	2080
% brutoloon					
Rendement 5,75%	6,8	6,8	7,2	8,0	8,9
Rendement 4,75%	14,1	12,1	11,6	11,9	12,4

Bron: Van Ewijk, Van de Ven, 2002: *Preadvies Pensioenvermogen vanuit macro-perspectief*.

3.10 Taakafbakening pensioenfondsen en verzekeraars

Verzekeraars zijn in beginsel voor de vennootschapsbelasting belast, terwijl de pensioenfondsen zijn vrijgesteld. In de uitvoering van tweede-pijlerpensioenen hebben de pensioenfondsen in dat opzicht een duidelijk concurrentievoordeel ten opzichte van de verzekeraars, die naast derde-pijlerlevenproducten ook tweede-pijlerpensioenregelingen mogen uitvoeren.

Pensioenfondsen mogen echter geen puur individuele producten, waarbij geen sprake is van solidariteit, uitvoeren. De laatste jaren zijn enkele pensioenfondsen steeds meer verzekeringsactiviteiten gaan ontplooiën. Dit tot ongenoegen van de verzekeraar vanwege het ontbreken van een ‘level playing field’.

In het kader van de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars is vastgesteld dat pensioenfondsen zich dan ook tot hun kerntaak, tweede-pijlerouderdoms- en nabestaandenpensioenen, moeten beperken en dat ze geen te sterk individueel bepaalde ‘aanvullende’ verzekeringsproducten

[16] Van Ewijk, Van de Ven, 2002: *Preadvies Pensioenvermogen vanuit macro-perspectief*.

mogen aanbieden. Hun taak is derhalve beperkt tot regelingen op basis van collectieve actuariële tarieven waarin het kenmerk ‘solidariteit’ centraal staat. Indien ze overgaan tot individuele contracten zonder of met te weinig collectieve solidariteit, is er sprake van concurrentievervalsing. Er is dan geen reden meer hen als uitvoerders van een sociale regeling in een fiscale vrijstellingspositie te plaatsen.

Pensioenfondsen die in de afgelopen tijd naast hun zuivere pensioenactiviteiten verzekerings- en bankactiviteiten zijn gaan ontplooiën, zijn door nadere regelgeving van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om bovengenoemde reden gedwongen deze activiteiten van het pensioenfonds af te zonderen en in aparte juridische eenheden onder te brengen. Deze eenheden betalen evenals commercieel opererende ondernemingen belasting, net als de ‘echte’ verzekeraars en banken. Daardoor is er op dat punt sprake van een level playing field en wordt concurrentievervalsing tegengegaan. Deze benadering past ook in de Europese regelgeving, waar (verplichtgestelde) pensioenfondsen een uitzonderingspositie mogen bekleden, mits zij nadrukkelijk een sociale functie vervullen, zoals het verzorgen van ouderdoms- en nabestaandenpensioen.

In het verlengde van de discussie over de taakafbakening is in 2002 ook een intensieve discussie gevoerd over de kerntaken van pensioenfondsen (“Pensioenfondsen aan de top van de holding”). De SER heeft hierover in februari 2002 een nader unaniem advies uitgebracht^[17]. De ontwikkelingen op dit terrein zullen de komende jaren worden gevolgd door een, door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, binnenkort in te stellen commissie.

3.11 Verschillende belangen en belanghebbenden bij pensioenfondsen

Een belangrijk kenmerk van de pensioenfondsen is dat het bestuursbeleid wordt aangestuurd vanuit de sociale partners. Zij bepalen in samenspraak met de directie het beleggingsbeleid, de indexatie en de hoogte van de franchise. Voor de werknemer, en met name de gepensioneerden, betekent dit een bepaalde mate van onzekerheid over zijn pensioen. Waar bij lijfrenteverzekeringen en rechtstreeks verzekerde regelingen de rechten en plichten vast zijn omschreven, is dit bij een pensioenfonds niet het geval.

In veel pensioenregelingen is de indexatie voorwaardelijk. Dat wil zeggen dat het bestuur van het pensioenfonds het indexatiebeleid uitvoert en beslist of, en zo ja, met hoeveel de pensioenen worden aangepast aan prijs- en/of loonontwikkelingen. Dit indexatiebeleid verschilt per regeling, waarbij overigens nadrukkelijk is vastgelegd dat indexatie alleen kan plaatsvinden *“indien de middelen van het pensioenfonds toereikend zijn”*. Deze bepaling heeft alles te maken met de financiering en de eisen voor solvabiliteit die door de

[17] SER, 2002: *Aanvullend advies Nieuwe Pensioenwet*.

PVK als toezichthouder worden gesteld. Indien in de regeling zou staan dat de indexatie 'onvoorwaardelijk' is, en dus bij elke stijging van prijzen en/of lonen, automatisch zou moeten plaatsvinden, acht de PVK dat een zodanig groot risico, dat zij een extra buffer bovenop de veiligheidsmarge van de toch al boven de 100% liggende dekkingsgraad, zal eisen. Het Actuarieel Genootschap heeft berekend dat bij een onvoorwaardelijke koppeling met de lonen de dekkingsgraad boven de 350% komt te liggen. Dat zal zijn weerslag hebben in het premieniveau en daardoor in de loonkosten.

Omdat de indexatie voorwaardelijk is, is het voor gepensioneerden van groot belang dat er een consistent premie-, beleggings- en indexatiebeleid wordt gevoerd. Het bestuur van een pensioenfonds heeft volgens de PSW de plicht ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden bij het fonds zich door het bestuur op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen. Als korting op de premie of slechte beleggingsresultaten ertoe zouden leiden dat de koopkracht van ingegane pensioenen niet kan worden gehandhaafd, dan zullen de gepensioneerden constateren dat het pensioenfonds – als uitvoerder van de door de werkgever aangegane pensioenverplichtingen – de afspraken niet nakomt en hen dwingt tot solidariteit met de actieve deelnemers. Dit is ongetwijfeld een van de redenen dat in de afgelopen jaren de ouderenbonden en gepensioneerdenverenigingen zijn gaan hameren op meer zeggenschap van de gepensioneerden in het aansturen van pensioenfondsen.

Met de sociale partners in de Stichting van de Arbeid (STAR) is door het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO) in 1998 dan ook een convenant gesloten om te bevorderen dat gepensioneerden ofwel in het bestuur kunnen worden gekozen, ofwel dat er een deelnemersraad wordt opgericht die voor een deel uit actieve deelnemers en voor het andere deel uit gepensioneerden bestaat. Het is bekend dat de STAR en het CSO inmiddels geruime tijd in gesprek zijn over de voortzetting van het tussen hen bestaande convenant. In dit tweede convenant zou de aandacht zich vooral moeten concentreren op een verbetering van de kwaliteit van de medezeggenschap en op de evenredigheid van de vertegenwoordiging. De verwachting is gerechtvaardigd dat het overleg tussen STAR en CSO nog dit jaar in positieve zin kan worden afgesloten.

Een deelnemersraad heeft overigens geen bestuursbevoegdheid, maar alleen een adviserende taak. Het lijkt in dat opzicht op een ondernemingsraad. Hoewel het voor de hand ligt te veronderstellen dat de gepensioneerden maar één belang hebben bij meer zeggenschap, namelijk het veiligstellen van de indexatie, legt de PSW hen toch op dat, indien zij bestuurslid worden, zij met alle belanghebbenden rekening dienen te houden. Op die manier wordt bevorderd dat de solidariteit tussen de huidige en de toekomstige generaties bewaard blijft. Het bestuur zal erop moeten toezien dat de meevallers en de tegenvallers eerlijk over de actieven en de post-actieven worden verdeeld.

Het verdient daarom aanbeveling om het indexatiebeleid zoveel mogelijk te expliciteren, bijvoorbeeld in het pensioenreglement. De indexatie kan daarbij expliciet afhankelijk worden gemaakt van dekkingsgraad, zodat hierdoor discussies worden voorkomen. Dit voorkomt ook dat ad hoc-beslissingen moeten worden genomen en dat gevoelens van ontevredenheid bij gepensioneerden of werknemers ontstaan.

3.12 Conclusie

Nederland kent anno 2002 een robuuste tweede pijler die in de ruim 50 jaar na invoering van de Wet op de bedrijfstakpensioenfondsen en de Pensioen- en spaarfondsenwet goed overeind is gebleven. Vele landen binnen de Europese Unie en daarbuiten halen het Nederlandse pensioenstelsel als voorbeeld aan. De combinatie van een eerste-pijleromslagstelsel met een tweede-pijlerkapitaalgedekt collectief stelsel en daarnaast nog een derde individuele verzekeringspijler, draagt in beginsel voldoende slag- en veerkracht in zich om ook bij economische tegenspoed overeind te blijven.

Een wezenlijk beleidspunt is dat niet alle pensioenregelingen daadwerkelijk de maatschappelijke aanvaarde norm van 70% eindloon effectueren. Er is in de regelingen veel variatie in de gehanteerde opbouwpercentages, franchises en definitie van de pensioengrondslag.

Daarbij komt dat werknemers tijdens hun arbeidzame leven met allerlei zaken worden geconfronteerd die hen belemmeren 70% van hun laatstverdiende loon te behalen. In dat kader kan worden gedacht aan werknemers met te weinig dienstjaren, werknemers die van baan zijn gewisseld waarbij pensioenregelingen niet goed op elkaar aansluiten, werknemers die door werkloosheid of zorgtaken een doorbreking van hun opbouw hebben meegemaakt en aan gescheiden werknemers die hun pensioenrechten moesten verevenen. Kortom, het pensioenresultaat kan van werknemer tot werknemer afwijken.

Een relatief klein deel van de werknemers bouwt in het geheel geen pensioen op. Dat kan liggen aan tijdelijke factoren, zoals toetredingsdrempels. Echter, sommige werkgevers bieden in het geheel geen pensioenregeling aan. De werknemer zal dan zelf via particuliere voorzieningen voor een pensioen moeten zorgen.

Pensioen is een secundaire arbeidsvoorwaarde die wordt vastgesteld door de sociale partners. Het invoeren van een pensioenplicht is, gezien het actuele pensioenbeeld, niet nodig. Het zou leiden tot substantiële administratieve lasten. Bovendien leidt een dergelijke plicht tot een verhoging van de loonkosten voor bedrijven, waardoor de concurrentiepositie van Nederland onder druk kan komen te staan.

In het kader van maatschappelijke ontwikkelingen (meer flexwerk, parttime werk en tweeverdieners) ontstaat meer behoefte aan individueel maatwerk. Tot op zekere hoogte kan hieraan binnen de collectieve pensioenregelingen

nadere invulling worden gegeven. In het kader van de level playing field-gedachte is het gewenst dat dit mogelijk is via derde-pijlerregelingen. Daarvoor geldt dat zij, waar mogelijk, naadloos moeten aansluiten op de eerste- en tweede-pijlerregelingen. Op die manier zal het beter mogelijk worden daadwerkelijk een pensioen te bereiken dat 70% van het laatstverdiende salaris bedraagt.

In de herfst van 2002 zijn veel pensioenfondsen in de problemen gekomen doordat de aandelenkoersen sterk zijn gedaald. De PVK heeft om die reden in een brief van september 2002 diverse stringente maatregelen aangekondigd. De pensioenfondsen die door de dalende aandelenkoersen onvoldoende zijn gefinancierd, moeten deze onderdekking uiterlijk binnen een jaar ongedaan maken. Er is van verschillende kanten kritiek geuit op de relatief korte termijn die pensioenfondsen krijgen om hun financiering op orde te brengen. Op de korte termijn betekent de maatregel van de PVK dat pensioenfondsen minder in risicovollere aandelen kunnen beleggen en eventueel zelfs aandelen moeten verkopen. Geforceerde verkoop op het moment dat de koersen laag staan, lijkt het paard achter de wagen te spannen. Een ander gevolg van het PKV-beleid is dat de pensioenfondsen hun premies sterk moeten verhogen, hetgeen de inflatie stimuleert en de concurrentiekracht van Nederland ten opzichte van het buitenland doet verminderen. Gezien de negatieve gevolgen die kleven aan de maatregelen die de PVK heeft getroffen, is het gewenst om aan de pensioenfondsen meer ruimte te geven om op een langere termijn hun onderdekking te herstellen. De dekkingcriteria moeten worden afgestemd op het continuïteitsbeginsel. Gezien het toenemende maatschappelijke en economische belang van het pensioenvermogen is het wel noodzakelijk dat meer inzicht wordt verschaft in de beleggingsstrategie van pensioenuitvoerders en de daarbij behorende risico's en ook in de wijze waarop daarmee wordt omgegaan. Daarnaast moeten de deelnemers jaarlijks kunnen beschikken over heldere informatie over hun opgebouwde en toekomstige aanspraken. Van belang is dat op een adequate wijze rekening wordt gehouden met het feit dat de normaliter robuuste tweede pijler kwetsbaar is in geval van forse koersdalingen en hoge inflatie. De combinatie van een eerste-pijleromslagstelsel met een tweede-pijlerkapitaalgedekt collectief stelsel en daarnaast nog een derde individuele verzekeringspijler, draagt in beginsel evenwel voldoende slag- en veerkracht in zich om ook bij economische tegenspoed overeind te blijven.

Hoofdstuk 4

Derde pijler: individuele aanvulling van de oudedagsvoorzieningen

4.1 Inleiding

Naast het basispensioen uit de eerste pijler en de arbeidspensioenregelingen uit de tweede pijler is er de mogelijkheid om het pensioen via individuele regelingen aan te vullen. Deze individuele aanvulling op oudedagsvoorzieningen vormt de derde pijler van het Nederlandse pensioenstelsel. De oudedagsvoorzieningen in de derde pijler worden exclusief uitgevoerd door verzekeraars^[1]. Het jaarlijkse premie-inkomen in de derde pijler is ongeveer 3,5 miljard euro (2001)^[2].

Ook voor de derde pijler geldt de maatschappelijk aanvaarde norm ter grootte van 70% van het inkomen bij pensionering (het eindloon). Als beleidsuitgangspunt is aanvaard dat iedere belastingplichtige de mogelijkheid moet hebben om tot dat niveau een fiscaal gefacilieerde oudedagsvoorziening op te bouwen. Of, en in welke mate, van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt is een persoonlijke keuze.

Het is door verschillende oorzaken mogelijk dat het gewenste niveau van 70% eindloon via de eerste en tweede pijler niet wordt gehaald. Zolang het niveau van 70% eindloon niet wordt bereikt, is er sprake van een pensioentekort.

Om het tekort weg te werken kan in de derde pijler een oudedagsvoorziening worden getroffen door middel van fiscaal gefacilieerde lijfrenten. In de praktijk blijkt dat, ook na aanvulling in de derde pijler, de 70%-norm vaak niet wordt verkregen.

Door maatschappelijke ontwikkelingen die hebben geleid tot versterking van de behoefte aan individualisering en flexibilisering van arbeid en zorg, neemt het belang van de derde pijler toe. Naast de individuele pensioenmodules in de tweede pijler die zorgen voor individualisering van de pensioenopbouw, kan in de derde pijler het pensioen naar eigen wensen individueel worden aangevuld tot de normgrootte van 70% van het eindloon.

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de derde pijler en de knelpunten die optreden, met name bij het berekenen en aanvullen van het pensioentekort.

[1] Stichting van de Arbeid, 1998: *Hoofdlijnen voor een nadere regeling van de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars*.

[2] Centrum voor Verzekeringsstatistiek.

4.2 Het pensioentekort

Er bestaat een pensioentekort als de pensioenopbouw in de eerste en tweede pijler niet leidt tot een pensioen inclusief AOW van 70% eindloon. Iemand kan door een aantal verschillende oorzaken een dergelijk tekort hebben. In deze paragraaf wordt daarvan een niet-limitatief overzicht gegeven.

Tabel 4.1 geeft inzicht in de grootte van het pensioentekort voor enkele van deze oorzaken. Uit de tabel blijkt dat er in 1998 een totaal pensioentekort van 15,6 miljard euro was. Er is geen reden om aan te nemen dat de cijfers uit 1998 drastisch zijn veranderd. Ontwikkelingen die de pensioenopbouw in de eerste en tweede pijler versoberen, zullen er toe leiden dat het pensioentekort, en hiermee de druk op de derde pijler, toeneemt.

Bij het onderzoek waarop tabel 4.1 is gebaseerd^[3] zijn de ondernemers en zelfstandig beroepsbeoefenaars die winst uit onderneming genereren, niet meegenomen. Zij maken ongeveer 10% uit van de werkende bevolking. Deze zelfstandigen hebben over het algemeen uitsluitend de AOW als oudedagsvoorziening. Voor sommige beroepsgroepen zijn beroepspensioenregelingen in het leven geroepen, waaraan deelneming door de beroepsgenoten verplicht is gesteld. Door de wens tot flexibilisering en individualisering boeten deze regelingen de laatste jaren aan populariteit in.

Het merendeel van de zelfstandig ondernemers heeft geen pensioenopbouw in de tweede pijler en hierdoor een pensioentekort.

Tabel 4.1 Pensioentekort door onvoldoende opbouw in eerste en tweede pijler (cijfers 1998)

Reden pensioentekort	Grootte tekort op 65 jaar	
	miljarden euro's	percentage van totaal
Type pensioenregeling	9,8	62,4
Pensioenbreuk	1,5	9,3
Gemiste dienstjaren	1,4	8,7
Echtscheidingen	1,4	8,7
Witte vlekken	1,1	7,2
Onvoldoende AOW opgebouwd	0,4	2,6
Werkeloosheid	0,2	1,2
Totaal	15,7	100

Bron: Hilbink en Visser, 1999: Schatting van het pensioentekort

Inhoud pensioenregeling

Voor een belangrijk deel zijn de oorzaken voor een pensioentekort gelegen in de inhoud van de pensioenregeling. De opbouw kan zodanig uitwerken dat het pensioen, inclusief AOW, tot een lager pensioen dan de gewenste 70% eindloon leidt.

[3] Hilbink en Visser, 1999: *Schatting van het pensioentekort*.

Er zijn verschillende factoren binnen de pensioenregeling die uiteindelijk de hoogte van het pensioen bepalen. Dit zijn: de aard van de regeling (bijvoorbeeld eindloon of middelloon), het opbouwpercentage en de franchise. Combinaties van deze factoren, eventueel tezamen met een bepaald loopbaanverloop, kunnen leiden tot een pensioentekort.

Werkgevers bieden werknemers steeds vaker de mogelijkheid om toegezegde pensioenen voor hun eigen rekening aan te vullen in de tweede pijler door het opnemen van vrijwillige modules in de pensioenregelingen. Als de pensioenregeling voorziet in vrijwillige modules kan hiermee een pensioentekort (gedeeltelijk) worden opgeheven. Indien in de pensioenregeling geen vrijwillige pensioenmodules zijn opgenomen, blijven alleen de voorzieningen in de derde pijler over om het pensioentekort fiscaal gefacilieerd aan te vullen.

Hieronder volgen enkele voorbeelden van oorzaken binnen de pensioenregeling die tot een pensioentekort kunnen leiden:

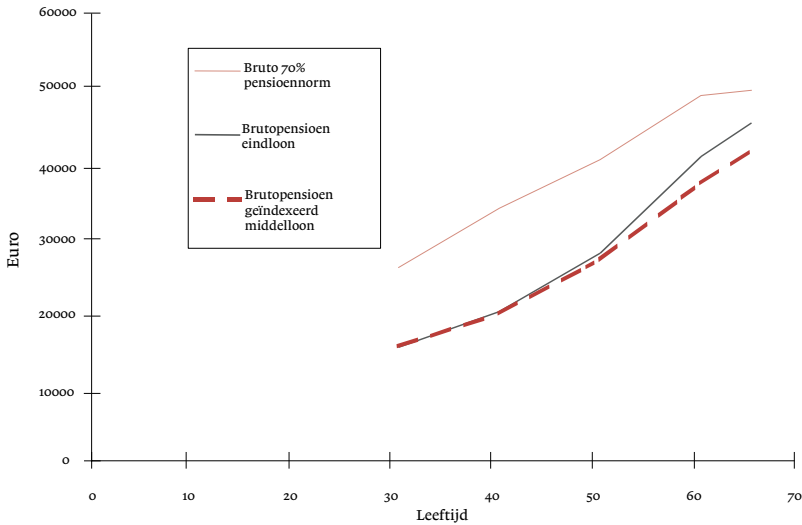
- er is sprake van een middelloonregeling of een beschikbare-premieregeling;
- het opbouwpercentage of het bedrag van de beschikbaar gestelde premie is te laag;
- de AOW-franchise in de pensioenregeling is te hoog;
- de werknemer is een tweeverdiener en zowel bij zijn eigen pensioenregeling als bij die van zijn partner wordt rekening gehouden met twee keer de AOW voor gehuwden;
- in het loon zijn componenten begrepen die niet als pensioengevend salaris voor de pensioenregeling zijn aangemerkt.

In figuur 4.1 en 4.2 wordt het effect van een pensioenregeling (middelloon of eindloon) en de hoogte van de AOW-franchise inzichtelijk gemaakt. De basis voor beide figuren is hetzelfde: een werknemer met een geleidelijk loopbaanverloop, een werkende partner en een pensioenregeling met een opbouwpercentage van 1,75%.

In beide figuren wordt, naast de pensioennorm van 70% eindloon, een middelloonregeling en een eindloonregeling weergegeven.[4] Het verschil tussen de pensioennorm en de middelloonregeling respectievelijk eindloonregeling is het pensioentekort. Te zien is dat de middelloonregeling in hogere mate bijdraagt tot het pensioentekort aan de eindloonregeling.

[4] Hierbij moet opgemerkt worden dat er in de praktijk, zoals reeds in hoofdstuk 3 is aangegeven, zelden sprake is van een zuivere eindloon- of middelloonregeling.

Figuur 4.1 Pensioenverloop bij AOW-franchise gehuwden (€ 14.000)*



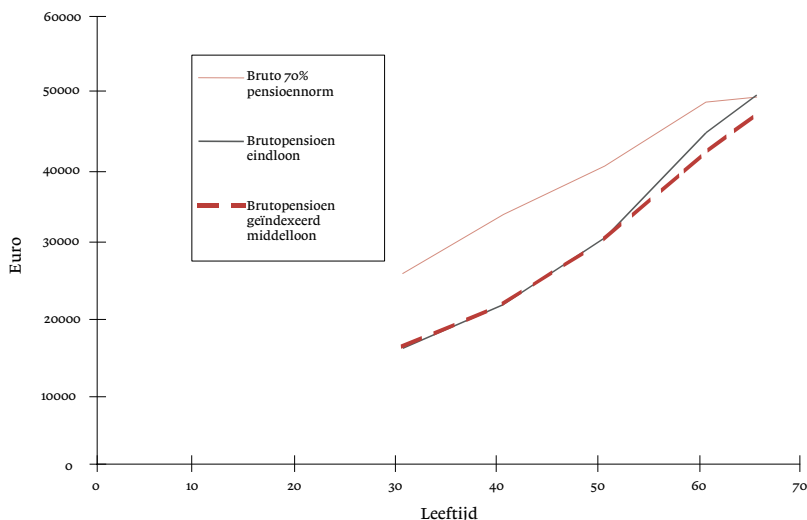
* Werknemer met:

- geleidelijk loopbaanverloop (met gelijkmatige salarisontwikkelingen);
- werkende partner;
- opbouwpercentage van 1,75%;
- AOW-franchise van € 14.000;
- 40 pensioenjaren (laatste 35 weergegeven).

Bron: *Centrum voor Verzekeringsstatistiek*

In figuur 4.1 wordt een situatie met een gemiddelde AOW-franchise (voor gehuwden) van € 14.000 weergegeven; in figuur 4.2 een situatie met een minimale AOW-franchise van € 10.785. Er is duidelijk te zien dat de grotere AOW-franchise leidt tot een pensioentekort in deze situatie. Hierbij geldt de reeds eerder vermelde wisselwerking: hoe groter de AOW-franchise, hoe groter het pensioentekort zal zijn.

Figuur 4.2 Pensioenverloop bij AOW-franchise van € 10.785*



* Werknemer met:

- geleidelijk loopbaanverloop (met gelijkmatige salarisontwikkelingen);
- werkende partner;
- opbouwpercentage van 1,75%;
- AOW-franchise van € 10.785;
- 40 pensioenjaren (laatste 35 weergegeven).

Bron: Centrum voor Verzekeringsstatistiek

De tendens is momenteel dat uit kosten oogpunt pensioenregelingen worden ingevoerd die zijn gebaseerd op het gemiddeld genoten inkomen (middelloonregelingen) of regelingen waarbij door de werkgever een pensioenpremie ter beschikking wordt gesteld (beschikbare-premiereregelingen). Deze regelingen leiden in het algemeen niet tot een pensioen van 70% eindloos. Door deze trend ligt het voor de hand dat het aantal mensen met een pensioentekort verder toeneemt.

Loopbaanverloop

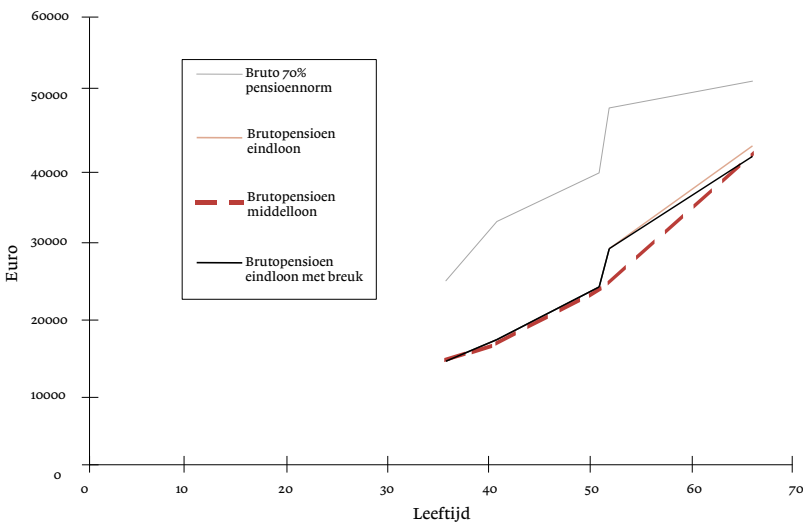
Naast oorzaken binnen de pensioenregeling kan er ook een pensioentekort ontstaan door het concrete loopbaanverloop. Voor de werknemer die later begint met werken of tijdelijk uittreedt, is het aantal dienstjaren en dus ook het aantal jaren waarover pensioen wordt opgebouwd, kleiner. Ook dit leidt tot een pensioentekort.

Voorts kunnen sterke salariswijzigingen, in combinatie met bijvoorbeeld een middelloonregeling, leiden tot een pensioentekort. Ook het wijzigen van dienstbetrekking kan de oorzaak zijn van een pensioentekort. In het verleden kwam dit vooral voor omdat er geen waardeoverdracht van de oude pensioenregeling naar de nieuwe regeling mogelijk was. Over de oude regeling vond in dat geval geen 'backservice' plaats.

Tegenwoordig komt een pensioenbreuk met name voor doordat het nieuwe salaris hoger is dan het oude. Dit leidt tot een verlies van ‘pensioenjaren’. De over te dragen waarde levert dan minder ‘pensioenjaren’ op in de nieuwe regeling dan in de oude. Dit kan, met name bij een eindloonregeling, zelfs leiden tot een pensioentekort als de pensioenregeling van de nieuwe werkgever precies gelijk is aan de oude pensioenregeling. Door de toegenomen arbeidsmobiliteit komen wisselingen van dienstbetrekking, en ten gevolge daarvan pensioenbreuken, steeds vaker voor.

In figuur 4.3 wordt het pensioenresultaat met een beperkter aantal opbouwjaren weergegeven. Tevens wordt bij diezelfde situatie een pensioenbreuk weergegeven. Te zien valt dat beide situaties leiden tot een pensioentekort, waarbij met name het beperkter aantal opbouwjaren een grote invloed heeft op dit tekort.

Figuur 4.3 Pensioenverloop bij 30 dienstjaren en pensioenbreuk*



* Werknemer met:

- geleidelijk loopbaanverloop (met gelijkmatige salarisontwikkelingen)/pensioenbreuk op leeftijd 50 jaar;
- werkende partner;
- opbouwpercentage van 1,75%;
- AOW-franchise van € 14.000;
- 30 pensioenjaren.

Bron: Centrum voor Verzekeringsstatistiek

Geen pensioenaanspraken in de tweede pijler

Een andere oorzaak van een pensioentekort is gelegen in het ontbreken van pensioenaanspraken in de tweede pijler. Dit komt bij twee groepen werkenden voor. De eerste groep is reeds besproken: de ondernemers en zelfstandig beroepsbeoefenaars die winst uit onderneming genereren.[5] De tweede

[5] Zoals eerder aangegeven zijn er voor sommige beroepsgroepen beroeps pensioenregelingen. Deze beroepsgroepen kunnen dan wel pensioenaanspraken hebben in de tweede pijler.

groep bestaat uit de ‘witte vlekken’; de werknemers zonder arbeidspensioenregeling. Ook zij bouwen geen pensioenaanspraken op in de tweede pijler en hebben hierdoor een pensioentekort. Zij zijn voor aanvullingen op de AOW volledig aangewezen op de derde pijler.

Niet-volledige AOW-opbouw

Een minder frequente oorzaak voor een pensioentekort is een niet-volledige opbouw van AOW. Personen die een aantal jaren in het buitenland hebben gewoond, hebben doorgaans in die periode geen AOW opgebouwd.[6] Als zij evenmin een met de AOW vergelijkbare buitenlandse voorziening hebben opgebouwd, is de AOW-opbouw onvolledig en ontstaat om deze reden een pensioentekort. Voor de (vergrijzende) eerste-generatie immigranten zal de niet volledige AOW-opbouw als oorzaak van het pensioentekort in belang toenemen. Het lijkt aannemelijk dat deze groep in het land van herkomst geen pensioen heeft opgebouwd.

Werkloosheid

Ook werkloosheid kan leiden tot een pensioentekort. De mensen die tijdens hun WW-periode geen pensioenopbouw[7] hebben en na hun werkloosheid weer aan het werk gaan, hebben een pensioentekort.

Echtscheiding

Ook echtscheidingen leiden doorgaans tot een pensioentekort. Bij echtscheiding heeft volgens de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding de ex-echtgenoot recht op verevening van het ouderdomspensioen van de andere echtgenoot, tenzij dit expliciet is uitgesloten bij huwelijkse voorwaarden of overeenkomst. Voor alleenverdieners betekent dit dat een pensioentekort kan ontstaan indien een deel van het opgebouwde pensioen moet worden gedeeld met de ex-echtgenoot.

4.3 Fiscale faciliteiten derde pijler

De tekorten die na pensioenopbouw in de eerste en tweede pijler bestaan, kunnen worden weggewerkt door middel van fiscaal gefacilieerde lijfrenten. In de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) worden oudedagslijfrenten, nabestaandenlijfrenten, overbruggingslijfrenten en tijdelijke oudedagslijfrenten aangemerkt als lijfrenten die dienen ter compensatie van een pensioentekort.[8,9]

Voor deze fiscaal gefacilieerde lijfrenten geldt, net als voor pensioenregelingen uit de tweede pijler, dat binnen bepaalde begrenzings de omkeerregel kan worden toegepast. Dit betekent dat de premie voor lijfrente – binnen deze begrenzing – kan worden afgetrokken van de belasting. Lijfrente-uitke-

[6] Er bestaat de mogelijkheid om vrijwillig AOW op te bouwen.

[7] WW-gerechtigden van 57,5 jaar en ouder en WW-gerechtigden van boven de 40 jaar met een loongerelateerde uitkering hebben pensioenopbouw via de Stichting Voortzetting Pensioenverzekering.

[8] Zie bijlage II voor een omschrijving van deze lijfrenten.

[9] Kapitaalverzekeringen met een lijfrenteclausule maken sinds 1 januari 1992 geen deel meer uit van de fiscaal gefacilieerde lijfrenten. Bestaande kapitaalverzekeringen met een lijfrenteclausule die voor 1 januari 1992 zijn afgesloten, zullen onder bepaalde voorwaarden nog worden behandeld volgens de wetgeving van voor 1 januari 1992.

ringen die voortvloeien uit aftrekbare premies zijn volledig belast, en genereren vervolgens bij uitkering belastingopbrengsten. Een illustratie hiervan is te vinden in tabel 4.2, waar een schatting wordt gegeven van de toekomstige lijfrente-uitkeringen en nog te ontvangen premie voor de thans bestaande lijfrenten en kapitaalverzekeringen met lijfrenteclausule. Het betreft hier de huidige lijfrenteportefeuille van verzekeraars.

Tabel 4.2 Geschatte uitloop lijfrente-uitkeringen en premie-inkomsten voor huidige portefeuille (miljoen euro)*

Jaar	Lopende lijfrente	Renten uit vrijvallende kapitalen	Totaal aan lijfrente-uitkeringen	Nog te betalen premies voor de huidige portefeuille	Verschuldigde belastingen op de lijfrente-uitkeringen**	Af te trekken lijfrentepremie***
2002	2.077	93	2.170	1.402	543	561
2003	1.907	271	2.178	1.349	544	540
2004	1.727	436	2.163	1.298	541	519
2005	1.546	606	2.152	1.246	538	498
2006	1.378	785	2.163	1.198	541	479
2007	1.216	967	2.183	1.147	546	459
2008	1.101	1.142	2.243	1.095	561	438
2009	999	1.318	2.317	1.043	579	417
2010	902	1.497	2.399	988	600	395
2011	815	1.685	2.500	936	625	374
2012	755	1.779	2.534	880	634	352
2013	708	1.785	2.493	806	623	322
2014	665	1.801	2.466	775	616	310
2015	623	1.812	2.435	727	609	290
2016	583	1.810	2.393	675	598	270
2017	633	1.805	2.438	555	610	222
2018	601	1.805	2.406	512	601	205
2019	567	1.802	2.369	467	592	187
2020	534	1.792	2.326	417	582	167

* De informatie in deze tabel is gebaseerd op de gegevens van een groep maatschappijen die representatief is voor de markt. Het marktaandeel van deze maatschappijen is 76%.

De informatie zoals van deze maatschappijen is ontvangen, is opgehoogd tot markttotalen.

** Van de lijfrente-uitkeringen is globaal 25% van de lijfrente-uitkeringen fiscaal belast.

*** Van de betaalde premies voor de huidige portefeuille is globaal 40% af te trekken van de belasting.

Bron: Centrum voor Verzekeringsstatistiek

De begrenzing van de fiscale faciliteit voor de lijfrente is vastgelegd in de Wet IB 2001 en wordt bepaald door het zogenoemde 'ruimtesysteem'. Het ruimtesysteem bestaat uit de basisruimte, de jaarruimte en de inhaalruimte. Deze ruimtes staan in beginsel voor iedere belastingplichtige open. Specifiek voor de zelfstandig ondernemer voorziet de Wet IB 2001 nog in een tweetal andere faciliteiten van lijfrentepremieaftrek, namelijk de omzetting van oudedagsreserve in een lijfrente en de omzetting van stakingswinst in een lijfrente.

Basisruimte

De basisruimte voor lijfrentepremies, ook wel de basisaftrek lijfrente genoemd, biedt een beperkte lijfrentepremieaftrek. Voor het gebruik van de basisruimte hoeft geen pensioentekort te worden aangetoond, zoals dat bij de jaarruimte en de inhaalruimte wel het geval is. Daarom wordt deze aangeduid als de ongetoetste basisruimte.

Ongeacht de eventuele opbouw van pensioenen is een lijfrentepremie van € 1.069 (voor 2002) aftrekbaar. Dit bedrag geldt voor iedere belastingplichtige en wordt jaarlijks geïndexeerd. De basisruimte geldt voor alle oudedags-, nabestaanden-, overbruggings- en tijdelijke oudedagslijfrenten tezamen. Wenst een belastingplichtige meer dan dit bedrag aan lijfrentepremie af te trekken, dan zal ruimte daartoe moeten worden gevonden in de jaarruimte of de inhaalruimte.

Het bedrag waarvoor de basisruimte is benut, komt in mindering op de maximale aftrekbare premie van de jaarruimte.

Een van de argumenten bij de invoering van de basisruimte voor lijfrentepremies was dat met een ongetoetste aftrek voorkomen kan worden dat in alle gevallen een berekening van het pensioentekort moest worden gemaakt. Met de Wet IB 2001 is namelijk de franchise in de derde pijler verlaagd, waardoor voor de belastingplichtigen die deelnemen aan een gangbare pensioenregeling (het merendeel van de belastingplichtigen), automatisch een pensioentekort ontstaat tussen de tweede en derde pijler. Daardoor komen al deze belastingplichtigen in aanmerking voor een lijfrenteaftrek.[10]

Ook werd aangevoerd dat de ongetoetste basisruimte het vervallen van de algemene inhaalregeling compenseerde. Door de ongetoetste basisruimte krijgen groepen die in een wat verder verleden onvoldoende pensioen hebben opgebouwd, op eenvoudige wijze ruimte om dit pensioentekort weg te werken.[11]

In het advies over de Wet fiscale behandeling van pensioenen heeft de SER in 1999 een toetsvrije ruimte voorgesteld ter grootte van f 3.982 (€ 1.807). Dit is de som van de maximumbedragen voor de bedrijfsspaarregelingen in 1999.[12]

[10] Eerste Kamer, 1999-2000, 26727 en 26728, nr. 202a, *Memorie van Antwoord*, p. 76.

[11] Tweede Kamer, 1999-2000, 26 727, nr. 19, *Tweede nota van wijziging*, p. 22.

[12] SER, 1999: *Advies Fiscale Oudedagsparaplu*.

Uit onderzoek blijkt dat vooral mensen met lagere en middeninkomens gebruikmaken van de basisruimte. Van de gebruikers van de basisruimte heeft 50% een inkomen beneden de € 30.000, 25% een inkomen tussen de € 30.000 en € 45.000 en 19% een inkomen van meer dan € 45.000. Van de overige 6% is het inkomen onbekend.[13]

In het zogenoemde Strategisch Akkoord uit juli 2002 werd onder meer voorgesteld de basisruimte voor aftrek van lijfrentepremies af te schaffen. De Tweede kamer heeft in november 2002 in het kader van het Belastingplan 2003 ingestemd met de afschaffing van de ongetoetste basisruimte met ingang van 2003. In paragraaf 4.8 wordt hierop verder ingegaan.

Jaarruimte

In principe kan iedere belastingplichtige die een aantoonbaar pensioentekort heeft en die bij aanvang van het kalenderjaar nog geen 65 jaar oud is, gebruikmaken van de jaarruimte om lijfrentepremie af te trekken. De jaarruimte is alleen beschikbaar indien er inkomen is genoten.

De jaarruimte is een jaartoets waarbij alleen wordt gekeken naar de omstandigheden van het desbetreffende kalenderjaar. Doordat er steeds wordt uitgegaan van het actuele inkomen, wordt er géén rekening gehouden met het loopbaanverloop.

De formule waarmee een pensioentekort voor de jaarruimte moet worden aangetoond, luidt als volgt:[14]

$$\text{Jaarruimte} = (17\% \times (\text{IG} - \text{AF})) - \text{F} - 7,5\text{A} - \text{B} - \text{BSR}$$

Waarbij:

factor IG = inkomensgrondslag;

factor AF = AOW-franchise;

factor F = per saldo toevoeging aan oudedagsreserve;

factor A = pensioenaangroei;

factor B = benutte basisruimte;

factor BSR = deblokkering bedrijfsspaarregelingen voor vrijwillige pensioenmodule.

Binnen de jaarruimte mag in beginsel 17% van het relevante inkomen (inkomensgrondslag [IG]) als aftrekbare premie in aanmerking worden genomen, nadat op dit inkomen een AOW-franchise (AF) in mindering is gebracht.

In eerste instantie was in het wetsvoorstel voor de Wet IB 2001 een ruimte van 15% voorgesteld. Deze 15% was een op actuariële grondslagen berekend percentage dat correspondeerde met een oudedagsvoorziening van 70% van het laatstverdiende loon met een opbouwperiode van 40 jaar. In de parlementaire behandeling van de Wet IB 2001 is uiteindelijk de jaarruimte van 15% naar 17% verhoogd. Op deze wijze werd tegemoetgekomen aan de wens om de opbouw in de derde pijler wat ruimer te maken.

[13] GfK PanelServices in opdracht van het Verbond van Verzekeraars, *Onderzoek naar gebruikers van de basisaftrek lijfrente in 2001*.

[14] Zie bijlage III voor een uitgebreide beschrijving van de fiscale behandeling van de jaarruimte.

Dit neemt echter niet weg dat de opbouwmogelijkheid in de derde pijler hiermee nog wel lager is gesteld dan in het Witteveen-kader voor de tweede pijler. Het Witteveen-kader gaat uit van een oudedagsvoorziening van 70% van het laatstverdiende inkomen met een opbouwpercentage van 2% bij 35 jaar. Dit zou in de jaarruimteformule een percentage van 25% betekenen.

Bij de jaarruimte dient er rekening mee te worden gehouden dat de opbouw van andere fiscaal gefaciliteerde oudedagsvoorzieningen op het maximaal aftrekbare bedrag in mindering komt. Dit is allereerst de toevoeging aan de oudedagsreserve voor zelfstandig ondernemers, voorzover deze toevoeging de afname van de oudedagsreserve – wegens ontoereikend ondernemingsvermogen – overtreft. Voorts moet de jaarruimte worden verminderd met 7,5 maal de factor A. De factor A staat voor de aangroei van het bedrag van de jaarlijkse uitkeringen van het levenslange ouderdomspensioen. Met ingang van 1 januari 2001 zijn pensioenuitvoerders verplicht om aan alle (actieve) deelnemers jaarlijks een opgave van hun factor A te verstrekken. Tot slot komen in mindering op de jaarruimte het bedrag waarvoor de basisruimte is benut en het bedrag dat uit een bedrijfspaarregeling is gedeblokeerd voor de vrijwillige betaling van pensioenpremies.

Inhaalruimte

Via de inhaalruimte is het mogelijk om de in de voorafgaande zeven jaren niet-benutte jaarruimte alsnog in aanmerking te nemen. De inhaalruimte geeft dus geen extra ruimte, maar creëert alleen de mogelijkheid om de jaarruimte die in enig jaar niet (volledig) is benut – mits niet langer dan zeven jaar geleden – alsnog te benutten^[15].

De voormalige derde tranche onder de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (art. 45a, derde lid) gaf wel een echte inhaalbaarheid als het totaal van alle opgebouwde oudedagsvoorzieningen of nabestaandenvoorzieningen op enig moment minder bleek te zijn dan een in de Wet IB 1964 genoemd wenselijk geacht niveau.

Omzetting oudedagsreserve in lijfrente

Via de oudedagsreserve kunnen zelfstandig ondernemers binnen hun onderneming een pensioenreserve opbouwen. Deze regeling komt erop neer dat de belasting over een deel van de winst wordt uitgesteld.^[16] Via dit uitstel kan vermogen voor de oude dag worden gespaard dat al dan niet in de onderneming wordt geïnvesteerd. In de beginjaren van de onderneming kan de ondernemer veelal geen gelden aan het ondernemingsvermogen onttrekken voor de opbouw van een oudedagsvoorziening, omdat deze gelden nodig zijn voor investeringen. Door in die jaren aan de oudedagsreserve te doteren en zodoende belastinguitstel te verwerven, kunnen investeringen gemakkelijker worden gefinancierd.

[15] Zie bijlage III voor een uitgebreide beschrijving van de fiscale behandeling van de inhaalruimte.

[16] Zie bijlage IV voor een uitgebreide beschrijving van de fiscale behandeling van omzetten van oudedagsreserve in lijfrenten.

De bedoeling van de regeling is dat op enig moment – uiterlijk bij beëindiging van de onderneming – de mogelijkheid wordt gecreëerd het bedrag van de oudedagsreserve aan te wenden voor het afsluiten van lijfrenteovereenkomsten. Door omvorming van de oudedagsreserve in lijfrenten verschuift de fiscale claim van de oudedagsreserve naar de toekomstig te ontvangen lijfrentetermijnen. Als de oudedagsreserve niet voor dat doel wordt gebruikt, valt deze bij beëindiging van het feitelijke ondernemerschap – bij ontbrekend ondernemersvermogen – in de belastbare winst, waardoor daarover belasting moet worden betaald.

Dotaties aan de oudedagsreserve verminderen de jaarruimte (factor F in de formule voor de jaarruimte). Op enig moment kan deze vermindering – door omzetting van de oudedagsreserve in lijfrente – weer worden ingehaald.

Omzetting stakingswinst in lijfrente

Een ondernemer die zijn onderneming geheel of gedeeltelijk staakt, kan het bedrag van de uit de staking voortvloeiende winst tot een bepaald maximumbedrag omzetten in een lijfrente.^[17] Deze mogelijkheid wordt ingekort met de reeds benutte opbouw mogelijkheden. Deze mogelijkheid is geboden omdat bij ondernemers vaak een groot deel van hun vermogen aan de onderneming is gebonden. Tijdens de ondernemersperiode is er dan vaak geen mogelijkheid tot afstorten van premies voor een oudedagsvoorziening.

Opbouw via de oudedagsreserve is door de koppeling van de dotatiegrondslag aan de boekwaarde van de onderneming niet altijd toereikend.

Voor ondernemers die niet of weinig oudedagsvoorzieningen tijdens de onderneming hebben opgebouwd, fungeert de mogelijkheid om uiteindelijk de winst bij staking om te zetten in lijfrente als laatste mogelijkheid voor een gefacilieerde opbouw van de voorziening. Ondernemers die de opbouw echter zolang uitstellen, kunnen bij tegenvallende stakingswinst met een beperkte opbouw mogelijkheid worden geconfronteerd.

4.4 Fiscaal niet-erkende pensioengaten

In principe zou iedere belastingplichtige met een pensioentekort via de derde pijler de oudedagsvoorziening fiscaal gefacilieerd moeten kunnen aanvullen tot 70% eindloon. Dit blijkt echter niet in alle gevallen mogelijk.

De jaarruimte waarbinnen lijfrenten fiscaal worden gefacilieerd, is gebaseerd op een jaartoets die geen invloed heeft op verleden of toekomst. De inhaalruimte voorziet niet in een aanvullende aftrek naast de jaarruimte, maar geeft slechts een inhaal mogelijkheid ingeval het recht op jaarruimte niet of niet geheel is benut. Als gevolg hiervan kunnen ten opzichte van de ‘70%-eindloonnorm’ pensioentekorten optreden die fiscaal niet worden erkend, ook bij salarisverhogingen door gewone functiegroei of bij een normaal loopbaanverloop. Deze pensioentekorten kunnen alleen (beperkt) worden aangevuld met de ongetoetste aftrek van de basisruimte. Voor deze niet-fis-

^[17] Zie bijlage V voor een uitgebreide beschrijving van de fiscale behandeling van omzetten van stakingswinst in lijfrenten.

caal erkende pensioengaten zal de situatie verslechteren als de basisruimte zou worden afgeschaft.

Een voorbeeld van een pensioengat dat in het algemeen fiscaal niet kan worden aangevuld, is een pensioentekort door een stijgend salaris bij een middelloonregeling. De pensioenaangroei (factor A) in een middelloon- of een eindloonregeling, waarbij de pensioengrondslag en het opbouwpercentage exact gelijk zijn, is in beide gevallen gelijk. Deze pensioenaangroei wordt gebruikt voor de berekening van het pensioentekort. De jaarruimte bij de middelloonregeling en de eindloonregeling zijn dus gelijk. Dat betekent dat met de jaarruimte het pensioentekort bij een stijgend salaris in een middelloonregeling, ten opzichte van een werknemer met een eindloonregeling met eenzelfde salaris, niet kan worden aangevuld (zie onderstaand voorbeeld).

Voorbeeld jaarruimte bij middelloonregeling en eindloonregeling

Werknemer A heeft een eindloonregeling en werknemer B een middelloonregeling.

Belastbaar loon voor zowel A als B = € 100.000.

Pensioengevend loon voor zowel A als B = € 80.000.

AOW-franchise voor zowel A als B = € 15.000.

Opbouwpercentage voor zowel A als B = 1,75%.

Jaarruimte A en B:

$17\% (100.000 - 10.203) - 7,5 \times 1,75 (80.000 - 15.000) = € 15.265 - € 8.531,25 = € 6.733,75.$

Als A en/of B deze jaarruimte niet of niet geheel zou benutten, dan komt een van de volgende zeven jaren de inhaalruimte in beeld.

Als A (eindloonregeling) later een salarisverhoging krijgt, wordt via back-service zijn pensioenopbouw over de voorafgaande jaren opgehoogd.

Voor B (middelloonregeling) geldt dat niet. B heeft in het lijfrenteregime van de Wet IB 2001 geen mogelijkheid dit tekort ten opzichte van A in te halen. In de systematiek van de jaarruimte wordt met een dergelijk tekort althans geen rekening gehouden. De jaarruimte is een jaartoets en de uitkomst daarvan was in dat jaar voor beiden gelijk.

Hierna worden nog enkele andere oorzaken gegeven waarbij op grond van de huidige fiscale regelingen adequate voorzieningen voor lijfrenten in de derde pijler vaak onvoldoende blijken te zijn om de in de eerste en tweede pijler opgebouwde voorzieningen aan te vullen tot het gewenste niveau van 70% van het laatstgenoten inkomen.

Zie bijlage VI voor uitgewerkte voorbeelden bij onderstaande oorzaken.

Herintreders

Een werknemer die gedurende een bepaalde periode niet of in deeltijd heeft gewerkt en nadien weer voltijd gaat werken, heeft veelal niet de mogelijkheid om ten gevolge van het niet of in deeltijd werken ontstane pensioentekort door middel van een lijfrente aan te vullen.

Echtscheiding

Bij een echtscheiding worden de opgebouwde pensioenrechten veelal verevend. Hierdoor verliest de ene ex-echtgenoot pensioenrechten aan de andere. De verloren pensioenrechten kan deze ex-echtgenoot slechts beperkt via de basisruimte met behulp van een lijfrente weer inkopen.

Deze situatie is geen uitzondering; in 2001 vonden circa 36.000 echtscheidingen plaats. Sinds 1 mei 1995 (toen de Wet verevening pensioenrechten van toepassing werd) zijn circa 260.000 echtparen gescheiden, die allen met een dergelijk pensioentekort kunnen worden geconfronteerd.

Wisseling van baan

Bij verandering van baan kan een pensioentekort ontstaan, ook wel een pensioenbreuk genoemd. In paragraaf 4.2 is de pensioenbreuk al toegelicht. Het tekort ten gevolge van de pensioenbreuk kan slechts in beperkte mate worden aangevuld. Naarmate een werknemer vaker van werkgever wisselt of de salarisverhoging bij de overstap groter is, zal de reparatie moeilijker worden.

AOW-hiaat

Bij de opbouw van het pensioen wordt vaak aangenomen dat de gepensioneerde een volledige AOW-uitkering ontvangt. Dit is echter niet altijd het geval en dit kan leiden tot een pensioentekort. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de AOW-gerechtigde geboren is na 1 januari 1950 en een jongere partner heeft zonder inkomen. Vanaf 1 januari 2015 vervalt namelijk voor de gepensioneerde de AOW-partnertoeslag voor de jongere partner en in de pensioenregeling vindt inbouw plaats op basis van een volledige AOW-uitkering (inclusief partnertoeslag), waardoor het uiteindelijke pensioenresultaat tekortschiet. Dit leidt dan tot een pensioentekort totdat de partner een zelfstandig recht op AOW krijgt.

Fiscaalrechtelijk wordt het pensioentekort dat ontstaat ten gevolge van het gemis aan AOW-toeslag niet erkend als pensioentekort.

Uit een onderzoek van NIPO naar het AOW-hiaat blijkt dat een grote groep huishoudens te maken krijgt met het AOW-hiaat. Circa 1,9 miljoen huishoudens wordt getroffen, dit is bijna driekwart van de Nederlandse huishoudens.^[18]

Pensioengat tweeverdieners

De meeste pensioenregelingen gaan ervan uit dat na pensionering recht bestaat op een dubbele AOW voor gehuwden. Door toename van het aantal tweeverdieners is dit steeds vaker niet overeenkomstig de feitelijke situatie,

[18] NIPO in opdracht van Generali verzekeringsgroep, 2001: *AOW-hiaat onbekend bij 4 op de 5 Nederlanders*.

waardoor veel pensioentekorten ontstaan. Bij beide pensioenregelingen wordt dan namelijk uitgegaan van een dubbele AOW voor gehuwden, terwijl deze dubbele AOW slechts één keer wordt ontvangen. Ook deze tekorten worden niet als zodanig fiscaal erkend.

4.5 Berekenen jaarruimte en inhaalruimte

De huidige regels met betrekking tot het berekenen van aantoonbare pensioentekorten, de jaarruimte en de inhaalruimte, zijn in de ogen van belastingplichtigen vaak complex. Vaak is het nodig daarvoor professionele hulp in te roepen. Vanwege deze complexiteit voorziet de huidige ongetoetste basisruimte in een behoefte. Berekeningen om een gering tekort aan te tonen, kunnen tot een lijfrentepremie van dit bedrag (de ongetoetste basisruimte) achterwege blijven.

Zonder de basisruimte bestaat er alleen aanspraak op lijfrentepremieaftrek indien en voorzover er een fiscaal erkend pensioentekort kan worden aangetoond. Dat aantonen gebeurt via een berekening van de jaarruimte. Deze berekening wordt uitgevoerd door de variabele gegevens in de formule van de jaarruimte in te vullen. Deze formule is vermeld in paragraaf 4.3 en in bijlage III nader toegelicht. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

De formule kent de volgende variabelen:

- het inkomen (als onderdeel van de premiegrondslag);
- de toevoeging aan de oudedagsreserve;
- de pensioenaangroei (zogenaamde factor A);
- het bedrag waarvoor de basisruimte is benut;
- het bedrag dat uit een bedrijfsspaartegoed is gedeblokkeerd voor de vrijwillige betaling van premies voor een individuele module binnen een pensioenregeling.

De formule is op zichzelf duidelijk. Hij kan uiteraard ‘met de hand’ worden ingevuld en doorgerekend. De formule leent zich evenwel bij uitstek voor het verwerken in een pc-applicatie waarin de belastingplichtige of zijn (verzekerings)adviseur door de berekening wordt geleid. Verzekeraars, maar ook de Belastingdienst bieden dergelijke applicaties aan (www.belastingdienst.nl). Het probleem zit hem dan ook niet in de formule of de (beschikbaarheid van de) techniek, maar in de bekendheid van de in te vullen variabelen.

Als een belastingplichtige de berekening in de loop van het betreffende kalenderjaar wil maken, doet zich nu nog het probleem voor dat hij nog niet over de benodigde gegevens kan beschikken. Zo zijn inkomensgegevens pas voorhanden als het jaar voorbij is. Het voor de berekening van de jaarruimte relevante inkomen wordt berekend bij het samenstellen van de aangifte voor de inkomstenbelasting (in het algemeen in het eerste kwartaal van het opvolgende jaar). Zoals hierna nog zal blijken, is deze periode voor het bepalen van de hoogte van de jaarruimte ook het meest ‘natuurlijke moment’.

Werknemers ontvangen na afloop van het jaar een loonopgave. Deze ontvangen zij in het algemeen tijdig, vóór het indienen van de aangifte, uiterlijk op 1 april. Werknemers zullen in het algemeen ook vóór die datum hun aangifte willen indienen. Waar dat evenwel gewenst is, kan ook uitstel van de termijn worden aangevraagd. Uitstel pleegt standaard tot 1 augustus te worden verleend.

Voor een berekening moeten werknemers – naast de inkomensgegevens – ook kunnen beschikken over een opgave van de factor A (en het bedrag dat is gedeblokkeerd voor vrijwillige betaling van premies voor een individuele module van een pensioenregeling). De praktijk leert dat werknemers onvoldoende kennis van hun pensioenregeling hebben om de factor A zelf te kunnen bepalen.

Met ingang van 1 januari 2001 zijn pensioenuitvoerders – fondsen en verzekeraars – wettelijk verplicht om aan alle (actieve) deelnemers een opgave van hun factor A te verstrekken. Met betrekking tot de jaren 2001 respectievelijk 2002 moet de opgave vóór 1 november 2002 respectievelijk 1 november 2003 zijn gedaan. Voor navolgende jaren moet de opgave vóór 1 juni van het opvolgende jaar zijn gedaan. Waar blijkt dat de oorspronkelijk door de uitvoerder gedane opgave onjuist is, rust op hem de plicht alle foutieve opgaven te corrigeren.

Zelfstandig ondernemers zijn bij het bepalen van de hoogte van het inkomen veelal afhankelijk van een boekhouder of accountant. Deze zal standaard uitstel aanvragen. Daardoor zullen zelfstandig ondernemers er in het algemeen aan gewend zijn dat hun aangifte later – soms veel later dan 1 april van het opvolgende jaar – wordt ingediend.

Bij amendering van het Belastingplan 2003 is een uitvoeringstechnische verbetering aangebracht door voor berekening van de jaarruimte uit te gaan van de opbouw van pensioenafspraken in het voorafgaande kalenderjaar. Daardoor zijn de fiscaal relevante gegevens voor de berekening van de jaarruimte eerder beschikbaar.

Uiteraard kan een berekening van de jaarruimte ook eerder dan bij het samenstellen van de aangifte worden gemaakt. Dan moet er worden gewerkt met een schatting van de variabelen. Daardoor neemt de kans op fouten toe. Een verkeerde schatting kan leiden tot:

- minder geclaimde aftrek dan mogelijk; het ‘pensioentekort’ wordt minder aangevuld dan fiscaal toegestaan; of
- meer geclaimde aftrek dan mogelijk; het ‘pensioentekort’ wordt tot een hoger bedrag aangevuld dan fiscaal toegestaan. De lijfrentepremie boven het deel dat fiscaal is toegestaan, vormt een ‘niet-aftrekbare premie’.

De niet-aftrekbare premie moet worden onderscheiden van de wel-aftrekbare premie. Het deel dat wordt opgebouwd met de aftrekbare premie valt in box 1; het andere deel in box 3. Dit box 3-deel wordt in aanmerking genomen voor de ‘waarde in het economische verkeer’. In beginsel kan alleen de desbe-

treffende verzekeraar een berekening van de waarde aanleveren. Vooral waar de niet-aftekbare premie gering is en een niet-af trek binnen één lijfrente-contract zich meerdere malen herhaalt, werkt dit voor verzekeraars zeer administratief belastend en (dus) kostenverhogend. Dat geldt ook voor de Belastingdienst, die is gehouden om bij de controle van de aangifte ook de onderbouwing van de geclaimde jaarruimte te controleren. Overigens geldt dat niet alleen als op basis van een schatting wordt gewerkt, maar ook als de exacte gegevens zijn gebruikt.

Uit het voorgaande blijkt dat de periode waarin de aangifte wordt samengesteld het meest natuurlijke moment is voor het bepalen van de hoogte van de jaarruimte. In lijn daarmee is in de Wet IB 2001 de mogelijkheid opgenomen om een lijfrentepremie die na afloop van het betreffende kalenderjaar is voldaan, toch in dat jaar fiscaal in aanmerking te nemen. Dit is de zogenoemde terugwentelingsregeling. De terugwentelingstermijn is twaalf maanden voor de jaren 2001 en 2002 en zes maanden voor de jaren daarna. Voor werknemers betekent dit dat een berekening eigenlijk moet worden gemaakt:

- voor de jaren 2001 en 2002: in de maanden november en december 2002;
- voor de jaren daarna: in de maand juni.

Het mag duidelijk zijn dat dit – zeker voor de werknemer die zich wil laten ondersteunen door een (verzekerings)adviseur – tot een probleem in de tijd leidt (congestie). Zelfstandig ondernemers zullen in het algemeen een terugwentelingstermijn van zes maanden als veel te krap ervaren.

Werknemers kunnen beter in de gelegenheid worden gesteld om berekeningen te (laten) maken als de opgave van de factor A hen eerder dan nu zou bereiken. Het genoemde amendement op het Belastingplan 2003 betekent in dat opzicht een verbetering.

Zelfstandig ondernemers die standaard uitstel van de termijn van het indienen van de aangifte vragen, zullen zeker voor de jaren 2003 en volgende worden geconfronteerd met de beperkte terugwentelingstermijn tot 1 juli van het opvolgende jaar. Deze ondernemers zijn er meer bij gebaat om de terugwentelingstermijn structureel te verlengen (van zes) naar twaalf maanden.

4.6 Belang van bewustwording pensioensituatie

De voorzieningen in de derde pijler zijn voorzieningen die individueel en op eigen initiatief moeten worden getroffen. Hiertoe is het van belang dat het individu zich bewust is van en inzicht heeft in zijn eigen pensioensituatie. Op basis daarvan kan een inschatting worden gemaakt of het wenselijk dan wel noodzakelijk is om initiatieven te ontplooien voor opbouw en/of aanvulling van de oudedagsvoorziening.

Dit inzicht in de eigen pensioensituatie is niet altijd aanwezig. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek van GfK PanelServices^[19] onder gebruikers van de lijfrenteaf trek. Op basis van de verkregen gegevens wordt geschat dat 81%

[19] GfK PanelServices in opdracht van het Verbond van Verzekeraars, 2002: *Onderzoek naar gebruikers van de basisaf trek lijfrente in 2001.*

van de ondervraagden een pensioengat heeft; echter, slechts 29% van de ondervraagden denkt daadwerkelijk een pensioengat te hebben.

Ook uit het eerder genoemde NIPO-onderzoek[20] blijkt dat het inzicht in de eigen pensioensituatie niet groot is. Van de mensen die te maken krijgen met het vervallen van de partnertoeslag van de AOW in 2015, is 84% hiervan niet op de hoogte.

Indien door ontwikkelingen in de eerste en tweede pijler, bijvoorbeeld door overgang van eindloon naar middelloon in pensioenregelingen, de druk op de derde pijler als vangnetoplossing wordt vergroot, zal het individu meer eigen verantwoordelijkheid moeten nemen om het pensioen aan te vullen tot 70% eindloon.

4.7 Rol van bedrijfsspaarregelingen in de derde pijler

De bedrijfsspaarregelingen zijn op 1 januari 1994 ingevoerd op basis van de Wet ter bevordering van de werknemersparticipaties, winstdeling en spaarregelingen voor werknemers. De doelstelling van de wet, waaraan in 2002 meer dan drie miljoen werknemers deelnemen, is in de eerste plaats een gerichte bijdrage leveren aan de verlaging van de lasten in de loonsfeer in de vorm van een vermindering van belasting- en premiedruk voor werkgevers en werknemers over een deel van het loon van de werknemer. Deze lastenverlichting heeft op termijn een positief effect op de ontwikkeling van de werkgelegenheid. Daarnaast leveren deze regelingen een bijdrage aan de bezitsvorming van werknemers, bijvoorbeeld in de vorm van extra spaargeld, effecten of een aanvullende voorziening voor de oude dag. De belasting- en premievrijstelling voor winstdeling bevordert meer flexibiliteit in de loonsfeer; voor de continuïteit en concurrentiekracht van ondernemingen is dat van groot belang. In bijlage VII wordt een overzicht van de verschillende regelingen gegeven.

De inhoud van de belasting- en premievrijstelling is als volgt. Voor werknemers gaat het bij spaarloon, de regeling die verreweg het meest wordt toegepast, om een vrijstelling van de loonbelasting over een deel van het loon en een vrijstelling van de premies voor volksverzekeringen en de premies voor werknemersverzekeringen, zoals ZW, WAO, WW en ZFW. Voor 2002 is het maximumbedrag aan spaarloon € 788.

De vrijstelling is ook van toepassing op de inkomstenbelasting. De werkgever hoeft over het spaarloon geen loonbelasting en geen werkgeverspremies voor de werknemersverzekeringen in te houden. Wel is de werkgever een zogenoemde lumpsumheffing van 15% verschuldigd over het spaarloon. Gaat het om werknemers met een loon dat lager ligt dan het maximumbedrag voor de premieberekening werknemersverzekeringen, dan heeft de werkgever, ondanks de 15% heffing, een premievoordeel van de spaarloonregeling. Gaat het om werknemers met een hoger loon, boven het premiemaximum, dan is er voor de werkgever per saldo een nadeel. Zie hiervoor tabel 4.3.

[20] NIPO in opdracht van Generali verzekeringsgroep, 2001: *AOW-hiaat onbekend bij 4 op de 5 Nederlanders*.

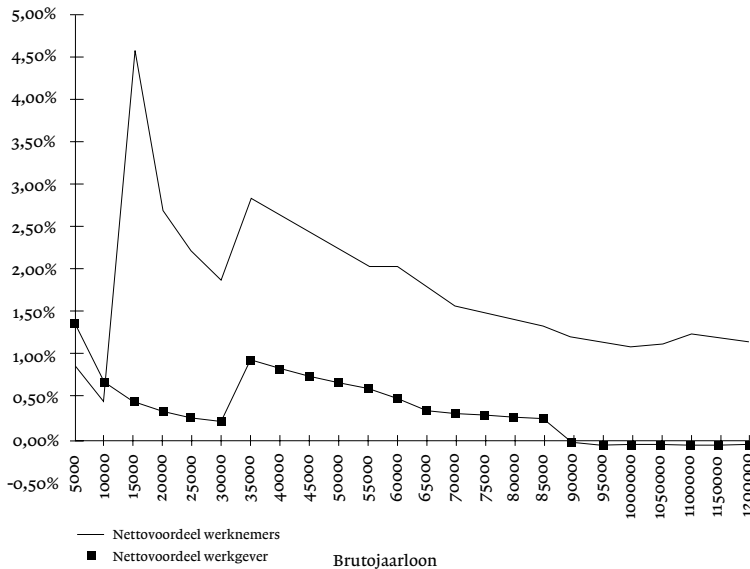
Tabel 4.3 Voordelen werknemer en werkgever spaarloonregeling

Bruto jaarloon	Werknemer	Werkgever
€ 9.076	€ 206	€ 31
€ 13.613	€ 206	€ 31
€ 18.151	€ 357	€ 153
€ 22.689	€ 357	€ 153
€ 27.227	€ 380	€ 137
€ 31.765	€ 358	€ 105
€ 36.302	€ 358	€ 105
€ 40.840	€ 338	€ 3
€ 45.378	€ 334	-€ 18
€ 55.000	€ 409	-€ 18

Bron: Gebaseerd op Vermeend, Van Ballegooijen, 2002: Fiscaal voordelig sparen via de werkgever

Bij de veel gehoorde stelling dat spaarloon vooral voordelig is voor de hoogste inkomens die onderworpen zijn aan het 52%-tarief, wordt gekeken naar de belastingtarieven 32,35%, 37,85% en 42%, die gelden voor de inkomens die lager liggen. Deze consequenties voor de inkomensverdeling moeten worden onderscheiden van de loonkosteneffecten. Daarin leveren spaarloonregelingen aan de werknemers en de werkgevers eveneens het voordeel van de premievrijstellingen voor werknemersverzekeringen. Dit voordeel geldt alleen voor werknemers met een lager loon dan het maximale dagloon voor premieberekening; voor deze werknemers bestaat het voordeel uit een belastingvoordeel (tarief 32,35%, 37,85% en 42%) plus het voordeel van de vrijstelling van werknemerspremies die niet hoeven worden betaald. Voor werknemers met een hoger loon geldt dit laatste voordeel niet. Voor deze werknemers is het voordeel, bij een belastbaar inkomen in 2002 van meer dan € 47.745, uitsluitend 52% over het spaarloon. Dit is een voordeel per jaar van maximaal € 409. In tabel 4.3 en grafiek 4.4 zijn de voordelen weergegeven. Daaruit blijkt dat het grootste loonkostenvoordeel (belasting- plus premievoordeel) van de spaarloonregeling voor werknemer en werkgever gezamenlijk per jaar € 517 is, bij een brutojaarloon van € 27.227. Werkgevers hebben het grootste voordeel (€ 153 per jaar) van het spaarloon bij werknemers met een brutojaarloon tussen € 18.151 en € 22.689. De tabel laat ook zien dat er slechts weinig verschil in loonkostenvoordeel is tussen de spaarloner met een jaarloon van € 27.227 en die met een jaarloon van € 55.000. Voor deze laatste geldt een klein voordeel van € 29 per jaar. Tegenover dit kleine voordeel staat overigens een nadeel voor de werkgever.

Figuur 4.4 Maximaal voordeel werknemers en werkgevers van de spaarloonregeling in 2002



Bron: Vermeend, Van Ballegooijen, Wapperom, 2002: Fiscaal voordelig sparen via de werkgever

Uit het onderzoek van GfK PanelServices blijkt dat vooral de spaarloners met een lager inkomen gebruikmaken van de basisaftrek lijfrente; bij jaarinkomens tot € 30.000 financiert 70% van de spaarloners de lijfrentepremie uit spaarloon. Het spaarloon speelt een belangrijke rol bij de financiering van lijfrentepremies die van belang zijn voor de opbouw van een aanvullende ouderdomsvoorziening. De afschaffing van het spaarloon, zoals is voorgesteld in het Strategisch Akkoord 2002, leidt tot een verzwaring van de lasten voor werknemers en werkgevers in de loonsfeer. Deze ontwikkeling gaat rechtstreeks in tegen de noodzaak om de loonkosten te matigen. Een stijging van de loonkosten heeft negatieve effecten op de ontwikkeling van de economie en de werkgelegenheid. Daarnaast betekent afschaffing ook dat met name werknemers met lagere inkomens moeilijker een goed pensioen kunnen opbouwen.

4.8 Maatregelen overheid

In het laatste decennium is er veel veranderd met betrekking tot de fiscale behandeling van ouderdomsvoorzieningen in het algemeen, maar in het bijzonder in de derde pijler.

In 1992 werd de zogenoemde Brede Herwaardering doorgevoerd.[21] Hierop volgde in 1999 de Wet fiscale behandeling van pensioenen. Niet veel jaren later vond de volgende, nog ingrijpendere, wijziging plaats met de invoering

[21] Wijzigingen naar aanleiding van de Wet van 12 december 1991 tot wijziging van het fiscale regime voor onderhoudsvoorzieningen en spaarvormen.

van de Wet inkomstenbelasting 2001. Slechts anderhalf jaar na de laatste wijziging kondigde het kabinet-Balkenende als klap op de vuurpijl in zijn Strategisch Akkoord 2002 opnieuw ingrijpende wijzigingen aan.

Pensioenen en lijfrenten zijn doorgaans producten met een lange looptijd. Met deze producten wordt ver voor de pensioendatum een (aanvullende) inkomstenbron opgebouwd voor de oude dag. Gezien dit langetermijnkarakter is een bestendig fiscaal beleid onmisbaar. Consumenten hebben namelijk hun afweging om al dan niet een dergelijk product af te sluiten, genomen op basis van de toen geldende regels. De persoonlijke financiële situatie en de mogelijkheden binnen de wettelijke regels waren daarbij bepalend. Als de wetgeving verandert, dan heeft dat de nodige financiële consequenties voor de consument. In het meest ongunstige geval volgt dan premievrijmaking of zelfs afkoop van de lijfrentepolis.

Het spreekt voor zich dat de overheid regels moet kunnen aanpassen aan veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Zij moet hierbij evenwel rekening houden met het langetermijnkarakter van de oudedagsvoorziening.

Stevens stelt het als volgt: *“Daar waar de overheid ter wille van de klantbescherming van de aanbieders van financiële producten financiële bijsluiters vereist, blijkt zijzelf in de fiscaal gedreven producten (spaarloon, lijfrente, maatschappelijk wenselijke spaarvormen) een van de meest onvoorspelbare en grillige factoren te zijn. Zeker, een overheid moet flexibel kunnen opereren en ‘verkregen rechten’ kunnen geen eeuwig fiscaal leven leiden, maar het is juist de kunst van regeren een zorgvuldig optimum te zoeken tussen vernieuwende flexibiliteit en waarborgende stabiliteit.”* [22]

Strategisch Akkoord 2002

In het Strategisch Akkoord kondigde het kabinet-Balkenende in juli 2002 fiscale beleidsvoornemens aan die de basis moeten leggen voor aflossing van de staatsschuld in één generatie. Het pakket aan maatregelen bestaat uit lastenverlichting enerzijds en grondslagverbreding anderzijds. Het kabinet legt naar eigen zeggen in het beleid het accent op een scherpe prioriteitsstelling, mede aan de hand van een kritische doorlichting van bestaande fiscale regelingen.

Twee van de fiscale maatregelen uit het Strategisch Akkoord 2002 zijn van invloed op de opbouw van de oudedagsvoorziening in de derde pijler. Dit zijn de afschaffing van de bedrijfspaarregelingen en de afschaffing van de basisruimte; deze worden hieronder besproken.

In het Strategisch Akkoord 2002 is voorgesteld de bedrijfspaarregelingen volledig af te schaffen. Afschaffing van de bedrijfspaarregelingen leidt tot een lastenverzwaring voor werkgevers en werknemers in de loonsfeer. Deze verzwaring heeft een negatief effect op de ontwikkeling van de economie en de werkgelegenheid.

[22] Stevens, 2002: *Fiscale Beleidsnotities 2003*.

De afschaffing zal vooral werknemers treffen die voor betaling van hun lijfrente moeten putten uit een bedrijfsspaarregeling. Het risico bestaat dat de lagere inkomensgroepen geen alternatief hebben om de lijfrentepremie te voldoen. Het gevolg is dat ze hun lijfrentepolis premievrij moeten maken op het moment dat de bedrijfsspaarregelingen verdwijnen.

Voorts wordt in het Strategisch Akkoord 2002 voorgesteld de ongetoetste basisruimte voor aftrek van lijfrentepremies af te schaffen. De afschaffing wordt beargumenteerd met de stellingname dat de mogelijkheid van ongetoetste aftrek afbreuk doet aan de doelstelling dat alleen in situaties van een daadwerkelijk pensioentekort een lijfrenteaf trek aan de orde is.

Uit het eerder genoemde onderzoek van GfK PanelServices naar gebruikers van de basisruimte blijkt dat ongeveer acht van de tien Nederlanders die thans gebruikmaken van de basisruimte een pensioentekort hebben. Deze groep zou dus ook via de jaarruimte tot een aftrekbare premie kunnen komen. Daarvoor moeten zij echter eerst via een berekening een pensioentekort kunnen aantonen. Deze berekening is, zoals eerder aangegeven, niet altijd en niet voor iedereen even eenvoudig. De basisruimte was er nu juist voor bedoeld om deze berekening te voorkomen voor de groep die niet meer dan zo'n € 1.000 aan lijfrentepremies wil betalen.

Hiernaast raken de belastingplichtigen met een 'fiscaal niet-erkend pensioengat', waarvan in paragraaf 4.4 enkele voorbeelden zijn gegeven, een mogelijkheid kwijt om dit pensioengat (ten dele) aan te vullen.

Voor afschaffing van de lijfrenten wordt in het Strategisch Akkoord 2002 een besparing van € 300 miljoen ingeboekt. Het is de vraag of deze besparing wordt behaald. Er wordt namelijk geen rekening gehouden met het weglekeffect naar de jaarruimte. Het afschaffen van de basisruimte heeft géén gevolgen voor de omvang van de jaarruimte. De mogelijkheid van de aftrek van lijfrentepremies die dienen ter compensatie van een aantoonbaar pensioentekort, blijft onverkort gehandhaafd. Zoals genoemd blijkt dat ongeveer 80% van de mensen die nu gebruikmaken van de basisruimte een pensioengat heeft. Zij kunnen dus, nadat de basisruimte is afgeschaft, alsnog gebruikmaken van de jaarruimte.

Ook wordt kennelijk geen rekening gehouden met de daling van de belastingopbrengsten op lange termijn. Lijfrente-uitkeringen die voortvloeien uit aftrekbare premies zijn immers te zijner tijd volledig belast. Indien er minder premies worden afgetrokken, zullen er uiteindelijk ook minder uitkeringen zijn waarover belasting wordt geheven. De feitelijke besparingen bij afschaffen van de basisruimte zullen dus aanzienlijk minder zijn dan de besparing die in het Strategisch Akkoord 2002 zijn ingeboekt. In bijlage VIII wordt geïllustreerd hoe een feitelijke besparing er uit zou kunnen zien als rekening wordt gehouden met het weglekeffect naar de jaarruimte en de daling van de belastinginkomsten.

Reacties op het Strategisch Akkoord 2002

Naar aanleiding van het Strategisch Akkoord 2002 hebben er verschillende onderzoeken plaatsgevonden naar de mogelijke consequenties van de voorgenomen maatregelen. Onder meer de verzekeringsbedrijfstak heeft hevig gereageerd op de voorgenomen wijzigingen. Uit een onderzoek van IG&H Management Consultants blijkt dat verzekeraars vooral vrezen voor imago-schade en omzetverlies als gevolg van de kabinetsplannen. Ook wordt verwacht dat de wijzigingen zullen leiden tot een administratieve lastenverzwaring. De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn weergegeven in bijlage IX.[23]

Belastingplan 2003

In november 2002 heeft de Tweede Kamer met betrekking tot het Belastingplan 2003 het volgende besloten:

- Premiespaar- en winstdelingsregelingen worden met ingang van 2003 afgeschaft.
- Het spaarloon wordt met ingang van 2003 beperkt tot maximaal € 470 per jaar. In aansluiting hierop is in het najaarsoverleg tussen sociale partners en het kabinet afgesproken dat het spaarloon tot een jaarinleg van maximaal € 613 in stand wordt gehouden.
- De ongetoetste basisruimte komt met ingang van 1 januari 2003 te vervallen. Hiernaast is een amendement aangenomen ter vereenvoudiging van de pensioengatberekening op grond waarvan de factor A dient te worden berekend op basis van het voorafgaande kalenderjaar, zodat de factor A eerder kan worden aangeleverd.

De Eerste Kamer zal eind december 2002 een oordeel geven over het Belastingplan 2003.

4.9 Conclusie

Een maatschappelijk aanvaard niveau voor de hoogte van oudedagsvoorzieningen is 70% van het inkomen ten tijde van de pensionering (eindloon). Door verschillende oorzaken kan de som van de in de eerste en tweede pijler opgebouwde voorziening onvoldoende zijn om het gewenste niveau van 70% te halen. Voor aanvulling tot dit niveau zijn in de derde pijler voorzieningen getroffen. Hierbij gaat het om voorzieningen die individueel op eigen initiatief moeten worden opgebouwd.

De huidige fiscale ruimte in de derde pijler geeft niet voor alle pensioentekorten de mogelijkheid het pensioen aan te vullen tot 70% eindloon. Niet alle pensioentekorten worden namelijk fiscaalrechtelijk erkend. De huidige fiscale regelingen in de derde pijler zijn voor de gemiddelde belastingplichtige te ingewikkeld. Hierdoor bestaat geen goed inzicht in het eigen pensioentekort en in de mogelijkheden om dit fiscaal gefacilieerd aan

[23] IG&H Management Consultants, 2002: *Onderzoek IG&H Management Consultants: verzekeraars vrezen imagoschade en omzetverlies door kabinetsplannen.*

te vullen. Voorts krijgen de belastingplichtigen pas in een te laat stadium de beschikking over de pensioenopbouw (factor A), die nodig is om berekeningen te (laten) maken ten aanzien van de jaarruimte. De aanpassing van de jaarruimteberekening door voor de pensioenaangroei van een eerder kalenderjaar uit te gaan, is een verbetering.

Door verschillende ontwikkelingen – individualisering, vergrijzing, druk op de tweede pijler – zal een aantal mensen te maken krijgen met een pensioentekort. Hierdoor zal het beroep op de derde pijler gaan toenemen. De beperkingen, zoals die zijn aangekondigd in het Strategisch Akkoord 2002 en uitgewerkt in het Belastingplan 2003, staan daar haaks op. Deze beperkingen zullen er toe leiden dat de omvang van het pensioentekort in Nederland verder zal toenemen.

Het spreekt voor zich dat de rijksoverheid op grond van bepaalde financiële, economische en maatschappelijke overwegingen wijzigingen kan aanbrengen in de wetgeving op het terrein van oudedagsvoorzieningen. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid, rechtszekerheid en betrouwbaarheid mag van de overheid wel gevraagd worden daarbij op een adequate wijze rekening te houden met het feit dat het bij oudedagsvoorzieningen gaat om regelingen voor de langere termijn. Vastgesteld moet worden dat hieraan afbreuk is gedaan in het kader van de snelle opeenvolging van wijzigingen zoals dit op het terrein van de oudedagsvoorzieningen het geval is geweest sinds 1992.

Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

1. De Commissie stelt vast dat zowel nationaal als Europees gezien het Nederlandse pensioenstelsel, met zijn drie pijlers, ook voor de toekomst een solide basis biedt voor een adequate oudedagsvoorziening. De thans in Nederland gehanteerde pensioennorm bedraagt 70% van het eindloon. De Europese Commissie heeft in haar analyse van de pensioenstelsels van de diverse lidstaten het Nederlandse stelsel als ‘houdbaar’ gekwalificeerd. Ook in Nederland trekt de vergrijzing evenwel een zware wissel op de betaalbaarheid. Er kunnen dan ook knelpunten worden gesignaleerd. Zo vereist de ambitie een adequaat pensioen op te bouwen, zeker in een vergrijzende samenleving, extra inspanningen om de betaalbaarheid van het stelsel in stand te houden. Dit geldt des te sterker bij de geldende maatschappelijke doelstelling 70% van het eindloon als norm te hanteren. Reeds in het huidige stelsel valt te signaleren dat veel werknemers de 70%-eindloonnorm vanwege verschillende omstandigheden niet kunnen realiseren.

Europa

2. Het beleid van de Europese Commissie om te komen tot een in Europees verband gecoördineerd pensioenstelsel, verdient naar de mening van de Commissie ondersteuning. De Commissie is wel van mening dat de diversiteit van de verschillende pensioenstelsels in Europa gerespecteerd moet blijven, zoals dat wordt beoogd met de open-coördinatiemethode. Afstemming op pensioengebied dient met name te geschieden via informatie-uitwisseling en ontwikkeling van gemeenschappelijke beleidsoriëntaties. Ook ondersteunt de Commissie het voornemen van de Europese Commissie te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om pan-Europese pensioeninstellingen mogelijk te maken. Het sluit aan bij de wens te komen tot onbelemmerde grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Een belangrijke stap is de algemene toepassing van de omkeerregel. Zodoende wordt voorkomen dat de werknemer wordt geconfronteerd met dubbele belasting. Wel moet de belangentegenstelling bij de afbakening van de heffingsgrondslag tussen ‘pensioenexporterende’ en ‘pensioenimporterende’ landen in Europees kader worden opgelost. Nederland als pensioenexporterend land zal door toepassing van de omkeerregel worden geconfronteerd met een versmalling van de heffingsgrondslag. Dit is een ongunstige factor in het betaalbaar houden van het pensioentekort. De in Europees verband te bepalen afbakening van heffingssoevereïniteit dient evenwel geen extra administratieve of financiële lastenverhoging te veroorzaken. Ook stelt de Commissie voor dat pensioen-uitvoerders in de toekomst grensoverschrijdende pensioenregelingen kunnen aanbieden en daadwerkelijk onbelemmerd grensoverschrijdend kunnen beleggen. Voor de Nederlandse pensioen- en verzekeringssector, die Europees gezien relatief hoog ontwikkeld is, biedt dat kansrijke nieuwe markten.

3. De Commissie is bezorgd over de consequenties die vanwege de Nederlandse pensioenfondsenstructuur zullen rijzen als Nederland moet gaan voldoen aan de nieuwe Europese jaarverslaggevingsregels, die zijn gebaseerd op de International Accounting Standards (IAS). Ondernemers met een eigen pensioenfonds zullen pensioenen die in de toekomst uitgekeerd gaan worden, moeten waarderen en in hun jaarverslaggeving tonen. Dit betekent dat de beoogde transparantie tot gevolg heeft dat de balanspositie van de onderneming in hoge mate kan worden beïnvloed door de fluctuatie in pensioenresultaten, die samenhangen met voorspellingen over parameters zoals toekomstige rente, inflatie en loonontwikkelingen. De huidige situatie dat het ondernemingspensioenfonds zijn eigen jaarverslag opstelt, heeft de voorkeur.

Driesporenbeleid

4. Met het oog op de houdbaarheid en de betaalbaarheid van het stelsel van oudedagsvoorzieningen, ook in de toekomst, is een driesporenbeleid noodzakelijk. Ten eerste zal het beleid van de overheid en sociale partners gericht moeten zijn op het bevorderen van de arbeidsparticipatie, waardoor het draagvlak voor het pensioenstelsel kan worden vergroot. Deze bevordering van de arbeidsparticipatie zal de komende decennia een centraal onderdeel moeten zijn van het overheidsbeleid. Daarbij dient het te gaan om een samenhangend pakket van maatregelen, dat ertoe bijdraagt dat groepen die thans ondervertegenwoordigd zijn op de arbeidsmarkt – ouderen boven de 55 jaar, vrouwen en allochtonen – extra gestimuleerd worden om meer te participeren. Maatregelen gericht op een beperking van de WAO-instroom en bevordering van de WAO-uitstroom dragen eveneens bij tot een bevordering van de arbeidsparticipatie. Tevens draagt de overgang van VUT-regelingen naar prepensioenregelingen bij aan de bevordering van de arbeidsparticipatie. Een tweede vereiste voor een solide draagvlak van het Nederlandse pensioenstelsel is een verantwoorde loonkostenontwikkeling, die van groot belang is voor de groei van onze economie en werkgelegenheid.

Ten derde is het verminderen van de staatsschuld noodzakelijk om in de toekomst de vereiste financiële ruimte te scheppen de extra lasten van de vergrijzing adequaat te kunnen opvangen. De vermindering van de staatsschuld leidt tot minder rentelasten voor de rijksoverheid; de rentevrijval die daarvoor wordt gerealiseerd, kan mede worden ingezet voor de betaalbaarheid van de eerste pijler, de AOW. Dit geldt niet alleen binnen Nederlandse verhoudingen, maar is in meerdere of mindere mate ook van belang voor de andere lidstaten van de Europese Unie.

AOW

5. Bij discussies over de betaalbaarheid van de oudedagsvoorziening moet eveneens gekeken worden naar de toekomstige inkomsten van het Rijk. Uit berekeningen van het CPB blijkt dat op het moment waarop de grijze druk

het grootst is, de schatkist kan rekenen op extra inkomsten uit belastingen op de uitkeringen krachtens oudedagsvoorzieningen uit de tweede en derde pijler. De Commissie merkt op dat deze uitkomst op de tocht komt te staan als het overheidsbeleid tot ingrijpende beperkingen leidt van de mogelijkheden tot pensioenopbouw in deze pijlers.

6. De commissie stelt vast dat de AOW als basispensioen op het niveau van het sociaal minimum van grote maatschappelijke waarde is. De AOW zal om deze reden gevrijwaard moeten blijven van eventuele bezuinigingen.

7. De reeds in gang gezette fiscalisering van de AOW is naar de mening van de Commissie een adequaat instrument om te komen tot een verdere verbreding van de grondslag. Verdergaande fiscaliseringsmodaliteiten moeten worden onderzocht.

Ook acht de Commissie het zogenoemde AOW-spaarfonds, dat de vergrijzingslast visualiseert, een steun in de rug voor de betaalbaarheid van de AOW als basispensioen in de toekomst. Dit is tevens van belang voor de houdbaarheid van de gestelde pensioennorm. Een achterblijvend niveau van het basispensioen zou de druk op de aanvullende pensioenen onaanvaardbaar verhogen.

Arbeidspensioen

8. De Commissie ziet verplichte solidariteit als de aantrekkelijke kant van collectieve pensioenregelingen, of deze nu bij een pensioenfonds of bij een verzekeraar zijn ondergebracht. Daarin kunnen ook risico's die zonder solidariteit niet verzekeraar of slechts tegen hoge premie te dekken zouden zijn, worden meegenomen. Dit kan maatschappelijk wenselijk zijn. Bovendien leidt collectiviteit in de uitvoering tot meer uniformiteit en is zij dus eenvoudiger uitvoerbaar, hetgeen bijdraagt tot relatief lage(re) kosten. Dit neemt niet weg dat ook in collectieve pensioenregelingen steeds meer keuzemogelijkheden worden ingebouwd.

Indien een werknemer verdergaande wensen heeft die vallen binnen de wettelijke pensioennorm, zal hij de gelegenheid moeten hebben zelf voorzieningen te treffen door middel van aanvullende voorzieningen. Verder maatwerk is mogelijk via de derde pijler, waartoe in de derde pijler dan wél voldoende fiscale ruimte moet zijn.

9. Met betrekking het zogenoemde Witteveen-kader merkt de Commissie het volgende op. In het Strategisch Akkoord 2002 wordt voorgesteld het opbouwpercentage in het Witteveen-kader terug te brengen van 2% naar 1,75%. In het Belastingplan 2003 wordt daaraan uitwerking gegeven. Deze verlaging betekent een verschraling. Er bestaan onder het huidige fiscale regime al verscheidene situaties waarbij zich een pensioentekort voordoet. Beperking van het Witteveen-kader zal de pensioentekorten doen toenemen. De inwerkingtreding van deze verlaging is uitgesteld en zal nader bij

Koninklijk Besluit worden vastgesteld. De Commissie roept de regering en de sociale partners op van dit uitstel gebruik te maken en deze verlaging van het Witteveen-kader bij het tot stand brengen van een eventueel nieuw pensioenconvenant weer ongedaan te maken.

De Commissie acht de argumentatie van het kabinet voor verlaging onvoldoende overtuigend. Ze deelt de opvatting dat het, met het oog op de vergrijzing, gewenst is dat de arbeidsparticipatie toeneemt. Onder meer door de Taskforce ouderen en arbeid zijn daarvoor maatregelen voorgesteld die met name daaraan kunnen bijdragen. Maar bevordering van de arbeidsparticipatie door terug te keren naar 1,75% is daarvoor geen doeltreffend instrument. Integendeel, een opbouw van 1,75% past niet bij de ontwikkelingen op de huidige en toekomstige arbeidsmarkt. Bovendien is er het risico dat voor deze inperking van de pensioenopbouw mogelijkheden door werknemers compensatie zal worden gevraagd in de directe loonsfeer. Loonkostenstijgingen die de concurrentiepositie van Nederland verzwakken, moeten in het belang van de economie juist worden tegengegaan.

10. Met betrekking tot de arbeidspensioenen stelt de Commissie vast dat de beleggingen van de pensioenuitvoerders kwetsbaar zijn, mede in verband met onvoorspelbare ontwikkelingen op de aandelenmarkten. Ook een oplopend inflatiepeil leidt tot een aantasting van het belegde vermogen. Met het oog daarop is het gewenst dat in EU-verband het Stabiliteitspact zodanig wordt uitgevoerd dat een stijging van de inflatie wordt voorkomen. Als onderdeel van een meer stringent en transparant beleggingsbeleid acht de Commissie een verplichte 'Asset Liability Management (ALM)-studie' wenselijk. In dat kader acht de Commissie het gewenst dat er heldere minimale eisen worden gesteld, waaraan het beleggingsbeleid moet voldoen. De Pensioen- & Verzekeringskamer zal in het opstellen daarvan het voortouw moeten nemen. Een dergelijke studie dient niet alleen voor pensioenfondsen, maar ook voor verzekeraars te worden uitgevoerd. Nederland is vanwege zijn keuze voor kapitaaldekking kwetsbaarder voor inflatie dan landen die een omslagstelsel toepassen. Nederland heeft daarom een groot belang bij strikte toepassing van de regels van het Stabiliteitspact.

11. Van belang is dat het toezicht op de uitvoerders van collectieve pensioenregelingen door de Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK) adequaat wordt uitgevoerd. Dit betreft in elk geval de volgende twee aspecten:

a. De PVK-circulaire van 30 september 2002.

De Commissie stelt vast dat de maatregelen, die de PVK in haar circulaire van 30 september 2002, gericht aan de pensioenfondsen, voorstelt, als zodanig voortvloeien uit de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW). De PVK heeft aangekondigd dat pensioenfondsen die onvoldoende zijn gefinancierd, deze onderdekking binnen één jaar ongedaan moeten maken. De Commissie is evenwel van oordeel dat een ruimere termijn noodzakelijk is met het oog op het voorkomen van onwenselijke effecten, zoals schoksgewijs oplopende loonkosten door stijgende pensioenpremies en de mogelijke aantasting van

pensioenrechten. Voor zover nodig zou de PSW zodanig moeten worden gewijzigd dat aan de PVK de mogelijkheid wordt geboden om pensioenfondsen in staat te stellen op basis van een concreet meerjarenplan de vereiste dekkingsgraad te realiseren. Commissie stelt met instemming vast dat uit de tekst van het najaarsakkoord van 28 november 2002 blijkt dat ook de regering en de Stichting van de Arbeid van mening zijn dat langere herstelperioden in de vorm van het leveren van maatwerk door de PVK noodzakelijk en mogelijk zijn.

b. De structuur van het toezicht.

Door de samenwerking tussen c.q. de fusie van de PVK en de De Nederlandse Bank (DNB) verandert de structuur van het toezicht. De Stichting van de Arbeid heeft samen met de koepels van pensioenuitvoerders (OPF, VB en Verbond van Verzekeraars) met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid overeenstemming bereikt over de gevolgen daarvan voor de uitvoerders van collectieve pensioenregelingen. De Commissie is van oordeel dat het wenselijk is de in dat kader afgesproken en in acht te nemen uitgangspunten te handhaven. Dit impliceert:

- dat de politieke verantwoordelijkheid voor het toezicht op de arbeidspensioenen (tweede pijler) onverkort in handen blijft van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- dat er geen aanleiding is om de inhoud van het toezicht op de uitvoering van de arbeidspensioenen (tweede pijler) ter discussie te stellen.

12. Voor de tweede pijler acht de Commissie het ook nodig dat pensioenuitvoerders meer duidelijkheid verschaffen aan de deelnemers over eventuele risico's en dat zij hoge prioriteit geven aan transparantie. In dat kader is het noodzakelijk dat alle deelnemers aan een pensioenregelingen jaarlijks de beschikking krijgen over een helder pensioenoverzicht waarin alle opgebouwde en toekomstige aanspraken staan. Dit overzicht moet duidelijk maken welk pensioenresultaat bereikbaar is en betrouwbare informatie bieden of een aanvullende pensioenregeling wenselijk kan zijn. Daarnaast is het noodzakelijk dat pensioenfondsen de deelnemers adequaat informeren over de dekkingsgraad van de pensioenregelingen. Voorts moet het te volgen indexatiebeleid duidelijk in de pensioenregeling worden vastgelegd. Het gaat er hierbij om welke indexatie zal worden toegepast, welke voorwaarden daarbij gelden en welke toeslagen op het pensioen onder welke voorwaarden zijn beoogd, alsook hoe hiermee in het financiële beleid rekening mee wordt gehouden. De Commissie onderschrijft in dit verband de wenselijkheid van een grotere mate van standaardisering van de informatieverschaffing. Voor de betrokkenheid van alle deelnemers aan de fondsen is het gewenst dat werkgevers, werknemers en ouderenorganisaties op korte termijn overeenstemming bereiken over een nieuw medezeggenschapconvenant.

13. De Commissie meent dat ten aanzien van beschikbare-premiereregelingen nadrukkelijk aandacht moet worden besteed aan de risico's die de deelnemers lopen als de beleggingen van de pensioengelden voor hun rekening en

risico plaatsvindt. Juiste informatieverstrekking aan de deelnemers en prudent beleid bij toepassen van deze regelingen zijn van belang. Hierbij verwijst de Commissie ook naar de aanbeveling *Moderne en betaalbare pensioenen voor alle werknemers* van de Stichting van de Arbeid.[1]

14. De Commissie meent, gelet op de goede ervaring met het Pensioenconvenant 1997, dat een nieuw pensioenconvenant niet alleen een bijdrage kan leveren aan kostenbeheersing, maar ook aan de stabiliteit die noodzakelijk is voor de langere termijn. Bij pensioenen gaat het primair om een evenwichtig en stabiel langetermijnbeleid.

Gesignaleerd wordt dat onder invloed van het Pensioenconvenant 1997 op een evenwichtige wijze een compromis tussen modernisering van pensioenregelingen en kostenbeheersing is opgetreden. Van belang is dat deze lijn ook in de toekomst bij een tweede convenant wordt voortgezet.

Individuele aanvulling

15. In het kader van het Belastingplan 2003 zijn de bedrijfsspaarregelingen afgeslankt. Alleen het spaarloon is, mede als uitkomst van het najaarsakkoord 2002, nog voor het grootste deel behouden. De beperking van de bedrijfsspaarregelingen heeft niet alleen tot gevolg dat met name voor lagere inkomens de aanvullende pensioenopbouw wordt bemoeilijkt, maar het leidt er ook toe dat voor zowel werkgevers als werknemers de lastendruk op het loon toeneemt. Deze lastenstijging heeft een negatief effect op de ontwikkeling van de economie en werkgelegenheid. De Commissie is wel van mening dat een nadere stroomlijning van de bedrijfsspaarregelingen gewenst is en dat het mogelijk is verbindingen te leggen met een gewenste levensloopfaciliteit. Verschraling van de pensioennorm om levensloopregelingen te kunnen bekostigen, acht de Commissie echter niet gewenst. In het Strategisch Akkoord 2002 wordt daarvoor als reden gegeven dat de overheid streeft naar verlenging van het werkzame leven in verband met toenemende vergrijzing. De levensloopregeling beoogt werknemers de gelegenheid te geven zich tijdens het 'spitsuur' van hun leven gedurende langere tijd voor zorgtaken of scholingswensen tijdelijk uit het arbeidsproces terug te trekken. De voorgenomen invoering van een levensloopregeling is naar de mening van de Commissie evenwel geen alternatief voor een adequate financiële oudedagsvoorziening. De Commissie is derhalve van mening dat de budgettaire ruimte voor de ontwikkeling van levensloopregelingen niet ten koste mag gaan van de ruimte voor de opbouw van de oudedagsvoorziening. Dat zou een ongewenste verdringing van de gewenste oudedagsvoorziening impliceren. Wel moet het mogelijk zijn dat, indien de beschikbare levensloopfaciliteit niet volledig is benut, de onbenutte ruimte binnen deze voorziening wordt aan-

[1] Stichting van de Arbeid, 1998: *Modern en betaalbaar pensioen voor alle werknemers*.

gewend voor bijvoorbeeld deeltijdpensioen, prepensioen of, binnen de geldende pensioennorm, voor de aanvulling op het ouderdagpensioen. De mogelijke uitgangspunten voor een levensloopfaciliteit zijn opgenomen in bijlage X.

16a. De Commissie constateert dat de vraag naar individuele ouderdagvoorzieningen, de zogenoemde derde pijler, toeneemt. Om verschillende redenen komt het voor dat het gewenste niveau van 70% eindloon via de eerste en tweede pijler niet wordt behaald. Dan moet op de derde pijler worden teruggevallen om het pensioentekort aan te vullen. Geschat wordt dat ongeveer 80% van mensen een pensioentekort heeft. Gegeven dit tekort ligt het niet voor de hand in de derde pijler opbouwbeperkingen aan te brengen. In dit kader wijst de Commissie erop dat de toegestane fiscale ruimte in de derde pijler in verhouding tot de fiscale ruimte de tweede pijler beperkter is. Op dit punt is het gelijkheidsbeginsel met betrekking tot de mogelijkheden van de pensioenopbouw in de tweede pijler en lijfrente in de derde pijler in de knel gekomen, hetgeen voor wie de tweede pijler niet toegankelijk is, in een nadelige positie plaatst.

16b. De praktijk wijst uit dat de huidige fiscale lijfrenteregeling (de zogenoemde jaarruimte en inhaalruimte), waarbij getoetst een fiscale aftrek kan worden toegepast, te ingewikkeld is. Bij de uitvoering van deze regeling is een belangrijk probleem dat de informatie die noodzakelijk is om een tekort te berekenen, veelal niet of niet onmiddellijk voorhanden is. Het amendement op het Belastingplan 2003, waardoor voor de pensioenaangroei (de factor A) wordt uitgegaan van een eerder kalenderjaar, is een verbetering. De Commissie acht het zuiverder uit te gaan van een pensioenaangroei voor het huidige kalenderjaar. Dit kan bijvoorbeeld door voor de factor A (die nodig is voor de uit de jaarruimteberekening) uit te gaan van één uniforme peildatum, namelijk 1 januari van het desbetreffende jaar. Dit voorstel is opgenomen in bijlage XI.

Naast de vereenvoudiging van de bestaande jaar- en inhaalruimte is het gewenst de lijfrenteregeling zodanig aan te passen dat het optredende pensioentekort daadwerkelijk kan worden aangevuld. De mogelijkheden om met deze regeling een pensioentekort te repareren zijn in de huidige situatie te beperkt. Niet in alle gevallen waarbij een pensioentekort bestaat is het mogelijk gebruikt te maken van de fiscaal gefacilieerde aftrek van lijfrentepremies. De wettelijke vormgeving van de gefacilieerde lijfrenteaftrek dient op die punten te worden aangepast. Naar de mening van de Commissie heeft het de voorkeur dat voor het aanvullen van pensioentekorten wordt uitgegaan van de berekening van een zuiver pensioentekort, dus van het werkelijke verschil tussen de maatschappelijk aanvaarde norm van 70% eindloon en de opgebouwde ouderdagvoorziening.

16c. De Commissie beveelt aan dat de overheid en de pensioen- en verzekeringssector een technische werkgroep instellen, die de bestaande berekening van het pensioentekort beoordeelt en een concreet voorstel uitwerkt ter verbetering van de bestaande regeling. Voor het voorstel moet de berekening van het zuivere pensioentekort een belangrijk uitgangspunt zijn. Deze werkgroep zou vóór de zomer van 2003 met voorstellen moeten komen.

16d. De Commissie is van mening dat het de taak van de rijksoverheid is er zorg voor te dragen dat de regeling voor fiscale faciëring gericht op aanvulling van een pensioentekort eenvoudig uitvoerbaar moet zijn en dat de noodzakelijke informatie daarvoor snel en adequaat beschikbaar moet zijn, zodat de pensioentekortregeling in de praktijk zonder problemen kan worden uitgevoerd. Daartoe zijn concrete stappen vereist. De rijksoverheid zou in samenwerking met pensioenfondsen en verzekeraars de mogelijkheid moeten onderzoeken van een wettelijk gefundeerde databank waar, gekoppeld aan het sofi-nummer, de opgebouwde pensioenaanspraken en lijfrenten worden geregistreerd. Dat stelt de belastingdienst in staat aan de belastingplichtige kenbaar te maken of er al dan niet sprake is van een pensioentekort, en laat de mogelijkheid zien om ter zake daarvan in aanmerking te komen voor de getoetste lijfrenteaf trekregeling. Voorts biedt dit de belastingplichtige de gewenste rechtszekerheid. Belastingplichtigen kunnen zelf ook deze databank raadplegen. Alleen in het geval dat er een zodanige voorziening wordt gerealiseerd dat een pensioentekort eenvoudig en snel kan worden vastgesteld, vervalt de behoefte aan de ongetoetste basisaf trek voor lijfrenten.

16e. De ongetoetste basisaf trek is ingevoerd als een eenvoudige mogelijkheid om ongetoetst een pensioentekort te kunnen verminderen. In het SER-advies 1997 is de noodzaak van deze af trek onderstreept; de SER pleitte in zijn advies voor een hogere af trek dan de thans geldende basisaf trek.

In het kader van de behandeling van het Belastingplan 2003 heeft de Tweede Kamer besloten dat de ongetoetste basisaf trek per 1 januari 2003 wordt afgeschaft. De Commissie is van oordeel dat, zo lang het niet mogelijk is het feitelijke pensioentekort op een eenvoudige wijze vast te stellen, de ongetoetste basisaf trek opnieuw moet worden ingevoerd, op een verhoogd niveau zoals eerder aanbevolen door de SER.

In de nota naar aanleiding van het verslag Belastingplan 2003 wordt erkend dat in een fors aantal gevallen geen gebruik meer zal worden gemaakt van de jaarruimte, terwijl er wel sprake is van een pensioentekort.[2] Dit ondersteunt de conclusie dat een ongetoetste af trek voor lijfrenten gewenst is.

Rechtszekerheid

17. De afgelopen tien jaar hebben verschillende snel opeenvolgende wijzigingen een sterke invloed gehad op ons pensioenstelsel, zowel in de tweede als

[2] Tweede Kamer, 2002-2003, 28607, nr. 5, Nota naar aanleiding van het verslag.

in de derde pijler en op de uitvoerders daarvan, de pensioen- en verzekeringssector en de intermediairs. Dat heeft niet alleen geleid tot een zware administratieve belasting van de uitvoerders, maar heeft ook telkenmale aanzienlijke omstelkosten met zich meegebracht. Het tijdsbeslag en de kosten hebben ook de ruimte ingeperkt voor de noodzakelijke verbeteringen op het terrein van de informatievoorzieningen aan deelnemers; informatie die door de vele wijzigingen telkens aanpast moest worden. Bij de burger leiden deze wijzigingen tot het risico dat de bewust beoogde fiscale stimulansen om een adequate oudedagsvoorziening te vormen, door gebrek aan vertrouwen dat de regeling een duurzaam karakter heeft, langzaam maar zeker wegebt.

De Commissie is van mening dat de rijksoverheid meer oog moeten hebben voor de consequenties van wijzigingen voor de uitvoering en de termijnen die daarmee gemoeid zijn. De voortdurende wijzigingen hebben ook geleid tot imagoschade bij de pensioen- en verzekeringssector. De dagelijkse praktijk leert dat de gebruikers van pensioen- en verzekeringsproducten de voortdurende wijzigingen, die veelal verslechtingen inhouden, toerekenen aan de sector. Daarbij gaat het vooral om schade op het punt van de betrouwbaarheid.

Het spreekt voor zich dat de rijksoverheid op grond van bepaalde overwegingen wetwijzigingen kan doorvoeren die van invloed zijn op het stelsel en op de positie van de pensioenfondsen en de verzekeringssector. Wel is het daarbij noodzakelijk te bedenken dat het bij oudedagsvoorzieningen gaat om regelingen voor de langere termijn. Dat vraagt om een extra zorgvuldige afweging, juist omdat daarbij ook de betrouwbaarheid van de overheid zelf in het geding is. Het is eveneens noodzakelijk dat daarbij niet alleen de budgettaire effecten van deze wijzigingen op de korte termijn worden gezien, maar ook die op de langere termijn. Dat draagt bij aan een meer evenwichtige afweging. De Commissie pleit er daarom voor in de regelgeving voor oudedagsvoorzieningen bepaalde zekerheidstermijnen op te nemen, dan wel zorg te dragen voor zodanige overgangsregelingen dat op eventuele wijzigingen op een adequate wijze kan worden ingespeeld.

18. De Commissie constateert dat in de sfeer van de oudedagsvoorzieningen de regelgeving zeer ingewikkeld is en dat de administratieve lastendruk mede daardoor veel te hoog is. De Commissie acht het dan ook noodzakelijk dat op dit terrein zo spoedig mogelijk een verregaande vereenvoudiging wordt gerealiseerd. Daarom wordt aanbevolen dat de rijksoverheid en de pensioen- en verzekeringssector gezamenlijk een commissie instellen, die zo mogelijk voorstellen doet tot administratieve lastenvermindering rond de vaststelling ervan. Voorts zal deze in te stellen commissie worden gevraagd, mede op basis van de rapportage van de bij 16c genoemde technische werkgroep, mogelijkheden uit de werken om het gesignaleerde pensioentekort daadwerkelijk aan te vullen. Deze commissie moet ook aandacht besteden aan de groep die voor een adequate oudedagsvoorziening volledig is aangevoerd op de derde pijler. Een groot deel van die groep wordt gevormd door

de ondernemers en de zelfstandig beroepsbeoefenaars zonder beroepspensioenregelingen. Zij hebben geen pensioenopbouw in de tweede pijler. De commissie zal ook een voortrekkersrol moeten spelen bij het onderzoek naar de, bij aanbeveling 16e, genoemde pensioendatabank.

Bijlage I

Samenstelling van de Commissie Nationaal Pensioendebat

De Commissie is ingesteld door het Verbond van Verzekeraars op 9 september 2002.

De samenstelling van de Commissie is als volgt:

Voorzitter	: prof. dr. W.A. Vermeend
Leden	: drs. H.T. van der Kolk dr. A.H.G. Rinnooy Kan prof. dr. L.G.M. Stevens drs. G.Verheij dr. R.Th. Wijmenga
Secretaris	: mw. drs. S.C. Rijpma

Vanuit NYFER werkten mee:

drs. W.O. Bijkerk

drs. A.J. Soede

Bijlage II

Omschrijving lijfrenten

Oudedagslijfrenten

Lijfrenten waarvan de termijnen toekomen aan de belastingplichtige en ingaan uiterlijk in het jaar waarin hij de leeftijd van 70 jaar bereikt en uitsluitend eindigen bij zijn overlijden.

Nabestaandenlijfrenten

Lijfrenten waarvan de termijnen toekomen aan een natuurlijk persoon en ingaan bij het overlijden van de belastingplichtige, van zijn partner of gewezen partner, waarbij indien de termijnen toekomen aan een van hun bloed- of aanverwanten – niet zijnde de partner of gewezen partner – in de rechte lijn of in de tweede of derde graad van de zijlijn, deze uitsluitend eindigen hetzij bij het overlijden van de gerechtigde hetzij uiterlijk op het tijdstip waarop deze de leeftijd van 30 jaar bereikt.

Overbruggingslijfrenten

Lijfrenten waarvan de termijnen toekomen aan de belastingplichtige en eindigen in het jaar waarin hij de leeftijd van 65 jaar bereikt of het jaar waarin hij een uitkering op grond van een pensioenregeling gaat genieten, voorzover het gezamenlijke bedrag aan termijnen van die lijfrenten – beoordeeld naar het tijdstip van premiebetaling – niet meer belooft dan € 58.833.

Tijdelijke oudedagslijfrenten

Lijfrenten waarvan de termijnen toekomen aan de belastingplichtige, een looptijd hebben van ten minste vijf jaar, niet eerder ingaan dan in het jaar waarin hij de leeftijd van 65 jaar bereikt of het jaar waarin hij een pensioen gaat genieten en uiterlijk ingaan in het jaar waarin hij de leeftijd van 70 jaar bereikt, voorzover het gezamenlijke bedrag aan termijnen van die lijfrenten – beoordeeld naar het tijdstip van premiebetaling – niet meer belooft dan € 17.652 per jaar.

Bijlage III

Fiscale behandeling jaarruimte en inhaalruimte

Jaarruimte

De formule voor het vaststellen van de jaarruimte luidt als volgt:

$$\text{Jaarruimte} = (17\% \times (\text{IG} - \text{AF})) - \text{F} - 7,5\text{A} - \text{B} - \text{BSR}$$

Factor IG = inkomensgrondslag

De factor IG staat voor de inkomensgrondslag. Hieronder wordt het voor de lijfrentepremieaftrek relevante inkomen verstaan. Voor de bepaling van de factor IG wordt uitgegaan van de volgende opsomming:

- de winst uit onderneming;
- het belastbare loon (+ autokostenforfait);
- het belastbare resultaat uit overige werkzaamheden;
- de belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen.[1]

Factor AF = AOW-franchise

De factor AF is de AOW-franchise; deze is in 2002 € 10.203.

IG - AF = premiegrondslag

Het onderdeel 'IG - AF', het relevante inkomen minus de AOW-franchise, is de premiegrondslag. Als premiegrondslag wordt ten hoogste in aanmerking genomen: € 136.887. Bij een franchise van € 10.203 betekent dat dat het maximaal in aanmerking te nemen inkomen € 147.090 is. De maximale aftrek (zonder rekening te houden met de overige verminderingen) bedraagt dus € 23.271.

Factor F = per saldo toevoeging aan oudedagsreserve

De factor F staat voor het bedrag waarmee de toevoeging aan de oudedagsreserve voor zelfstandig ondernemers in een kalenderjaar de afnemering van die reserve bij het einde van het jaar wegens een ontoereikend ondernemingsvermogen overtreft. De toevoeging bedraagt maximaal € 10.178.

Factor A = pensioenaangroei

De factor A staat voor de aan het kalenderjaar toe te rekenen aangroei van het bedrag van de jaarlijkse uitkeringen van het levenslange ouderdomspensioen, voorzover deze aangroei het gevolg is van de toeneming van de diensttijd (voor werknemers) of deelname (bij beroepspensioenregelingen) in het kalenderjaar. Tot de aangroei behoort niet de aangroei die het gevolg is van

[1] Bij uitvoeringsregeling kan worden bepaald dat pensioen-, lijfrente- en vergelijkbare termijnen niet tot het inkomen behoren.

het deblokken uit een bedrijfsspaartegoed voor vrijwillig te betalen pensioenpremies.

De vermindering in verband met de opbouw van pensioenaanspraken wordt gesteld op 7,5 maal de aan het kalenderjaar toe te rekenen aangroei van de aan de belastingplichtige toekomende pensioenaanspraken, voorzover deze aangroei het gevolg is van de toeneming van de diensttijd. De factor 7,5 bestaat uit: $17\% \text{ (opbouwpercentage)} \times 35 \text{ (aangenomen opbouwperiode)} \times 10/7 \times \pm 88\% = 7,48\%$, afgerond 7,5.

Via vermenigvuldiging met de factor 0,88 wordt globaal rekening gehouden met het feit dat het bij het belastbare loon dat deel uitmaakt van de premiegrondslag, gaat om loon na aftrek van de eigen bijdrage van de werknemer. De in de Wet IB 1964 opgenomen bepaling dat de eigen bijdrage van werknemers en andere bijdragen aan een pensioenregeling bij het relevante inkomen mogen worden geteld, is vervallen. Het vervallen hiervan wordt in de Wet IB 2001 gecompenseerd door de aangroei niet voor 100%, maar voor 88% in aanmerking te nemen.

De aangroei bij een salarisdiensttijdregeling wordt gesteld op het opbouwpercentage, vermenigvuldigd met de pensioengrondslag. Voor beschikbare premiereregelingen geldt een staffel. Combiregelingen moeten worden ontleed in een salarisdiensttijd en een beschikbare premiereregeling.

Factor A beschikbare premie

Leeftijd	Factor	Leeftijd	Factor	Een bedrag van € 3.000 aan beschikbaar gestelde premie aan een 42-jarige werknemer geeft een pensioenaangroei 'A' van € 3.000 x 0,12 = € 360.
15-20	0,30	40-45	0,12	
20-25	0,25	45-50	0,10	
25-30	0,20	50-55	0,08	
30-35	0,17	55-60	0,07	
35-40	0,14	60-65	0,05	

Bron: Uitvoeringsbesluit Wet inkomstenbelasting 2001, Artikel 15, lid 2, letter a

Bij amendement op het Belastingplan 2003 is als pensioenopbouw gekozen de opbouw van het voorafgaande kalenderjaar.

Factor B = benutte basisruimte

Het bedrag waarvoor de basisruimte is benut, strekt in mindering op de maximaal aftrekbare premie van de jaarruimte.

Factor BSR = vrijwillige pensioenmodule

Het bedrag dat uit een bedrijfsspaartegoed is gedeblokkeerd voor de vrijwillige betaling van pensioenpremies, komt op de maximaal aftrekbare premie in mindering.

Inhaalruimte

De inhaalruimte is maximaal 17% van de premiegrondslag in het jaar waarin alsnog van de aftrek gebruik wordt gemaakt, echter tot een absoluut maximum van € 5.885. Heeft de belastingplichtige bij het begin van het kalenderjaar de leeftijd van 55 jaar bereikt, dan bedraagt het absolute maximum € 11.626. Deze bedragen worden jaarlijks geïndexeerd.

Bijlage IV

Fiscale behandeling omzetten oudedagsreserve in lijfrente

De winst uit onderneming vormt de grondslag voor de toevoeging aan de oudedagsreserve. Van de winst uit onderneming kan 12% aan de oudedagsreserve worden toegevoegd met een maximum van € 10.178. Over de winst, voorzover meer dan € 84.817, kan dus niet aan de oudedagsreserve worden gedoteerd.

De dotatie wordt tevens beperkt tot het verschil tussen het ondernemingsvermogen op 31 december van enig kalenderjaar en het bedrag van de oudedagsreserve op 1 januari van datzelfde jaar.

Vanaf 1 januari 2001 lopen mutaties in de oudedagsreserve via de fiscale winst- en verliesrekening en wordt het saldo van de oudedagsreserve op de winstbepalende balans vermeld.

Een ondernemer zal zich daardoor meer bewust zijn van het feit dat hij met betrekking tot de oudedagsreserve nog een fiscale claim met de fiscus heeft te vereffenen.

De oudedagsreserve kan op twee manieren afnemen. De oudedagsreserve neemt in de eerste plaats af met het bedrag van de premies voor lijfrente die over het kalenderjaar als uitgave voor inkomensvoorziening in aanmerking zijn gekomen.

De bedragen waarmee de oudedagsreserve afneemt, worden in de winst opgenomen. Tegenover de hogere winst staat de aftrek van de lijfrentepremie. Door de wetsystematiek kan omzetting van de oudedagsreserve in lijfrente wel gevolgen hebben voor de hoogte van het bedrag van de ondernemersaftrek.

In de tweede plaats neemt de oudedagsreserve af met het bedrag waarmee de reserve het ondernemingsvermogen bij het einde van het kalenderjaar overtreft, maar slechts in een drietal gevallen:

- als in het kalenderjaar een onderneming geheel of gedeeltelijk is gestaakt;
- als de ondernemer bij aanvang van het kalenderjaar de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt;
- als de ondernemer in het kalenderjaar en in het voorgaande kalenderjaar niet aan het urencriterium voldoet.

Dotaties aan de oudedagsreserve verminderen de jaarruimte (factor F). Op enig moment kan door omzetting van de oudedagsreserve in lijfrente deze vermindering weer worden ingehaald. Voor ondernemers met een winst beneden € 56.070 in 2002 leidt doteren en direct omzetten in lijfrenten tot de hoogste aftrek.

Het omslagpunt ad € 56.070 kan worden afgeleid uit de volgende formule:

$$\begin{aligned} \text{Jaarruimte} &= \text{Basisruimte} + \text{aftrek omzetting oudedagsreserve} \\ (0,17 \times - 10.203) &= \text{€ } 1.069 + 0,12 \times \\ 0,17 \times - 1.734,50 &= \text{€ } 1.069 + 0,12 \times \\ 0,05 \times &= \text{€ } 2.803,50 \\ x &= \text{€ } 56.070 \end{aligned}$$

Bijlage V

Fiscale behandeling omzetten stakingswinst in lijfrente

Het bedrag van de stakingswinst kan als lijfrentepremie worden aangewend (de stakingsaftrek blijft hierbij buiten aanmerking) tot maximaal:

- € 373.331:

- als de ondernemer bij de staking 60 jaar of ouder is;
- als de ondernemer bij de staking voor 45% of meer arbeidsongeschikt is, d.w.z. op 1 januari van het kalenderjaar jonger is dan 65 jaar en aannemelijk maakt dat hij door ziekte of gebreken niet in staat is om 55% te verdienen van wat lichamelijk en geestelijk gezonde belastingplichtigen – die overigens in gelijke omstandigheden verkeren – kunnen verdienen, en daartoe ook of in het afgelopen jaar niet in staat is geweest of vermoedelijk in het komende jaar niet in staat zal zijn, en de hem toekomende lijfrentetermijnen ingaan binnen zes maanden na het staken;
- de onderneming wordt gestaakt door het overlijden van de ondernemer;

- € 186.668:

- als de ondernemer bij de staking 50 jaar of ouder is, maar nog geen 60;
- als de lijfrentetermijnen dadelijk ingaan;

- € 93.338:

- in de overige gevallen.

Op de hierboven genoemde drie bedragen worden de volgende al opgebouwde voorzieningen in mindering gebracht:

- de waarde op het moment van staken van de aanspraken die voortvloeien uit een pensioenregeling, die leiden tot als loon aan te merken pensioentermijnen of die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend bestaan uit rechten op periodieke uitkeringen en verstrekkingen;
- de waarde van de aanspraken uit hoofde van de IOAZ (Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen);
- de waarde van de aanspraken op een bedrijfsbeëindigingsvergoeding van een door een van de Ministers opgerichte stichting ter bevordering van de ontwikkeling en de sanering binnen het bedrijfsleven.
Eén en ander voorzover de hierboven genoemde aanspraken bestaan uit rechten op niet als winst aan te merken periodieke uitkeringen en verstrekkingen en uitsluitend zijn toegekend ter zake van de beëindiging van de onderneming;
- het bedrag van de oudedagsreserve bij het begin van het kalenderjaar;
- de bedragen die in de voorafgaande kalenderjaren in aftrek zijn gebracht uit hoofde van de basisaftrek ad € 1.069, de jaaraftrek, de jaarinhaalaftrek en/of de aftrek in verband met omzetting van de oudedagsreserve;
- de bedragen die al eerder in verband met winst bij (gedeeltelijke) staking zijn omgezet in lijfrenteaanspraken;
- de bedragen die in aftrek zijn gebracht uit hoofde van de tweede, derde, vierde en vijfde tranche in de jaren vóór 2001.

Bijlage VI

Voorbeelden

Voorbeeld 1 - Herintreding

Janneke is vanaf haar 20^e werkzaam geweest als inkoper bij een warenhuis. Vanaf haar 25^e heeft zij pensioenrechten opgebouwd. Op haar 30^e is zij voor het eerst moeder geworden. Al snel concludeert zij dat werk en moederschap moeilijk zijn te combineren. Zij zegt haar baan op. Tien jaar later gaat zij weer werken. In feite mist zij tien opbouwjaren. Dit pensioengat kan niet door middel van een individuele voorziening – een lijfrente – worden gedicht.

Voorbeeld 2 - Echtscheiding

De heer en mevrouw De Jong zijn getrouwd in 1984. Op dat moment was de heer De Jong 28 jaar oud. Na 12 jaar, in 1996, is het huwelijk ontbonden. De heer De Jong heeft sinds zijn 25^e pensioenrechten opgebouwd. Mevrouw De Jong heeft nooit pensioenrechten opgebouwd. Vanwege de echtscheiding heeft zij recht op de helft van het tijdens de huwelijkse periode opgebouwde recht op ouderdomspensioen. Voorts heeft zij recht op het tot aan de echtscheiding opgebouwde recht op nabestaandenpensioen, het zogeheten bijzonder nabestaandenpensioen. Ten aanzien van deze pensioenrechten bestaan er de volgende twee mogelijkheden:

- het recht op het verevende ouderdomspensioen en het recht op bijzonder nabestaandenpensioen, allebei afhankelijk van het leven van de heer De Jong, blijven ongewijzigd in stand;
- mevrouw De Jong converteert (met instemming van haar ex-echtgenoot) haar rechten in een recht op ouderdomspensioen dat afhankelijk is van haar eigen leven.

De heer De Jong heeft tot nu toe een recht op ouderdomspensioen opgebouwd van € 25.000. Hiervan wordt 12/15 evenredig verdeeld tussen hem en zijn ex-echtgenote. Beiden krijgen dus uit de verevening (de eerste drie jaren voor het huwelijk blijven buiten de verevening) een recht op ouderdomspensioen (dat ingaat op het moment dat de heer De Jong 65 jaar wordt) van circa € 10.000.

In het eerste geval houdt de heer De Jong een voorwaardelijk recht op het deel dat is toegewezen aan zijn ex-echtgenote: namelijk in geval van haar voortijdig overlijden. Daar de kans op vooroverlijden doorgaans niet erg groot is, heeft de heer De Jong door de echtscheiding feitelijk een pensioentekort opgelopen van € 10.000. Fiscaalrechtelijk wordt dit tekort evenwel niet erkend: voor reparatie van dit pensioentekort door middel van een indi-

viduele lijfrente is geen ruimte. Reparatie zou overigens nog wel mogelijk zijn indien de collectieve regeling bij de werkgever hiertoe de ruimte biedt. In het tweede geval verliest de heer De Jong definitief zijn voorwaardelijk recht op het aan mevrouw De Jong toegewezen deel van de opgebouwde pensioenrechten. Ook bij vooroverlijden van mevrouw De Jong krijgt hij de ‘verloren’ pensioenrechten niet meer terug. Er is dus nu sprake van een volwaardig pensioengat. Reparatie is echter ook in deze situatie niet of nauwelijks mogelijk.

Voorbeeld 3 - Wisseling van baan

Marcel Jansen werkte tot en met 1994 bij een speciaalzaak voor kaas en noten. In 1995 koos hij voor een loopbaan op de afdeling marketing van een zuivelfabriek. Op het moment van de wisseling van baan was de heer Jansen 40 jaar. Bij de oude werkgever had hij 15 (pensioen)jaren gewerkt en had voor de overgang naar de nieuwe functie een salaris van € 35.000. Na de verandering van baan ontvangt hij van zijn nieuwe werkgever € 45.000. Na deze baanverandering zijn de pensioenrechten van de heer Jansen overgedragen van het pensioenfonds voor de detailhandel naar het pensioenfonds voor de zuivelindustrie. Bij de oude werkgever kon hij in 40 dienstjaren 70% van het eindloon als ouderdomspensioen opbouwen. Dit is omgezet in pensioenrechten bij de nieuwe werkgever waar een vergelijkbare pensioenregeling geldt. Hierbij heeft hij vijf pensioenjaren verloren. Dit kan als volgt worden berekend:

Oude rechten: $15 \times 1,75 \times (\text{€ } 35.000 \text{ -/ - } \text{€ } 15.000) = \text{€ } 5.250$;

Aantal ingekochte dienstjaren: $\text{€ } 5.250 / 1,75 \times (\text{€ } 45.000 \text{ -/ - } \text{€ } 15.000) = 10$ jaar.

Bij de nieuwe werkgever komt hij derhalve maximaal op 35 dienstjaren. Dit betekent een teruggang van zijn rechten op ouderdomspensioen met bijna 10%. Het pensioenverlies wordt alleen maar groter als Marcel Jansen nogmaals of nog een aantal malen van werkgever wisselt. Ditzelfde geldt naar mate de salarisvoortgang bij wisseling van werkgever bij de heer Jansen groter is.

Op zichzelf biedt de Wet IB 2001 de ruimte om een pensioengat te dichten. Echter, naarmate het pensioengat groter is – vanwege het meermaals wisselen van werkgever of vanwege een grote(re) salarisvoortgang – zal het pensioengat steeds moeilijker te dichten zijn.

N.B.: in de berekening is geen rekening gehouden met de kosten die inherent zijn aan de waardeoverdracht. Wanneer hiermee wel rekening wordt gehouden, zal het pensioengat in omvang alleen nog maar toenemen.

Voorbeeld 4 - AOW-hiaat

Bert de Groot is geboren in 1950 en bereikt in 2015 de pensioengerechtigde leeftijd. Zijn vrouw, Karin, is geboren in 1960 en is dus tien jaar jonger. Haar zelfstandig recht op AOW begint pas in 2025. Karin heeft geen inkomen. Gedurende de eerste tien jaar dat Bert met pensioen is, wordt alleen de zelfstandige AOW ontvangen van afgerond € 7.500. Voor een inkomensafhankelijke AOW-toeslag komt het echtpaar niet in aanmerking. Een AOW-gerechtigde heeft immers slechts recht op de toeslag indien hij geboren is vóór 1 januari 1950 en hij een (jongere) partner heeft die geen zelfstandig recht heeft op AOW. In de pensioenregeling van Bert de Groot wordt er echter van uitgegaan dat hij (samen met zijn vrouw) vanaf de ingang van het pensioen de volledige (dubbele) AOW-uitkering ontvangt. Hoewel deze bepaling in een pensioenregeling zeer gebruikelijk is, leidt deze in de situatie van Bert de Groot tot een pensioengat totdat zijn echtgenote een zelfstandig recht op AOW krijgt.

Bert de Groot verdient € 40.000 en bouwt zijn pensioenrechten op binnen een eindloonregeling met een opbouwperiode van 40 dienstjaren en een opbouwpercentage van 1,75%. De dubbele AOW voor gehuwden wordt in het ouderdomspensioen ingebouwd (€ 15.000). In de eerste tien jaar na pensionering bestaat het inkomen van het gezin uit:

Ouderdomspensioen: $40 \times 1,75\% \times (\text{€ } 40.000 - \text{€ } 15.000) =$	€ 17.500
AOW	€ 7.500 +
Totaal	€ 25.000

Tien jaar later krijgt Karin een zelfstandig recht op AOW. Het gezinsinkomen bedraagt dan € 25.000 + € 7.500 = € 32.500.

In feite is er de eerste tien jaar een pensioengat ter grootte van het gemis aan AOW-toeslag (€ 7.500).

Dit pensioengat is door Bert de Groot via een individuele voorziening slechts in beperkte mate fiscaal gefacilieerd te compenseren. Fiscaalrechtelijk wordt het pensioengat dat ontstaat ten gevolge van het gemis aan AOW-toeslag, niet erkend.

Voorbeeld 5 - Pensioengat tweeverdieners

Sabine Dolging is sinds haar 28^e werkzaam in het onderwijs. Haar man, Henk, is sinds zijn 25^e jaar eveneens in het onderwijs werkzaam. Beiden werken fulltime. Het salaris bedraagt respectievelijk € 35.000 en € 40.000. In de pensioenregeling van Sabine wordt ervan uitgegaan dat zij en haar partner na pensionering recht hebben op de AOW voor gehuwden, dus circa € 15.000. Echter, in de pensioenregeling van Henk wordt hier eveneens van uitgegaan. Dit leidt er dus toe dat er in totaal rekening wordt gehouden met een AOW-recht van € 30.000, dus twee keer zoveel als er daadwerkelijk zal worden ontvangen door Sabine en Henk tezamen. Hierdoor ontstaat zonder meer een pensioengat.

Sabine heeft vanaf leeftijd 65 jaar, uitgaande van een opbouwpercentage van 1,75%, een ouderdomspensioen van $37 \times 1,75\% \times (\text{€ } 35.000 - / - \text{€ } 15.000) = \text{€ } 12.950$.

Henk heeft vanaf leeftijd 65 jaar, uitgaande van eenzelfde opbouwpercentage, een ouderdomspensioen van $40 \times 1,75\% \times (\text{€ } 40.000 - / - \text{€ } 15.000) = \text{€ } 17.500$.

Het gezinsinkomen bedraagt na pensionering van Henk en Sabine:

Ouderdomspensioen Sabine	€ 12.950
AOW Sabine	€ 7.500
Ouderdomspensioen Henk	€ 17.500
AOW Henk	€ 7.500 +
Totaal	€ 45.450

In vergelijking met het huidige inkomen bedraagt het inkomen na pensionering 'slechts' 60,6%. In zijn algemeenheid wordt verondersteld dat een adequate oudedagsvoorziening 70% bedraagt van het laatstverdiende inkomen. In het hier geschetste geval is er een pensioengat van bijna 10%. Dit pensioengat kan slechts in beperkte mate door middel van een lijfrente worden gedicht.

Bijlage VII

Overzicht bedrijfsspaarregelingen

	Premiespaar-regeling	Spaarloon-regeling	Geblokkeerde winstdelings-regeling	Niet-geblokkeerde winstdelings-regeling
Deelnemer	werknemer	werknemer	werknemer	werknemer
Storting	werkgever	werkgever	werkgever	werkgever
Aard regeling	Werkgever houdt bedrag in van net- toeloon. Dit bedrag wordt op een geblokkeerde spaarrekening gezet. De werkgever kent naar gelang van de besparing een spaarpremie van maximaal 100% toe.	Werkgever houdt bepaald bedrag in van het brutotoeloon. Dit bedrag wordt op een geblokkeerde spaarrekening gezet.	Een bijzondere vorm van de spaarloonregeling waarin de werknemer recht krijgt op aandeel van de winst van het bedrijf. Verder gelden dezelfde regels als voor de spaarloonregeling.	Werknemer krijgt recht op aandeel van de winst van het bedrijf. Het winstdeel is afhankelijk van de bedrijfswinst en de overeengekomen winstdelingsregeling.
Fiscale faciliteit werknemer	De premie is vrijgesteld van belasting- en premieheffing tot een maximum van € 526 per jaar.	Het spaarloon is vrijgesteld van belasting- en premieheffing tot een maximum van € 788* per jaar.	Als spaarloon	Het winstdeel is vrijgesteld van belasting- en premieheffing tot een maximum van € 788* per jaar.
Fiscale faciliteit werkgever	Over premie tot € 526 is een heffing van 15% verschuldigd, daarboven geldt de normale belasting- en premieheffing.	Over premie tot € 788* is een heffing van 15% verschuldigd, daarboven geldt de normale belasting- en premieheffing.	Als spaarloon	Over premie tot € 788* is een heffing van 15% verschuldigd, daarboven geldt de normale belasting- en premieheffing.
Blokkeringsperiode	4 jaar	4 jaar	Als spaarloon	Geen
Tussentijds toegestane deblokking	- aankoop eigen woning; - bepaalde verzekeringspremies; - onbetaald verlof; - start van een eigen onderneming; - studiekosten.	- aankoop eigen woning; - bepaalde verzekeringspremies; - onbetaald verlof; - start van een eigen onderneming; - studiekosten.	Als spaarloon	n.v.t.
Gezamenlijk maximum	n.v.t.	Heeft de werkgever meerdere faciliteiten getroffen en neemt de werknemer aan meerdere regelingen deel, dan geldt de faciliteit alsmede de heffing per werknemer over ten hoogste een gezamenlijk bedrag van € 788*; over het meerdere geldt de normale belasting- en premieheffing.		

* Het spaarloon of het winstdeel kan ook bestaan uit aandelen of aandelenopties van de onderneming. In dat geval wordt de vrijstelling verdubbeld.

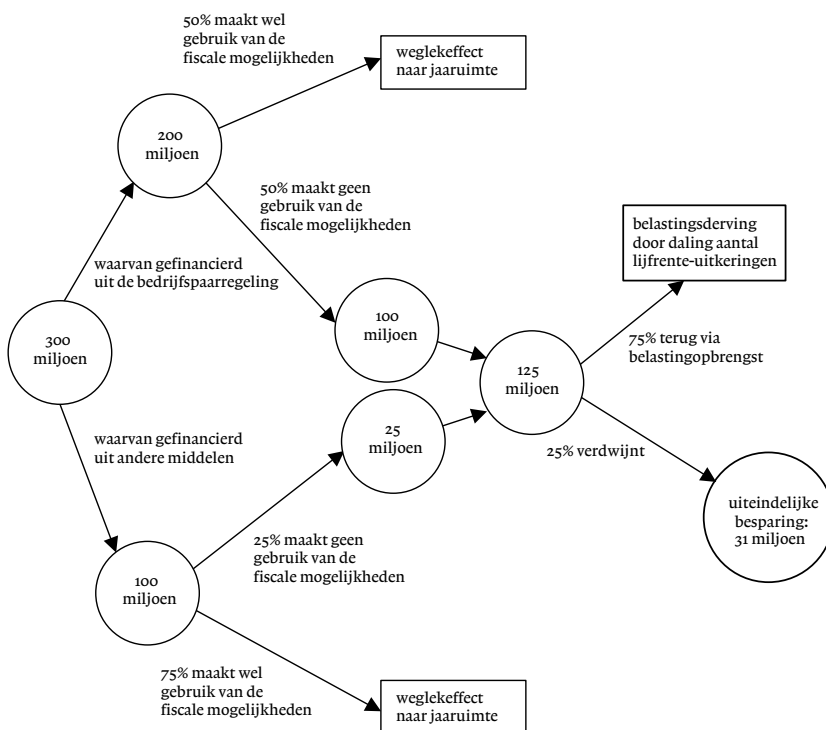
Bron: www.belastingdienst.nl

Bijlage VIII

Illustratie van mogelijke feitelijke besparing bij afschaffen basisruimte

In het figuur hieronder wordt een illustratie gegeven van het mogelijke weglekeffect naar de jaarruimte en de mogelijke daling van de belastingopbrengsten bij afschaffing van de basisruimte. Hierdoor wordt de mogelijke feitelijke besparing inzichtelijk.

Gevolgen van het weglekeffect en belastingderving



De onderbouwing bij het figuur wordt hieronder gegeven. Uit het onderzoek van GfK PanelServices[1] blijkt dat ongeveer 2/3 van de gebruikers van de basisaftrek lijfrente de premie financiert door middel van de bedrijfs-spaarreelingen en 1/3 uit andere middelen.

Van de budgettaire derving van € 300 miljoen wordt aldus € 200 miljoen gefinancierd uit de bedrijfsspaarreelingen. Als wordt aangenomen dat van deze belastingplichtigen 50% bereid is om de premie of koopsom uit eigen middelen te voldoen én het pensioengat uit te (laten) rekenen, dan vermindert dit het budgettaire beslag met een bedrag van € 100 miljoen.

[1] GfK PanelServices in opdracht van het Verbond van Verzekeraars, 2002: *Onderzoek naar gebruikers van de basisaftrek lijfrente in 2001*.

Van de budgettaire derving wordt voorts € 100 miljoen gefinancierd uit eigen middelen. Als wordt aangenomen dat van deze belastingplichtigen 75%^[2] bereid is om de premie of koopsom uit eigen middelen te voldoen én het pensioengat uit te (laten) rekenen, dan vermindert dit het budgettaire beslag met een bedrag van € 75 miljoen. De budgettaire derving na afschaffing van de basisaftrek lijfrente is dan niet € 300 miljoen, maar $300 - 100 - 75 = € 125$ miljoen.

Aan de hand van computersimulaties op microniveau naar de kosten-baten van lijfrenteaf trek worden de overheidsinkomsten ingeschat op gemiddeld € 0,75 voor elke euro aan lijfrenteaf trek. Indien rekening wordt gehouden met deze inkomsten, is de derving per saldo € 75 miljoen (25% van € 300 miljoen) waarvan na afschaffing van de basisaftrek lijfrente nog $(125/300) \times 75 = € 31$ miljoen resteert.

[2] Dit percentage ligt hoger dan bij de gebruikers van de bedrijfspaarregelingen, omdat deze mensen niet afhankelijk zijn van de bedrijfspaarregelingen voor de financiering van de polis.

Bijlage IX

Reacties op het Strategisch Akkoord 2002

IG&H Management Consultants heeft naar aanleiding van de maatregelen, voorgesteld in het Strategisch Akkoord 2002, een onderzoek uitgevoerd onder verzekeraars. Hieronder worden de belangrijkste conclusies van het onderzoek weergegeven.[3]

- Verzekeraars vrezen dat de kabinetsmaatregelen tot imagoschade bij de consument zal leiden. Door de maatregelen blijken lijfrenteposten die via bedrijfssparen zijn gefinancierd, achteraf op achterhaalde argumenten te zijn verkocht. De hoge afkoopkosten zullen de consument teleurstellen. Bovendien ontstaan er door de snelle invoering per 1 januari 2003 grote uitvoeringsproblemen en is er weinig tijd om de consument goed voor te lichten.
- De kabinetsplannen halen de groei uit de individuele levenmarkt. De lijfrenteproductie zal naar verwachting met 25% dalen in 2003. Toch hebben verzekeraars vertrouwen in een geleidelijk herstel van deze markt, mits de verzekeringssector er in slaagt om de jaarlijkse pensioenruimtes op grote schaal te berekenen. De productie van de totale individuele levenmarkt zal in 2003 naar verwachting maar met 2% dalen en in 2004 weer met 6% stijgen, omdat wel groei wordt verwacht in andere productcategorieën. Verzekeraars houden vertrouwen in het perspectief van de levenmarkt op langere termijn, omdat volgens onderzoek 80% van de Nederlandse werknemers een pensioentekort heeft.
- Door het wegvallen van het bedrijfssparen verwachten verzekeraars dat consumenten 40% tot 60% van de daarmee gefinancierde lopende lijfrenteposten zullen royeren of premievrij maken. Dit betekent een jaarlijks omzetverlies van € 400 tot € 600 miljoen voor de totale levenssector. Hierdoor komen op termijn enkele duizenden arbeidsplaatsen op de tocht te staan.
- De invoering van een levensloopregeling kan dit omzetverlies verzachten. Volgens het Verbond van Verzekeraars lijkt de politieke discussie te verschuiven richting een mogelijk uitstel van de afschaffing van de bedrijfsspaarregeling naar 1 januari 2004. De verlofknip lijkt inmiddels van de baan en het politieke denken verschuift naar het CDA-voorstel voor een lijfrenteachtige constructie. Als de bedrijfsspaarregeling kan overvloeien in de levensloopregeling, kan veel onduidelijkheid en kunnen uitvoeringsproblemen worden voorkomen.
- De maatregelen zouden grote consequenties hebben voor assurantie-intermediairs. Vanaf 2001 zijn al 86 intermediairs failliet gegaan, met in totaal 1.800 arbeidsplaatsen. Dit waren vooral verkooporganisaties die waren gespecialiseerd in de verkoop van eenvoudige levensverzekeringen. Een tweede golf aan faillissementen wordt verwacht, omdat levenintermediairs door de plannen dubbel worden getroffen, namelijk door een daling van de omzet en tevens door de terugvordering van de nog niet verdiende

provisies als gevolg van royementen. In totaal bedraagt het terugboekingsrisico van onverdiende provisie over bedrijfspaarlijfrenten ongeveer € 150 tot € 250 miljoen. Analyse van IG&H geeft aan dat nog eens 126 intermediairs met in totaal 231 vestigingen daarvoor kwetsbaar zijn. Naar verwachting worden nog eens enkele duizenden arbeidsplaatsen bij intermediairs bedreigd.

- Het effect op de winstgevendheid van levensverzekeraars zal groter zijn dan het effect op de omzet. Doordat de omzetsdaling door de kabinetsplannen zich tegelijkertijd voordoet met een sterke daling op de beurs, administratieve lastenverzwaring, lagere marges op nieuwe producten en faillissementen onder tussenpersonen, zal de winst fors onder druk komen te staan. Verzekeraars geven aan hiertegen maatregelen te zullen nemen, met name door het inzetten op administratieve efficiencyverbetering door ketenintegratie en arbeidsplaatsenreductie.

[3] IG&H Management Consultants, 2002: *Onderzoek IG&H Management Consultants: verzekeraars vrezen imagoschade en omzetverlies door kabinetsplannen.*

Bijlage X

Pensioen en levensloop

Uitstappen in het spitsuur van het leven om te zorgen of even op adem te komen. Velen zouden dat willen, maar het ontbreekt op dat moment vaak aan de financiële middelen. Door mensen de mogelijkheid te bieden er tijdelijk uit te stappen, zorg je ervoor dat mensen zelf het initiatief houden. Mensen zullen minder snel ziek worden of afbranden, doordat ze een goede balans kunnen vinden tussen werk en zorg, dan wel werk en ontspanning. In een andere fase van het leven is er doorgaans geld of tijd over om de tijdens het verlof opgenomen tijd en middelen te compenseren. De doelstelling is positief te waarderen. Wel moet de invulling van het verlof zo veel mogelijk aan het individu worden overgelaten. De behoefte aan verlof is immers vooral afhankelijk van individuele omstandigheden. Daarmee is ook een verschil aangegeven tussen pensioen en verlof. Anders dan bij pensioen is er bij verlof veel minder behoefte aan een regeling op basis van solidariteit.

In het kader van de discussie rond de levensloop zijn er echter diverse aspecten aan de orde die de pensioensfeer raken. Via de levenslooplegeling wordt kapitaal opgebouwd om te zijner tijd verlof op te nemen. Ingeval geen verlof wordt opgenomen, of minder dan waarvoor gespaard is, zal er kapitaal over zijn. Het zou dan mogelijk moeten zijn dat iemand op oudere leeftijd het kapitaal dat hij via zijn verlofspaarregeling heeft opgebouwd, kan aanwenden voor prepensioen of deeltijdpensioen. Dit zou echter wel moeten geschieden binnen de gegeven wettelijke kaders voor pensioenopbouw. Het lijkt niet zinvol naast de bestaande kaders een nieuw kader voor pensioenopbouw te creëren via de levenslooplegeling. Vooral het deeltijdpensioen sluit goed aan op de levenslooplegeling. Via deeltijdpensioen kan in de periode direct voorafgaand aan het fulltime pensioen alvast pensioen worden genoten voor de tijd dat men minder gaat werken. Daarmee wordt het voor oudere werknemers aantrekkelijker langer door te werken en krijgt de overgang naar het fulltime pensioen een meer geleidelijk verloop. Deeltijdpensioen past ook in het overheidsbeleid gericht op langer doorwerken.

Een andere discussie raakt het gebruik van pensioenreserves voor levensloop. Dat speelt ingeval iemand verlof heeft genomen en hij aan het eind van zijn werkzame leven te weinig heeft kunnen opbouwen om het genoten verlof te financieren. De gedachte is dan dat dat tekort in de levenslooplegeling zou kunnen worden gefinancierd vanuit opgebouwde pensioenaanspraken. Bestaande pensioenreserves dienen echter niet als onderpand voor de levensloop te worden gebruikt. Daarmee wordt het pensioenstelsel te zeer ondergraven. Reeds opgebouwde pensioenaanspraken zijn doorgaans ook te weinig om substantieel verlof mee te financieren. Het is dan ook zeer ongewenst dat de creatie van budgettaire ruimte voor de levenslooplegeling de ruimte voor pensioen zou verdringen.

Bijlage XI

Vereenvoudiging ruimtesysteem

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen drie categorieën gebruikers van het ruimtesysteem voor aftrek van lijfrentes, namelijk werknemers, zelfstandig ondernemers en resultaatgenieters.

Het verschil in de problematiek per categorie bij het bepalen van de jaarruimte vereist een andere oplossingsrichting voor vereenvoudiging van het ruimtesysteem per categorie.

Werknemers kunnen beter in de gelegenheid worden gesteld om berekeningen te (laten) maken als de opgave van de factor A hen eerder dan nu het geval is, zou bereiken. Het amendement op het Belastingplan 2003, waardoor voor de pensioengroei (de factor A) wordt uitgegaan van een eerder kalenderjaar, is al een verbetering. Zuiverder is echter om uit te gaan van de pensioenaangroei van het huidige kalenderjaar. Dit is mogelijk door uit te gaan van één uniforme peildatum voor bepaling van het pensioengevend salaris, 1 januari.

De zelfstandig ondernemers zijn meer gebaat bij een structurele verlenging van de terugwentelingstermijn structureel (van zes) naar twaalf maanden. Voor resultaatgenieters geldt grotendeels hetzelfde regime als voor zelfstandig ondernemers, zeker wat betreft het vergaren en bepalen van de voor lijfrentepremieaftrek benodigde gegevens. Er is een categorie resultaatgenieters waarvoor het resultaat slechts een bijzaak is ('bijbeuners'). Deze categorie is eerder te vereenzelvigen met de categorie werknemers.

De uniforme peildatum en de verlenging van de terugwentelingstermijn worden hieronder besproken.

Werknemers: uniforme peildatum factor A

Werknemers kunnen beter in de gelegenheid worden gesteld om berekeningen te (laten) maken als de opgave van de factor A hen eerder zou bereiken dan nu het geval is. Aangezien de factor A wordt bepaald op basis van het pensioengevende salaris over het betreffende jaar dan wel per de relevante peildatum uit de pensioenregeling, kan de opgave niet eerder dan aan het einde van dat jaar kan worden bepaald.

Het is voor te stellen dat indien zou worden uitgegaan van één uniforme peildatum, 1 januari van het betreffende jaar, deze opgave wel eerder mogelijk is. In het merendeel van de pensioenregelingen is die 1 januari ook de werkelijke peildatum. Hierbij moet aangenomen worden dat uitvoerders vóór verloop van het jaar de nieuwe salarisgegevens hebben moeten kunnen verwerken. Waar dit door omstandigheden anders is of er een andere peildatum geldt, kan worden uitgegaan van het laatstelijk bekende salaris. In deze situatie moeten uitvoerders de opgave vóór verloop van het jaar aan de werknemer kunnen verzenden. Deze kan er vervolgens bij het begin van het opvolgende jaar mee aan de slag.

Bij een opgave achteraf kan blijken dat deze niet overeen stemt met de werkelijkheid, bijvoorbeeld in geval van in- en uitdiensttreding. Hiervoor moet een mogelijkheid van correctie worden ingebouwd, evenwel alleen op verzoek van de werknemer. Dit beperkt de correctiewerkzaamheden van de uitvoerder tot alleen die gevallen waarin de opgave zal worden gebruikt. Teneinde de werknemer in staat te stellen om te beoordelen of hij een correctie moet vragen, moet hierover bij de oorspronkelijke opgave een toelichting worden opgenomen.

Door het genoemde amendement op het Belastingplan is de factor A wel eerder beschikbaar, maar wordt uitgegaan van gegevens van het vorige kalenderjaar. Voor de inkomensgegevens wordt echter wel uitgegaan van de gegevens van het huidige kalenderjaar. Bij een peildatum voor de factor A op 1 januari is er sprake van een zuiverder beeld van het pensioentekort.

Zelfstandig ondernemers: verlengen terugwentelingstermijn

Zelfstandig ondernemers die standaard uitstel van de termijn van het indienen van de aangifte vragen, zullen zeker voor de jaren 2003 en volgende worden geconfronteerd met de beperkte terugwentelingstermijn tot 1 juli van het opvolgende jaar.^[1] Deze ondernemers zijn er bij gebaat om de terugwentelingstermijn structureel te verlengen (van zes) naar twaalf maanden.

Het moment waarop zelfstandig ondernemers over de (inkomens)gegevens beschikken om hun aangifte te in te vullen, valt samen met het moment waarop zij een berekening kunnen maken van de hen toekomende jaarruimte. Dan beschikken zij over hun winst uit onderneming en de stand van de fiscale oudedagsreserve c.q. de dotatie aan die reserve. Bovendien laat deze categorie zich veelal bijstaan door een adviseur die vrijwel standaard uitstel voor de termijn voor het doen van een aangifte aanvraagt. De verzekeringsadviseurs plegen reeds voldoende op de doelgroep te zijn aangesloten. Voor deze categorie is het dienstig om de terugwentelingstermijn structureel te verlengen van zes tot twaalf maanden (of uiterlijk het moment van doen van aangifte). Het is aannemelijk dat de Belastingdienst hiertegen weinig bezwaar zal kunnen hebben, daar deze aangiftes van nature een langere doorlooptijd hebben.

[1] In de WET IB 2001 is de mogelijkheid opgenomen om een lijfrentepremie die na afloop van het betreffende kalenderjaar is voldaan, toch in dat jaar fiscaal in aanmerking te nemen. Dit is de zogenoemde terugwentelingsregeling. De terugwentelingstermijn is twaalf maanden voor de jaren 2001 en 2002 en zes maanden voor de jaren erna.

Literatuurlijst

Vermeend, W.A., Ballegooijen, K. van, Wapperom, L., 2002: *Fiscaal voordelig sparen via de werkgever*, Kluwer, Deventer

CBS, 1996, *Statistisch zakboek*, Centraal Bureau voor Statistiek, Voorburg/Heerlen

CBS, 2002: *Meer mensen aan het werk*, in: Webmagazine CBS, 30-09-2002

Commissie van de Europese gemeenschappen, 2001: *De opheffing van fiscale barrières voor grensoverschrijdende bedrijfspensioenregelingen*, Europese Commissie, Brussel

CPB, 2000: *Ageing in the Netherlands*, SDU Uitgevers, Den Haag

CPB, 2001, *Macro Economische Verkenningen, 1990 t/m 2003*, Centraal Planbureau, Den Haag

CPB, 2002: *Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord 2003-2006*, Centraal Planbureau, Den Haag

CTSV, *Kroniek van de sociale verzekeringen, 1995 t/m 2001*, Amsterdam

Eerste Kamer, 1998-1999, 26020, nr. 104, *Wet fiscale behandeling pensioenen, gewijzigd voorstel van wet, 26-11-1998*

Eerste Kamer, 1999-2000, 26727 en 26728, nr. 202a, *Wet inkomstenbelasting 2001, Memorie van antwoord, 07-04-2000*

Eichholtz, Koedijk en Otten, 2002: *De eeuw van het aandeel*, in: ESB, 14-01-2002

EPC, 2001: *Budgetary challenge posed by ageing population*, European Policy Committee, Brussel

EPC, 2002, *Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reform on pension expenditure*, European Policy Committee, Brussel

European Financial Services Round Table, 2002: *One Europe, One Pension – Affording the future*, internet: www.efsrt.org

Europese Commissie, 2002: *Social protection in Europe 2001*, Europese Commissie, Brussel

Europese Raad, 2001: *Europese Raad van Barcelona, conclusies van het voorzitterschap*, Europese Raad, Brussel

Ewijk, C. van, Ven, M. van de, 2002: *Pensioenvermogen vanuit macro-perspectief*, Koninklijke Vereniging voor Staatshuishoudkunde, Amsterdam

GfK PanelServices in opdracht van het Verbond van Verzekeraars, 2002: *Onderzoek naar gebruikers van de basisaftrek lijfrente in 2001*, in: persbericht Verbond van Verzekeraars, 30 mei 2002, Den Haag

Hilbink, K.H. en Visser, J., 1999, *Schatting van het pensioentekort*, in: Het Verzekerings-Archief, 1999, nr. 4., p. 148-152

IG&H Management Consultants, 2002, *Onderzoek IG&H Management Consultants: Verzekeraars vrezen imagoschade en omzetverlies door Kabinetsplannen*, in: persbericht IG&H Management Consultants, 31 oktober 2002, Woerden

Kuné, J.B., 1994, *Kapitaaldekking versus omslagfinanciering*, in: Economisch Statistische Berichten, 17-08-1994, p. 714-717

Meer, E. van der, 2002: *Pensioenen in de Europese Unie – de toekomst van oudedagsvoorzieningen in Europa*, AEGON Levensverzekeringen N.V., Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002: *Nationaal Actieplan Pensioenen*, Den Haag

NIPO in opdracht van Generali verzekeringsgroep, 6 november 2001: *AOW-hiaat onbekend bij 4 op de 5 Nederlanders*, NIPO, Amsterdam

NYFER, 1996: *Lang zullen we leven! En wie zal dat betalen ...*, NYFER, Breukelen

NYFER, 2000: *De financierbaarheid van het pensioenstelsel*, NYFER, Breukelen

NYFER, 2002: *Een advies met prikkels en stekels*, NYFER, Breukelen

NYFER, (nog te verschijnen): *De VUT voorbij?*

OECD, 2001: *Ageing and Income*, Organization for Economic Co-operation and Development, Parijs

OECD, 2001: *Economic Survey Germany*, Organization for Economic Co-operation and Development, Parijs

OECD, 2002: *Getting Older, getting Poorer?*, Organization for Economic Co-operation and Development, Parijs

PVK, 2001: *Pensioenmonitor, Niet-financiële gegevens pensioenfondsen*, Pensioen- & Verzekeringkamer, Apeldoorn

PVK, 2002: *Pensioenmonitor, Niet-financiële gegevens pensioenfondsen*, Pensioen- & Verzekeringskamer, Apeldoorn

PVK, 2002: *Brief van 30-09-2002 aan de besturen van de pensioenfondsen: Uitgangspunten voor de financiële opzet en positie van pensioenfondsen*, Pensioen- & Verzekeringskamer, Apeldoorn

Riel, B. van, 2002, *Vergrijzing en de AOW: het perspectief van de jaren vijftig*, in: *Economisch Statistische Berichten*, 06-09-2002, p. 620-623

SER, 1999: *Advies fiscale oudedagsparaplu*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag

SER, 2000: *Onvolledige WAO-opbouw*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag

SER, 2001: *Advies Arbeidsmobiliteit in de EU*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag

SER, 2001: *Advies Nieuwe Pensioenwet*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag

SER, 2002: *Advies EU en vergrijzing*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag

SER, 2002: *Aanvullend advies Nieuwe Pensioenwet*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag

SER, 2002: *Rapport Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag

Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 12-7-2002, *Nationaal Actieplan Pensioenen 2002*, bijlage bij brief aan de Tweede Kamer

Stevens, L.G.M., 2002, *Belastingen: weggegooid geld? Fiscaal beleid 2002*, Kluwer, Deventer

Stevens, L.G.M., 2002: *Fiscale Beleidsnotities 2003*, in: *Weekblad Fiscaal Recht*, 26-09-2002, nr. 6497, p. 1327-1341

Stichting van de Arbeid, 1998: *Hoofdlijnen voor een nadere regeling van de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars*, Stichting van de Arbeid, Den Haag

Stichting van de Arbeid, 1998: *Modern en betaalbaar pensioen voor alle werknemers*, Stichting van de Arbeid, Den Haag

Stichting van de Arbeid, 2002: *Brief van 24-10-2002 aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Uitgangspunten voor de financiële opzet en positie van pensioenfondsen*, Stichting van de Arbeid, Den Haag

Strategisch Akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD, 03-07-2002: *Werken aan vrouwen, een kwestie van aanpakken*

Studiegroep Begrotingsruimte, 2000: *Een verkenning van de schuldproblematiek op lange termijn*, Den Haag

Taskforce ouderen en arbeid, 2002: *Liever honing dan azijn, Tussenrapportage 1*, internet: www.ouderenenarbeid.nl

The Economist, 2002: *Still a dirty word*, (anoniem), 08-06-2002

Tweede Kamer, 1999 -2000, 26727, nr.19, *Wet inkomstenbelasting 2001, Tweede nota van wijziging*, 12-01-2000

Tweede Kamer, 2001-2002, 28294, nr. 1, *Hoofdlijnen voor een nieuwe Pensioenwet, brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 27-3-2002

Tweede Kamer, 2002-2003, 26607, nr.5, *Belastingplan 2003, Nota naar aanleiding van het verslag*, 05-11-2002

WRR, 1999, *Generatiebewust beleid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag