

Van: prof. mr. dr. Bastiaan Starink
Aan: Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Ondanks dat we recent zijn ingehaald door IJsland als land met het beste pensioenstelsel ter wereld, staat het Nederlandse pensioenstelsel al jaren in de top 3 van de beste stelsels ter wereld. Halverwege de vorige eeuw is de basis gelegd voor onze eerste pijler die vrij effectief is in het tegengaan van échte armoede onder ouderen. De belangrijkste wijziging van de AOW sinds de invoering ervan is de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting geweest zodat, mede gezien de vergijzing in combinatie met het omslagstelsel, de AOW beter betaalbaar blijft en we tegelijkertijd de effectieve pensioenleeftijd hebben kunnen verhogen.

Het toekomstbestendig houden van de 2e pijler heeft daarentegen iets meer om het lijf. Over de wijzigingen in de tweede pijler praten we nu al bijna 15 jaar. Desalniettemin zijn er grote stappen gezet en staan we aan de vooravond van de introductie van een nieuw pensioenstelsel.

Datum
13 april 2022

Onderwerp
Position Paper
Rondetafelgesprek
Hervorming pensioenstelsel

In dit paper ga ik in op 3 onderwerpen die naar mijn mening tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel nadere aandacht behoeven:

1. Het nabestaandenpensioen;
2. Het adresseren van de witte vlek cq. de Zzp-experimenteerbepaling;
3. Enkele fiscale aspecten.

Ik werk deze drie punten hierna kort uit.

1. Het nabestaandenpensioen

Het huidige nabestaandenpensioen is erg versnipperd vormgegeven hetgeen in de praktijk leidt tot een wirwar van bepalingen. Hierdoor zijn individuen slecht in staat om de kwaliteit van hun nabestaandenvoorziening te beoordelen en hierop te acteren. De voorgestelde uniformering (althans ten dele) is daarom een positieve ontwikkeling die zal leiden tot minder risico's voor individuen. In het nieuwe stelsel wordt het nabestaandenpensioen bij overlijden voor de pensioendatum nog slechts vormgegeven op risicobasis waarbij de dekking maximaal 50% van het salaris betreft. Dit leidt ertoe dat het inkomen van de nabestaande met ongeveer het bedrag van de AOW stijgt vanaf het moment dat hij of zij een AOW-uitkering ontvangt, zeker ten opzichte van de vormgeving van het huidige nabestaandenpensioen. Deze grote inkomenssprong en potentieel ongewenste kostenverhoging kan desgewenst worden voorkomen

door de risicodekking te splitsen: een dekking ter hoogte van (fiscaal maximaal) 50% van de pensioengrondslag (salaris -/- AOW-franchise) welke levenslang wordt uitgekeerd, aangevuld met een dekking ter hoogte van 50% van de AOW-franchise welke wordt uitgekeerd tot de AOW-leeftijd van de nabestaande.

Een tweede aandachtspunt is dat de WTP uitgaat van de veronderstelling dat ex-werknemers zelf een NP-verzekering zullen afsluiten na einde dienstverband omdat ze door de risicoverzekering anders niet verzekerd zijn voor nabestaandenpensioenen. Denkbaar is echter dat deze verzekering standaard is (default) dat ex-werknemers de keuze kunnen maken zich niet te verzekeren ('opt-out'). Uit de academische literatuur bekend is dat deze variant waarschijnlijk tot veel meer verzekering zal leiden omdat deelnemers niet geneigd zijn zelf in actie te komen.

2. Het adresseren van de witte vlek

Een van de generieke doelstellingen van het huidige en nieuwe pensioenstelsel is een adequaat pensioen voor iedere werkende. Bij de totstandkoming van het nieuwe pensioenstelsel is dan ook overeengekomen dat er een plan komt om de witte vlek terug te dringen door het voor zzp'ers mogelijk en aantrekkelijk(er) te maken om aan de 2e pijler deel te nemen. Om de haalbaarheid daarvan te onderzoeken wordt de zogenoemde zzp-experimenteerbepaling opgenomen in de Wet Toekomst Pensioenen. De markt is daar overigens zeer kritisch op. Ik zie ook niet in wat de meerwaarde zou zijn om zzp'ers toegang te bieden tot de 2e pijler. Ik heb daarvoor een aantal argumenten.

Ten eerste hebben zzp'ers ongehinderde toegang tot de 3e pijler. De fiscale mogelijkheden voor pensioenopbouw in de 3e pijler worden in het nieuwe pensioenstelsel grotendeels gelijkgetrokken met die in de 2e pijler. Daarmee ontstaat na decennia een fiscaal arbeidsvormneutraal pensioenkader. Zelfs nu al maakt slechts 10% van de zzp'ers gebruik van de mogelijkheid om pensioen op te bouwen via de 3e pijler. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat bij toegang tot de 2e pijler de animo voor deelname ineens stijgt.

Een volgende belangrijke reden is dat we de 2e pijler er niet mee moeten belasten. De Pensioenwet is in zijn wezenskenmerken zo nauw verbonden met het arbeidsrecht, het dienstverband tussen werkgever en werknemer, de bijbehorende gezagsverhouding en de belangentegenstelling tussen werkgever en werknemer, dat het een juridisch drama zou worden om dat wettelijke kader open te stellen voor niet-werknemers. Ook krijgen pensioenuitvoerders met een ongekend incasso vraagstuk te maken. En zoals gezegd, er is geen reden voor. De 3e pijler biedt de zzp'er namelijk alles hetgeen zij of hij nodig heeft.

Een beter idee om de witte vlek (inclusief die voor zzp'ers) aan te pakken is het introduceren van een uniforme kapitaalgedekte basisregeling. Het idee is om iedereen die inkomen geniet aan een kapitaalgedekte basispensioenregeling te laten deelnemen. Dit kan verplicht plaatsvinden dan wel, indien dit politiek onhaalbaar of onwenselijk is, als standaard optie met een uitstapmogelijkheid. Deze basispensioenregeling is een simpele standaard premieregeling waarbij de deelnemer zelf de aanbieder mag kiezen. Vergelijk het met ons zorgverzekeringssysteem: iedereen is verplicht deel te nemen aan de basisverzekering voor de Zorgverzekeringswet, maar mag zelf zijn aanbieder kiezen.

De regeling is per definitie arbeidsvormneutraal. Of iemand nou werknemer is, DGA, IB-ondernemer, zzp'er, flexwerker, werkt met een 0-urencontract of anderzijds een arbeidsbeloning ontvangt; de uniforme basisregeling zorgt voor een basispensioenopbouw, rechtstreeks gerelateerd aan het verrichten van arbeid. Na het bereiken van een vastgestelde pensioendatum verkrijgt de deelnemer in

ieder geval een gecombineerd basispensioen: de AOW en deze uniforme basisregeling. Dit systeem kan er voor zorgen dat voor elke werkende een adequaat pensioen wordt opgebouwd. De inleg (premie) is te berekenen door middel van een vast percentage (bijvoorbeeld 10%) van het inkomen. Ten aanzien van de opbouw mogelijkheden in pijler 2 en 3 verandert er weinig. Opbouw in deze nieuwe basispensioenregeling is namelijk alleen 'verplicht' indien en voor zover de deelnemer in pijler 2 of 3 niet reeds die 10% (als voorbeeld) inlegt. Deze basispensioenregeling holt de 2e en 3e pijler dus niet uit, maar vult hem slechts aan voor diegene die geen of geen adequaat pensioen opbouwen in pijler 2 of 3. Dit zou de invoering moeten vergemakkelijken omdat geen van de huidige pensioenaanbieders marktaandeel kwijtraakt.

Heffing van de premie geschiedt bijvoorbeeld via de aangifte inkomstenbelasting. Voor ondernemers en zzp'ers kan bijvoorbeeld pas achteraf worden bepaald wat het daadwerkelijke inkomen (de winst uit onderneming) is. Dat is niet ingewikkeld omdat we dit systeem al kennen in de 3e pijler en voor beroepspensioenregelingen in de 2e pijler. De daadwerkelijke uitvoering van deze uniforme basisregeling kan gebeuren door de private markt, vergelijkbaar met het zorgverzekeringsmodel.

Dit systeem is naar mijn mening een efficiënte en effectieve manier om de witte vlek alsmede de ondermaatse pensioenopbouw van zzp'ers te voorkomen. Het is eenvoudig en tegen lage kosten uit te voeren en de huidige aanbieders verliezen er geen markt door. In Zweden bestaat een vergelijkbaar systeem, maar daar is geen sprake van individuele kapitaalsvorming, en in IJsland bestaat een vergelijkbaar systeem voor ondernemers.

3. Enkele fiscale aspecten

Met de invoering van de WTP ontstaat een arbeidsvormneutraal fiscaal pensioenstelsel. Dat is zeer lovenswaardig. Er is daarnaast één belangrijk punt dat ik wil noemen.

In artikel 38t, Wet LB (zie ook MvT artikelsgewijze toelichting bij artikel 38t Wet LB, p. 363) is bepaald dat er nooit meer pensioengaten kunnen worden opgevuld door inhaal van pensioenruimte in een uitkeringsovereenkomst over de jaren tot 2023. De ratio hierachter is mij onduidelijk. Onder de huidige wetgeving is het gewoon mogelijk om binnen een premieovereenkomst pensioenruimte in te halen over jaren in een uitkeringsovereenkomst. De in de artikelsgewijze toelichting aangehaalde argumenten om dit niet toe te staan zijn naar mijn mening gelegenheidsargumenten (vermenging van systemen, beschikbaarheid data, nauwelijks inhaalruimte). Ik geef de Kamer in overweging deze bepaling aan te passen omdat het voor een adequate oudedagsvoorziening belangrijk is dat mensen, ook achteraf, de mogelijk krijgen niet-benutte pensioenruimte alsnog in aanmerking te nemen.