



Fichebundel

IBO Pensioenopbouw

Datum

18 juni 2024

Status

Versie ACH

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Voorkomen van armoede	4
1.1 AOW-opbouw verkorten	4
2. Behoud van levensstandaard	8
2.1 Pauzeknop 2e pijler bij eigen woning	8
2.2 Werkgeverspremie inzichtelijk maken	11
2.3 Informeren ondernemers via KVK	13
2.4 Stimuleren van pensioen- en/of financieel advies	15
2.5 Pensioenvermogen als onderpand voor studieleningen	18
2.6 Pensioenvermogen als onderpand voor consumptieve doelstellingen voor zzp'ers	22
2.7 Afschaffen van de franchise voor pensioenopbouw	25
2.8 2 ^e pijler pensioen openstellen voor zelfstandigen	28
2.9 Bijsparen met opt-in	31
2.10 Bijsparen met opt-out	36
3. Gelijk(er) speelveld	42
3.1 Integraal product zelfstandigen	42
3.2 Pensioenplicht met standaard uitvoerder	45
3.3 Pensioenplicht zonder standaard uitvoerder	49
3.4 Notional Defined Contribution (NDC)	53
4. Houdbaar pensioenstelsel en macro-economische stabiliteit	57
4.1 Bevriezen of verlagen aftoppingsgrens pensioensparen	57
4.2 Afschaffen nettopensioen en nettolijfrente	61
4.3 Volledige fiscalisering AOW-premie	63
4.4 AOW ontkoppelen van het minimumloon	65
4.5 Uniformeren/Individualiseren AOW-uitkeringen	68
4.6 Verlagen ouderenkorting	71
4.7 Pensioenvermogen gebruiken om liquiditeit te creëren	73
4.8 Verlagen fiscale jaarruimte naar 24%	77

Voorwoord

Deze fichebundel is een bijlage bij het IBO Pensioenopbouw. De beleidsopties in deze bundel zijn gerangschikt naar de in het IBO vastgestelde doelen en randvoorwaarden van het pensioenstelsel: (1) Voorkomen van armoede, (2) Behoud van levensstandaard, (3) Gelijk speelveld en (4) Houdbaar pensioenstelsel en macro-economische stabiliteit. Wanneer fiches meerdere doelen dienen, staat dit vermeld in het fiche.

Dat een fiche is opgenomen in de bundel, betekent niet automatisch dat het IBO de beleidsoptie aanbeveelt. Hoofdstuk 5 van het IBO beschrijft de conclusies en beleidsvarianten, inclusief de wenselijkheid ervan. Hiernaast zijn in de fichebundel nog beleidsopties opgenomen die niet in de hoofdtekst van het IBO genoemd zijn, dit staat telkens aangegeven bij de betreffende fiches. Sommige beleidsopties zijn opgenomen omdat ze vaak genoemd worden in het pensioenlandschap. Dit IBO heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om deze beleidsopties uit te werken en ze te beoordelen op de verschillende criteria. Ook zijn een aantal fiches overgenomen uit eerdere rapporten, zoals het recent verschenen rapport 'bouwstenen voor eenvoudiger belastingstelsel'. Ten slotte is er zorgvuldig naar de selectie gekeken, maar ook dan is dit geen volledige inventarisatie van alle mogelijke opties op het gebied van pensioenopbouw.

Sommige maatregelen in deze fichebundel zijn heel ingrijpend en kunnen de pensioentransitie verstoren. Zo zijn er maatregelen die heel fundamenteel ingrijpen op hoe de sociale zekerheid vormgegeven is, wat voor aanzienlijke uitvoerings- en transitiekosten kan zorgen. Daarnaast druisen sommige maatregelen in tegen de afspraken uit het pensioenakkoord, die ten basis liggen aan de pensioentransitie. Deze maatregelen kunnen de pensioentransitie ernstig verstoren of het draagvlak hiervoor wegnemen. Voor het eventueel invoeren van maatregelen dient dan ook goed naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, de inkomenseffecten en de gevolgen voor de uitvoering van de maatregelen gekeken te worden.

Voor de meeste fiches zijn ramingen gemaakt van de kosten of opbrengsten van de maatregel. Hierbij is zowel gekeken naar de effecten op de uitgaven als de effecten op de inkomsten van het rijk. Voor de inkomstenreeksen geldt in het bijzonder dat er is gekeken naar de gevolgen voor het EMU-saldo en het inkomstenkader. Het verschil in deze reeksen zit in dat sommige maatregelen (bijvoorbeeld fiche 4.1) leiden tot het naar voren halen van belastingopbrengsten én hogere belastingopbrengsten, waardoor het effect op het EMU-saldo op korte termijn positief is. Op lange termijn wordt de hogere opbrengst die direct uit de maatregel volgt gedrukt door lagere belastingopbrengsten uit pensioenuitkeringen. Dit zorgt voor een negatief effect op het EMU-saldo op de lange termijn. In dergelijke gevallen wordt de netto contante waarde van de opbrengst berekend en omgerekend naar een vlakke reeks; de reeks voor het inkomstenkader die wordt gebruikt bij budgettaire besluitvorming.

De effectiviteit van de maatregelen in het wegnemen van de *present bias* is beoordeeld door gedragsexperts. De maatregelen die (gedeeltelijk) zien op het wegnemen van de *present bias* zijn gescoord op het stimuleren van pensioenopbouw en op de vraag of het een verbetering is ten opzichte van het huidige beleid. De betrokken gedragsexperts zijn werkzaam bij het Ministerie van SZW, het Ministerie van Financiën, SVB, UWV en de Belastingdienst. De oordelen van de gedragsexperts betreffen een eerste inschatting, maar voor een steviger oordeel over gedragseffecten en doenlijkheid is een uitgebreidere toets onder de doelgroep noodzakelijk.

1. Voorkomen van armoede

1.1 AOW-opbouw verkorten

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie [meerdere doelen aankruisen is mogelijk]

Type maatregel: Regelgeving

Doel: Voorkomen van Armoede door verminderen van onvolledige AOW-opbouw.

Omschrijving maatregel

De AOW-opbouwperiode wordt verkort van 50 naar 40 jaar met als doel een groter aandeel ingezetenen een volledig(er) AOW te kunnen laten hebben. Het is de bedoeling dat hierdoor de armoedeproblematiek vanwege een onvolledige pensioenopbouw afneemt en het beroep op andere regelingen, zoals de AIO, vermindert.

Het verkorten van de AOW-opbouwperiode van 50 naar 40 jaar (voorafgaand aan de AOW-ingangsdatum) leidt ertoe dat mensen sneller AOW opbouwen, namelijk met 2,5% per jaar in plaats van met 2%. Met 40 opbouwjaren heeft iemand dan een volledige AOW opgebouwd, waar dat 80% is bij een opbouwperiode van 50 jaar. Wanneer iemand AOW heeft opgebouwd eerder dan 40 jaar voorafgaand aan de AOW-ingangsdatum komt dit te vervallen.

Achtergrond/rationale

Het doel van deze maatregel is een snellere AOW-opbouw voor mensen die bij het bereiken van de AOW gerechtigde leeftijd minder dan 50 jaar in Nederland hebben gewoond of gewerkt. Deze personen krijgen met deze maatregel minder snel te maken met een onvolledige AOW-opbouw en hierdoor zijn er minder AOW-gerechtigden die aanspraak moeten maken op een aanvulling vanuit de AIO (Bijstand).

In 2023 ontvingen ongeveer 3,6 miljoen personen een AOW-uitkering. Daarvan wonen ongeveer 3,3 miljoen personen in Nederland. Van hen had ongeveer 370 duizend personen een onvolledige AOW-uitkering. Ongeveer 330.000 personen (10% van de AOW-gerechtigden) ontvangen in 2023 een AOW-uitkering in het buitenland. Het merendeel ontvangt een gekorte AOW-uitkering vanwege verblijf in het buitenland gedurende de opbouwfase. In totaal zijn er in Nederland ongeveer 50.000 huishoudens (80.000 personen) die een beroep doen op bijstand in de vorm van een Aanvullende Inkomensvoorziening van Ouderen (AIO). De bijstand in de vorm van AIO is een vorm van armoedebestrijding, zonder welke deze huishoudens in armoede zouden verkeren.

Varianten

In dit fiche is de maatregel uitgewerkt waarin de opbouwperiode wordt verkort van 50 naar 40 jaar voorafgaand aan AOW-ingangsdatum. Daarop zijn variaties denkbaar. Varianten zijn:

- Variant 40 in 50: Het hanteren van 40 opbouwjaren over een opbouwperiode van 50 jaar
- Variant degressieve opbouw: Het hanteren van een degressieve AOW-opbouw, waarin het opbouwpercentage per opbouwjaar afneemt naarmate men meer opbouwjaren heeft. Specifiek neemt het opbouwpercentage af van 4% per jaar in de eerste opbouwjaren naar 1% in de laatste opbouwjaren.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De maatregel is in beperkte mate doeltreffend en doelmatig, omdat de groep die bereikt wordt veel groter is dan nodig om armoede te voorkomen. Bovendien bestaat er al een vangnet voor de groep die onder het sociaal minimum terecht: zij kunnen aanspraak maken op de AIO. Daarnaast kent de maatregel twee tegengestelde effecten. Waar een opbouwjaar met 2,5% tot snellere AOW-opbouw leidt, leidt het missen van een opbouwjaar immers ook sneller tot een onvolledige AOW met een korting van 2,5% in plaats van 2%. Ook zullen de eerste tien jaar van de huidige opbouwperiode met deze maatregel niet meer meetellen in de AOW-opbouw. Daarnaast geldt dat voor zover de doelgroep bereikt wordt, het effect voor een groot gedeelte

van de doelgroep (ongeveer 2/3e deel) te klein is om het doel 'armoede voorkomen' te bereiken. Daarmee zijn de kosten van de maatregel een veelvoud van de besparingen die op de AIO gerealiseerd kunnen worden met deze maatregel.

Variant 40 in 50: Een alternatief is om te kijken naar 40 opbouwjaren in de 50 jaren voorafgaand aan de AOW-datum, maar dat alternatief is ook niet doelmatig. Het leidt weliswaar tot minder kortingen op de AOW, maar daarmee ook tot veel grotere budgettaire effecten. De toename van de AOW uitgaven wordt geraamd op structureel € 1,782 miljard en de afname in AIO uitgaven op structureel € 130 miljoen. Per saldo zullen de structurele uitgaven toenemen met € 1,652 miljard.

Variant degressieve opbouw: Bij een degressieve AOW-opbouw leidt wonen/werken in het buitenland minder snel tot een groot AOW-gat naarmate iemand al langer in Nederland gewoond of gewerkt heeft. In deze variant bouwt men op basis van alle opgebouwde AOW-jaren, voorde eerste 10 jaar 40% van het AOW-recht op, voor de tweede 10 jaar 30%, voor de derde 10 jaar 20%, voor de vierde 10 jaar 10% (na 40 opbouwjaren 100%). Het voordeel van deze variant is, vanuit de doelstelling om armoede te voorkomen, dat het gemis van enkele AOW-opbouwjaren tot minder grote AOW-kortingen leidt. Degressieve AOW-opbouw is een variant op verkorting van de AOW-opbouw naar 40 jaar met een vast opbouwpercentage. Daarmee kan de doeltreffendheid van die maatregel verhoogd worden. Tegelijkertijd blijven de bij die maatregel genoemde nadelen van beperkte doelmatigheid, ongelijke behandeling en grote budgettaire effecten bestaan.

Voor hogere inkomens met een onvolledige AOW is het waarschijnlijk efficiënter en effectiever om de deelname aan pensioenregelingen in zowel de tweede als de derde pijler te bevorderen dan een generieke AOW-maatregel, omdat betrokken personen dat gericht op hun situatie kunnen richten. Voor lagere inkomens biedt de AIO een doeltreffendere en doelmatigere manier om armoede te voorkomen.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

De maatregel leidt tot een hogere AOW-opbouw voor personen die niet of beperkt in de 50 tot 40 jaar voor de AOW-leeftijd in Nederland wonen of werken, maar wel in de 40 jaar voor de AOW-leeftijd. Voor een aantal mensen leidt deze maatregel tot een lagere AOW-opbouw dan in de huidige situatie. Dit zijn voornamelijk mensen die een aantal jaar in het buitenland wonen in de 40 jaar voor de AOW-leeftijd. Een jaar weg kost in dit voorstel namelijk meer AOW-opbouw.

Gevolgen begroting

Vaste AOW-opbouw (2,5% per jaar)

(x € mln.)	Struc
Uitgaven AOW	179
Inverdieneffect AIO	-13
Totaal	166

Het verhogen van het AOW-opbouwpercentage van 2% naar 2,5% leidt tot een opbouwperiode van 40 jaar. Hiervoor zal een wetswijziging moeten plaatsvinden, wat doorgaans twee jaar zal duren. Daarnaast wordt een overgangstermijn van vijf jaar gehanteerd. Dit betekent dat deze maatregel op zijn vroegst in kan gaan in 2031. De extra uitkeringslasten zullen toenemen tot € 179 miljoen in 2060. De hogere AOW-uitgaven betekenen ook dat de AIO-uitgaven zullen dalen met ca. € 13 mln. in 2060. Ook de uitvoeringslasten zullen toenemen, het verkorten van de AOW-opbouw periode is een omvangrijke en complexe opgave. Deze uitvoeringskosten zijn niet opgenomen in bovenstaande tabel.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Financiële consequenties voor burgers bestaan uit de veranderingen in uitkeringen bij doorvoering van deze maatregel (zie gevolgen begroting).

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Juridische aspecten: eigendomsrecht/overgangstermijn

Wijzigingen in opbouwjaren kunnen inbreuk maken op eigendomsrecht en rechtszekerheid; Afhankelijk van verblijf in het buitenland kan deze maatregel ook nadelige gevolgen voor sommige burgers hebben (in deze variant hebben die burgers met een beperkt aantal 'gemiste' AOW-jaren een nadeel in de vorm van een lagere AOW-opbouw in de huidige situatie: mensen

die bijvoorbeeld 5 AOW-opbouwjaren missen, zouden in deze variant $5 \times 2,5\% = 12,5\%$ AOW-opbouw missen, waar dat in huidige situatie $5 \times 2\% = 10\%$ zou zijn). De wetgever heeft hierin de nodige ruimte, mits voldaan is aan een aantal voorwaarden als legitieme motivatie vanuit het algemeen belang, proportionaliteit en een redelijke overgangstermijn. De maatregel leidt tot ongelijke behandeling tussen mensen die wel premie betalen en geen AOW-opbouwen bij een arbeidsduur van meer dan 40 jaar enerzijds en mensen met een kortere arbeids- en verblijfsduur in Nederland anderzijds.

Uitvoeringsaspecten: omvangrijke en complexe opgave

Het omschakelen naar een kortere opbouwperiode met hogere opbouw per verzekeringsjaar is uitvoerbaar. De wijze waarop wijziging wordt ingevoerd bepaalt de impact. Hoewel het juridisch mogelijk is om verzekerde jaren te ontnemen, kan dit wel tot aanzienlijke aantallen bezwaar en beroepszaken leiden. Als dit ook gevolgen heeft voor personen die al AOW-gerechtigd zijn, dient iedereen met een korting wegens niet verzekerde jaren een nieuwe AOW-beschikking te ontvangen. Dit is een aanzienlijke operatie die betrekking heeft op bijna 700.000 AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW-opbouw. Als dient te worden bewerkstelligd dat niemand erop achteruitgaat, is er complicerend overgangsrecht nodig. Vanwege deze redenen vergt de maatregel nadere uitwerking en wetswijziging waardoor deze op korte termijn niet uitvoerbaar is.

Planning

De maatregel vergt wetswijziging en een redelijke overgangstermijn voor mensen voor wie de maatregel negatieve gevolgen heeft (in de zin dat zij bij toepassing van deze maatregel minder AOW zouden opbouwen dan volgens de huidige systematiek). Rekening moet worden gehouden met een inwerkingtredingsdatum die ca 7 jaar ligt na de start van het wetgevingstraject (2 jaar wetgeving, 5 jaar overgangstermijn).

Maatschappelijk draagvlak

De AOW is een politiek gevoelig onderwerp. Gelet op de beperkte doelmatigheid is er waarschijnlijk geen breed maatschappelijk draagvlak.

Doenvermogen/gedragsaspecten

De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de *present bias* is beoordeeld door gedragsexperts. De maatregel is beperkt effectief in het stimuleren van pensioenopbouw doordat deze zich enkel op de eerste pijler richt. Vanuit gedragsperspectief is de maatregel een kleine verbetering aangezien er geen tot beperkt actie vereist is van de deelnemer. Daardoor is er een kleine(re) kans op problemen vanwege (gebrek aan) doenvermogen.

Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen *present bias*

Stimuleren pensioenopbouw	Matig
Verbetering t.o.v. het huidige beleid	Kleine verbetering
Is (aanvullend) onderzoek gewenst?	Ja, welke specifieke groepen de maatregel treft.

Variant degressieve opbouw: Deze variant scoort hetzelfde als de basisvariant in effectiviteit van het wegnemen van de *present bias*. Ten opzichte van de basisvariant is deze maatregel minder doenlijk omdat het voor AOW-verzekerden lastiger wordt om een inschatting te maken van de AOW-consequenties van verblijf in het buitenland.

Overig

In dit fiche is verder niet ingegaan op het vraagstuk of mensen bij verblijf in het buitenland ook in het buitenland pensioen hebben kunnen opbouwen en de Nederlandse overheid verantwoordelijk moet worden gehouden voor de opbouw van sociale zekerheid voor de jaren waarin men in het buitenland verbleef. Vanuit dat perspectief gezien draagt bijstand in de vorm van AIO voor een deel het karakter van armoedebestrijding voor die gevallen waarin armoede niet voorkomen kon worden bij pensioenopbouw tijdens buitenlands verblijf naast de pensioenvoorzieningen in de eerste, tweede en derde pijler bij verblijf in Nederland.

2. Behoud van levensstandaard

2.1 Pauzeknop 2e pijler bij eigen woning

Fiche niet genoemd in hoofdrapport

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatige consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: regelgeving/belasting

Doel: Verbinden pensioenopbouw 2^e pijler en eigen woning bezit

Omschrijving maatregel

- Meer afstemming tussen pensioenopbouw en kosten eigen woning door mensen met een eigen woning de mogelijkheid te bieden om minder in de tweede pijler te laten inleggen door middel van een pauzeknop.
- Aan de pauzeknop hangt het risico dat mensen te weinig pensioen opbouwen als zij hier te lang gebruik van maken. Daarom zou bij een eventuele verdere verkenning een begrenzing van de duur van de pauzeknop onderzocht kunnen worden.
- Een mogelijk eenvoudiger alternatief om oversparen in illiquide vermogensopbouw te voorkomen is afbouwen van de fiscale stimulering van enerzijds de eigen woning en anderzijds de opbouw in de 2^e pijler. Dit is uitgewerkt in respectievelijk fiche 4.7.

Achtergrond/rationale

- Veel huishoudens bouwen vermogen op door pensioenopbouw in de tweede pijler, vrije besparingen en aflossing van de eigenwoningschuld. Die combinatie kan leiden tot een hoge vervangingsratio (zie ook Hoofdstuk 3 van het IBO).
- Vanuit het oogpunt van een optimale spreiding van bestedingen over de levensloop is er een groep huiseigenaren die veel oudedagsvoorzieningen opbouwt (zowel in de tweede als de vierde pijler, zie paragraaf 3.1.2.3.2 van het IBO). Vanuit het principe van gelijkmatige consumptie over de levenscyclus kan de vraag ontstaan of dergelijke hoge opbouw wenselijk is.
- Deze maatregel stelt huiseigenaren in staat om de pensioenopbouw beter af te stemmen op de individuele behoefte en andere vermogenscomponenten. Gebruik van deze maatregel leidt tot een lager pensioen en mogelijk tot een meer gelijke verdeling van bestedingen over de levensloop.
- Vaststelling van een maximale duur van de pauzeknop, zorgt ervoor dat het effect op de verwachte vervangingsratio beperkt blijft.
- De tijdelijke premiestop heeft betrekking op zowel het werknemers - als het werkgeversdeel van de (spaar)premie. Dit vanwege pensioenregelingen waarbij de werkgever het grootste deel van de premie voor zijn rekening neemt. De stop ziet niet op de risicopremies, omdat het wegvallen hiervan grote risico's met zich meebrengt die niet verzacht worden door vermogen dat is opgebouwd in de eigen woning. De effecten hiervan op het brutoloon moeten nader worden uitgezocht.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel kan bijdragen aan het beperken van oversparen onder huiseigenaren en een betere spreiding van kosten over de levensloop. Door de duur te begrenzen kan het effect op grijze vlek (werknemers die te weinig pensioen opbouwen) worden beperkt.
- De maatregel is niet doelmatig vanuit het perspectief van pensioenvermogensopbouw. Reden hiervoor is de degressieve opbouw onder de Wtp waarbij de premie-inleg op jongere leeftijd belangrijker is geworden voor de pensioenopbouw. Een premiepauze in de beginjaren van de pensioenopbouw is hierdoor duurder geworden. Uit onderzoek blijkt dat € 5000 meer vrij besteedbaar inkomen op jongere leeftijd, zorgt voor € 40.000 minder

pensioenvermogen opbouw. ¹ Om de lasten in de jongere jaren te drukken, wordt er met deze maatregel dus veel pensioenvermogen in de tweede pijler ingeleverd.
Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw
<ul style="list-style-type: none"> - Het verwachte effect van deze maatregel is dat de pensioenopbouw in de tweede pijler zal afnemen voor de werknemers die een eigen huis hebben. Dit betreft een kwalitatieve beschrijving. Voor een exacte raming is eerst aanvullend onderzoek nodig naar de vormgeving en impact van de maatregel. - Als de maximale duur van de pauzeknop (indirect) gekoppeld wordt aan de waarde van de woning, dan zullen schommelingen in de huizenprijzen ook effect hebben op de pensioenopbouw in de tweede pijler.
Gevolgen begroting
<ul style="list-style-type: none"> - Dit betreft een kwalitatieve beschrijving. Voor een budgettaire raming is eerst aanvullend onderzoek nodig naar de vormgeving en impact van de maatregel. Het hogere loon als gevolg van een tijdelijke premiestop zorgt ervoor dat sommige huiseigenaren in een hogere belastingschijf terecht komen of minder recht hebben op inkomensafhankelijke toeslagen en kortingen. - Als men de pauzeknop gebruikt, legt men minder premie in voor pensioen en maakt dus minder gebruik van de omkeerregel. Daarmee leidt deze maatregel tot het naar voren halen van belastingopbrengsten en per saldo tot hogere belastingopbrengsten. Op lange termijn wordt de hogere opbrengst gedrukt door lagere belastingopbrengsten uit pensioenuitkeringen.
Financiële consequenties burgers/bedrijven
<ul style="list-style-type: none"> - De beleidsmatige lasten voor burgers, werkgevers en pensioenfondsen zullen toenemen. Burgers moeten aangeven wanneer zij gebruik willen maken van de pauzeknop. Hiervoor moeten zij zich inlezen in de mogelijkheden en consequenties van de maatregel. - Werkgevers moeten rekening houden met wisselende pensioenafdrachten aan het pensioenfonds. Ten slotte krijgen ook pensioenfondsen meer administratieve lasten.
Economie
<ul style="list-style-type: none"> - De mogelijkheid voor huiseigenaren om minder pensioen in te leggen kan ook effecten hebben op de woningmarkt. Het kan ertoe leiden dat mensen extra aflossen en hierdoor schokken op de woningmarkt beter kunnen opvangen of dat de extra bestedingsruimte de huizenprijzen doet stijgen.
Transitie Wtp
<ul style="list-style-type: none"> - De maatregel is een ingrijpende wijziging in het stelsel, waardoor de uitvoering van de Wtp nog complexer wordt. - De maatregel heeft consequenties voor het beleggingsbeleid van zowel pensioenuitvoerders als huiseigenaren. Pensioenuitvoerders zullen (beperkt) minder illiquide beleggingen aan moeten houden - hetgeen het beleggingsresultaat negatief kan beïnvloeden - omdat de premieopbrengsten minder zeker zullen zijn.
Uitvoeringsaspecten en juridische toets
<ul style="list-style-type: none"> - In de uitkeringsfase van het pensioen is het noodzakelijk dat er voldoende collectiviteit blijft bestaan om langlevensrisico te kunnen delen. Door deze maatregel kunnen huiseigenaren minder pensioenvermogen opbouwen wanneer zij verwachten dat de solidariteit in hun nadeel werkt op basis van hun levensverwachting (antiselectie). - De maatregel zal ook gevolgen hebben voor (de communicatie van) sociale partners. Zij spreken nu af welk pensioendoel men wil behalen met welke kans en premie. Als iemand de pauzeknop indrukt, zal het pensioendoel niet meer gehaald kunnen worden met dezelfde kans als de andere deelnemers in een pensioenregeling. Dit geldt overigens ook voor ieder die met andere tijdelijke onderbrekingen of verlagingen te maken heeft. - Uit een eerder verkenning kwam naar voren dat dergelijke opties mogelijk in tegenspraak zijn met Europees recht. Onder het FTK lijken deze opties dus juridisch niet mogelijk. Hoewel onder de Wtp sommige bezwaren mogelijk worden weggenomen omdat de doorsneesystematiek is afgeschaft en de inleg vertaald wordt naar een persoonlijk pensioenvermogen, is er nog geen juridische analyse gedaan bijv. voor de verplichtstelling.

¹ Pwc, 2021, *Nieuwe keuzemogelijkheden aanvullend pensioen, maart 2021.*

Bij het gebruik maken van de pauzeknop wordt de pensioenopbouw immers tijdelijk gestaakt, ondanks dat er wel een verplichtstelling geldt.

- Er zullen aanzienlijke uitvoeringslasten zijn, die vooral die vooral neerslaan bij werkgevers. Zij moeten in hun administratie verankeren dat de premies van afzonderlijke medewerkers (na aftrek van loonbelasting en premies) worden gestort op de juiste rekening (loonrekening dan wel pensioenrekening). Fondsen moeten (de controles op) de administratie eenmalig inrichten op de optie geen opbouw wel risicodekkingen.

Planning

- Er is aanvullend onderzoek nodig om de maatregel concreet uit te werken naar o.a. de maximale duur van de pauzeknop en effecten van de premiestop op het brutoloon. Op basis hiervan wordt de maatregel verder uitgewerkt en getoetst (~1 jaar). Het wetstraject dat hierop zou volgen zal ongeveer 2 jaar in beslag nemen. Voor de implementatie zal vervolgens ook nog voldoende tijd uitgetrokken moeten worden.

Maatschappelijk draagvlak

- De mate waarin keuzemogelijkheden kunnen worden aangeboden is afhankelijk van de contractvorm. Naarmate het pensioencontract minder wordt gekenmerkt door collectieve risicodeling, is er meer ruimte voor keuzemogelijkheden die tegemoetkomen aan individuele voorkeuren. Desondanks heeft keuzemogelijkheid mogelijk gevolgen voor de verplichtstelling en daarmee het maatschappelijk draagvlak.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Deze maatregel raakt huiseigenaren met een relatief hoge vervangingsratio die pensioenvermogen opbouwen, of opgebouwd hebben, in de tweede pijler. Het basispad is om geen gebruik te maken van de maatregel. De maatregel werkt daarom met opt-in.
- Deze maatregel kan ertoe leiden dat huiseigenaren fouten maken in hun financiële planning. Zij lopen meer risico door grotere afhankelijkheid van de eigen woning(waarde). Dit vergroot het risico dat het oudedagsinkomen niet toereikend is en kan ertoe leiden dat een groter beroep op collectieve voorzieningen wordt gedaan. Onderzoekers laten zien dat niet alleen specialistische kennis, maar ook elementaire kennis over pensioen ontbreekt bij een groot deel van de bevolking.² Dat impliceert dat de kans groot is dat bij meer ruimte voor zelfplanning van deelnemers, een deel van hen verkeerde beslissingen zal nemen over het pensioen.³
- Keuzebegeleiding is vereist om huiseigenaren te informeren over het feit dat gebruik van deze maatregel gepaard gaat met mogelijk ingrijpende financiële en fiscale consequenties. Begrenzing van de maatregel beperkt het beroep op het doenvermogen van huiseigenaren. Dit gaat echter ten koste van de potentiële baten van de maatregel.
- De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de *present bias* is beoordeeld door gedragsexperts. Omdat de maatregel niet als doel heeft het stimuleren van pensioenopbouw, is de maatregel beoordeeld op of de maatregel mensen voldoende beschermt tegen te veel vermogen aan de pensioenpot onttrekken. De maatregel is niet beoordeeld op of het een verbetering is t.o.v. het huidige beleid.

Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen *present bias*

Stimuleren pensioenopbouw

Matig

Verbetering t.o.v. het huidige beleid

N.v.t.

Is (aanvullend) onderzoek gewenst?

Ja, naar welke informatie bij de keuzebegeleiding verstandige keuzes zoveel mogelijk stimuleert.

² Lusardi, Annamaria, Maarten van Rooij en Rob Alessie, 2012, *Financial literacy, retirement planning, and household wealth*, *Economic Journal* 122, pp. 449-478.

³ Folmer, Kees, Marcel Lever, Eduard Ponds, Bastiaan Starink en Ed Westerhout, 2018, *Effecten van meer keuzevrijheid bij pensioenuitkering*, *Netspar Design Paper 105*, augustus 2018.

2.2 Werkgeverspremie inzichtelijk maken

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie Uitgewerkt door (en afgestemd met):

Type maatregel: Regelgeving

Doel: Bewustwording van werkgeverspremie in totale beloning vergroten

Omschrijving maatregel

- Het zichtbaar maken van de afdracht werkgeverspremie door deze op de loonstrook te vermelden naast de afdracht werknemerspremie.

Achtergrond/rationale

- Het is al verplicht om de ingehouden werknemerspremie te vermelden op de loonstrook. Ook wordt verplicht om op de loonstrook te vermelden of er een pensioenregeling getroffen is.
- Met deze maatregel wordt ook zichtbaar hoeveel de werkgever inlegt in de pensioenvoorziening van de deelnemer.
- Hierdoor krijgt de werknemer inzicht in de totale beloning die hij/zij ontvangt voor de arbeid, zowel het direct ontvangen als het uitgestelde loon (pensioen).
- Deze maatregel beoogt *gelijkmatische consumptie over de levenscyclus* te verbeteren. Werkenden krijgen meer inzicht in de daadwerkelijke pensioeninleg en daarmee hun gehele inkomen (nu en in de toekomst).
- Deze maatregel beoogt daarnaast werknemers door een beter inzicht in de daadwerkelijke pensioeninleg te laten inspelen op lagere pensioeninleg door zelf elders in te leggen of extra te sparen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel is met name effectief als werkenden meerdere aanbiedingen (bijv. nieuwe contractaanbieding) heeft om te vergelijken met de volledige huidige beloning, niet slechts het brutosalaris. In het nieuwe pensioenstelsel wordt de premie-inleg in het begin van de loopbaan belangrijker.
- Als stimulans voor het opbouwen van meer pensioen is de maatregel waarschijnlijk beperkt doeltreffend, zie ook onderdeel gedragsaspecten hieronder.
- Deze maatregel behoudt ook de contractvrijheid van werkenden en werkgevers om geen of een sobere pensioenregeling te treffen. Als ze hiervoor kiezen, doen ze dat in het volle bewustzijn waardoor er meer van wilsovereenstemming kan worden gesproken. De werknemer is goed geïnformeerd en weet dan: geen premie betekent niet voor pensioen sparen en lager inkomen later.
- Het doel van de maatregel is de bewustwording van het deel beloning in de vorm van afdracht werkgeverspremie. Als concrete invulling is de loonstrook het meest geschikte middel, nu daar aansluiting te vinden is bij bestaand juridisch kader. Alternatieven zijn denkbaar, zoals het zichtbaar maken in de vacaturetekst, opnemen in het Uniform Pensioenoverzicht (UPO), het verstrekken van een brief vanuit de werkgever. Naar verwachting zullen deze alternatieven meer regeldruk en uitvoeringscomplexiteit met zich meebrengen dan de voorgestelde maatregel, en missen de actualisering die de loonstrook wel biedt.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

- Onbekend

Gevolgen begroting

n.v.t.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Bij sommige werkgevers zal de pensioenpremieadministratie en salarisadministratie bij elkaar moeten worden gebracht, bij anderen is dit als de praktijk. Dit zal de administratieve lasten bij bedrijven tijdelijk licht verhogen.

Economie

- *Wat zijn de evt. bredere economische gevolgen?*
- Het is bij voorbaat moeilijk te zeggen wat de economische gevolgen kunnen zijn, waarschijnlijk nihil.

Transitie Wtp	
<ul style="list-style-type: none"> - Onderdeel van de Wtp is het tonen van de aanwezigheid van een pensioenregeling op de loonstrook. Deze maatregel is nog niet in werking getreden. Er zou een keuze kunnen worden gemaakt voor het gecombineerd invoeren van deze maatregel. Dan zou dit onderdeel van de Wtp vertraging oplopen. - Er is echter geen impact op de pensioentransitie. 	
Uitvoeringsaspecten en juridische toets	
<ul style="list-style-type: none"> - Salarisadministrateurs zullen een groot deel van de uitvoering hiervan op zich nemen. De pensioenpremie valt soms buiten de salarisadministratie, nu dat een andere relatie betreft (werkgever-pensioenfonds vs. werkgever-werknemer). Wanneer deze verwerking niet in hetzelfde systeem plaats vindt, zal dit op elkaar moeten worden aangesloten. - Juridische toets: Dit vergt een wetswijziging van art. 7:626 BW. 	
Planning	
<ul style="list-style-type: none"> - Afstemming uitvoering – 1 jaar - Wetswijziging – 2 jaar - Implementatie – 2 jaar 	
Maatschappelijk draagvlak	
<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoeringstechnisch zal dit inspanning vragen van werkgevers, zeker wanneer de salarisadministratiesystemen buiten de pensioenboekhouding gaat. - Tegelijkertijd kan goede bewustwording van de (kosten van) pensioen op veel draagvlak rekenen. - Meer inzicht in pensioeninleg kan ook leiden tot meer pensioenopbouw en daarmee op termijn tot minder gebruik van sociale voorzieningen (bijv. inkomensafhankelijke regelingen), wat het draagvlak voor deze maatregel kan vergroten. 	
Doenvermogen/gedragsaspecten	
<ul style="list-style-type: none"> - De maatregel speelt in op het doenvermogen van werkenden. Waar in het huidig beleid er van uit wordt gegaan dat de werkende goed het verschil in beloning tussen verschillende contracten kent, is de praktijk anders: veel werkenden zien het missende beloningsdeel van de werkgeverspremie niet, waardoor ze o.b.v. onvolledige informatie keuzes maken. - De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de <i>present bias</i> is beoordeeld door gedragsexperts. De uitkomst van deze gedragsscan kan hieronder gevonden worden. De maatregel scoort onvoldoende op stimuleren pensioenopbouw omdat enkel informatie wordt gegeven op de loonstrook. Dit zal naar verwachting veel mensen niet opvallen en gezien het lage kennisniveau rond pensioenen zal de bijdrage ook niet veelzeggend zijn voor degenen die het wel opvalt. Wel is het een verbetering t.o.v. het huidige beleid, aangezien deze informatie voor veel mensen nu niet makkelijk te vinden is. 	
Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen <i>present bias</i>	
Stimuleren pensioenopbouw	Onvoldoende
Verbetering t.o.v. het huidige beleid	Kleine verbetering
Is (aanvullend) onderzoek gewenst?	Ja, naar welke informatie op de loonstrook nodig zou zijn om het begrip m.b.t. de pensioenpremie te vergroten, bijvoorbeeld het opnemen van een referentiepercentage.
-	

2.3 Informeren ondernemers via KVK

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: Communicatie

Doel: Ondernemers via KVK wijzen op het belang van een pensioenregeling

Omschrijving maatregel

- De KVK gaat ondernemers actief informeren over het belang van een pensioenregeling, en hoe ze die kunnen afsluiten, op een moment dat hun onderneming op gang is, bijvoorbeeld 3 jaar na inschrijving bij de KVK. Of bij wijzigingen in de KVK-registratie die er op zouden kunnen wijzen dat een onderneming goed loopt (bijvoorbeeld wijziging ondernemingsvorm of personeelsuitbreiding, toevoeging bestuurders).

Achtergrond/rationale

- De KVK geeft startende ondernemers informatie over hoe ze hun zaken het beste kunnen regelen, onder andere over het aanvullende pensioen. Maar wanneer ondernemers starten met hun onderneming, hebben ze andere dingen aan hun hoofd dan het goed regelen van een pensioenvoorziening. Dat brengt het risico met zich mee dat dit helemaal vergeten wordt.
- De KVK geeft ondernemers al informatie over zaken die voor hen relevant zijn. Zo heeft het ondernemersplein van de KVK informatie over pensioenen.
- Nu de KVK weet hoe lang ondernemers ingeschreven staan, is de overgang van 'startend' naar 'volwassen' onderneming een voor de hand liggend moment om hen actief te informeren over zaken die passend zijn bij een meer volwassen onderneming
- Hiermee geven we ondernemers een aansporing om een goed pensioen voor zichzelf en eventuele medewerkers te regelen.
- Hoe de doelgroep op de beste manier aangeschreven kan worden moet eerst onderzocht worden door gedrags- en communicatiedeskundigen, voordat de maatregel wordt geïmplementeerd.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel kan tegen geen of lage kosten worden uitgevoerd en kan voor veel ondernemers het juiste zetje zijn om zich te laten informeren over pensioen.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

- Het effect op de pensioenopbouw is lastig in te schatten en zal nader moeten worden onderzocht.

Gevolgen begroting

N.v.t.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Mogelijk zijn er extra kosten voor de KVK verbonden aan deze maatregel.

Economie

- De economische effecten van deze maatregel zijn hoogstwaarschijnlijk nihil.

Transitie Wtp

- Geen

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Deze maatregel kan op relatief korte termijn worden gerealiseerd in afstemming met KVK

Planning

- Afstemming KVK – 1 j
- Onderzoek en implementatie KVK – 1 j

Maatschappelijk draagvlak

- Goede informatievoorziening kan rekenen op draagvlak.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- De maatregel houdt rekening met het doenvermogen van ondernemers. Waar er soms vanuit wordt gegaan dat ondernemer direct een pensioenregeling treft, is de praktijk anders: veel ondernemers willen eerst ondernemen, dan de rest regelen. Daar speelt deze maatregel op in.

- De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de *present bias* is beoordeeld door gedragsexperts. De uitkomst van deze gedragsscan kan hieronder gevonden worden. De maatregel scoort onvoldoende op stimuleren pensioenopbouw omdat enkel informatie wordt gegeven. Dit heeft beperkte effecten op gedrag. Het is positief dat rekening wordt gehouden met de beperkte mentale ruimte tijdens het opstarten van een onderneming. Wel is het een verbetering t.o.v. het huidige beleid.

Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen *present bias*

Stimuleren pensioenopbouw	Onvoldoende
Verbetering t.o.v. het huidige beleid	Kleine verbetering
Is (aanvullend) onderzoek gewenst?	Ja, naar de meeste effectieve manier en tijdstip(pen) van communicatie.

Overig

2.4 Stimuleren van pensioen- en/of financieel advies

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: wet- en regelgeving

Doel : verbetering informatiepositie financiële (pensioen) situatie burger

Omschrijving maatregel

- Sommige burgers hebben onvoldoende informatie over en daarmee invloed op hun financiële en met name pensioensituatie. Dit leidt mogelijk tot teleurstelling op pensioendatum.
- Hiervoor worden twee mogelijke maatregelen voorgesteld:
 1. Periodiek pensioenadvies: hierbij geven pensioenadviseurs pensioendeelnemers gesubsidieerd periodiek pensioenadvies (inzichtelijk maken van het te verwachten pensioen, vergelijking met het huidige uitgaven en inkomen, verkennen van opties om een eventueel pensioentekort of -overschot aan te pakken). Het advies kan in aanvulling op de keuzebegeleiding van de pensioenuitvoerder, ook gebruikt worden bij het maken van keuzes binnen de regeling (inzicht komen pensioendatum, beslissing over eerdere pensionering etc.). Het advies gaat namelijk verder dan de keuzebegeleiding, en biedt inzicht in het volledige financiële plaatje.
 2. Periodiek financieel advies: hierbij kunnen burgers breed financieel advies aanvragen bij Wft-adviseurs t.a.v. hun gehele financiële positie.

Achtergrond/rationale

- Burgers/pensioendeelnemers nemen – bijvoorbeeld bezien vanuit het perspectief van gelijkmatige consumptie over de levenscyclus – regelmatig suboptimale beslissingen t.a.v. hun financiële positie en toekomst. Veel gehoorde redenen zijn dat het onzeker, onomkeerbaar en ingewikkeld is, het betrekking heeft op de verre toekomst of dat het beeld bestaat dat het wel goed geregeld is.
- Ook de kosten die gepaard gaan met een gedegen financieel advies kunnen een obstakel vormen. Dat brengt een informatieachterstand met zich mee die kan leiden tot suboptimale keuzes (bijvoorbeeld met te veel nadruk op de korte termijn) bij life-events met onverwachte en vooral teleurstellende gevolgen voor pensioen op de lange termijn.⁴ Door financieel advies actief aan te bieden en (gedeeltelijk) te subsidiëren, wordt beoogd die informatieachterstand te verkleinen en het handelingsperspectief te vergroten.
- Mogelijke vormgeving maatregelen:
 1. Periodiek pensioenadvies: bekostiging door pensioenuitvoerders dus ten koste van pensioenvermogens. Daarmee liggen de kosten bij degene die er ook het voordeel van genieten.
 2. Periodiek financieel advies: advies fiscaal aftrekbaar, bekostiging werkgever/overheidsstichting, financiering/subsidiëring overheid.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel is beperkt doelmatig. Er zal al bestaand pensioenadvies of financieel advies gesubsidieerd worden wat zorgt voor *deadweight loss*.
- Wanneer de maatregel wordt vormgegeven als een fiscale aftrekpost (variant 4) is maatregel ondoeltreffend en ondoelmatig vanwege het risico dat lagere inkomensgroepen achterblijven bij het afnemen van advies omdat de kosten gedeeltelijk zelf gefinancierd moeten worden terwijl de opbrengsten niet direct zichtbaar zijn. Daarnaast bestaat het risico dat adviseurs deelnemers ook actief gaan adviseren om – vanwege de subsidiëring - adviesdiensten af te nemen, terwijl niet gezegd is dat elke deelnemer baat heeft bij dergelijk advies.
- Bij de variant waar het advies via de pensioenuitvoerder loopt, is de maatregel niet doeltreffend omdat de maatregel alleen ten goede kan komen aan werkenden met actieve pensioenopbouw.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

⁴ Denk aan het grillig verloop van de loopbaan, arbeidsongeschikt worden van een partner, overlijden, pensionering, stijgende lasten etc.

Onbekend effect op de pensioenopbouw. Het effect zou zich moeten manifesteren in bredere zin; de bredere financiële situatie en handelingsperspectief. Op voorhand is niet te zeggen of dit een oplossing biedt voor gevallen met suboptimale pensioenopbouw.

Gevolgen begroting

Zie volgende blokje voor een toelichting bij de financiële gevolgen van variant 3 en 4.

	2027	2028	2029	2030	2031	struc
Variant 3						
Uitgaven 'Variant 3' (zie hieronder)	100	100	100	100	100	100
Variant 4						
Inkomsten (EMU, inkomstenkader)	50	50	50	50	50	50

Financiële consequenties burgers/bedrijven

We noemen hier vier varianten:

1. Bekostiging door pensioenuitvoerders: als pensioenuitvoerders het advies bekostigen verhoogt dit de uitvoeringskosten en kan het van invloed zijn op de pensioenen van deelnemers. Ook deelnemen aan andere financiële producten en/of pensioenproducten zal onderdeel (kunnen) zijn van het advies. Daarmee een creëert advies afgegeven door pensioenuitvoerders mogelijk een ongelijk speelveld in de adviessector en daarmee in strijd zijn met de Pensioenwet (paragraaf 5.3 Taakafbakening).
 2. Bekostiging door werkgevers: Hierover kunnen CAO-afspraken gemaakt worden. Denk aan werkgevers die de Pensioen-APK twee keer beschikbaar stellen tijdens de loopbaan en hiervoor de onbelaste vergoeding aan werknemers gebruiken vanuit de werkkostenregeling. In 2024 is de vrije ruimte 1,92% over het fiscale loon tot en met € 400.000.
 3. Bekostiging door de overheid: Uitgaande van een eenmalig advies rond de pensioendatum à maximaal € 1.000 aan alle ongeveer 100.000 werknemers die jaarlijks met pensioen gaan (cijfer 2021), zijn de totale advieskosten voor deze groep € 100 miljoen structureel.
 4. Het budgettaire effect van fiscaal aftrekbare kosten; uitgaande van een eenmalig advies en kosten gelijk aan optie 3, en uitgaande van een effectief marginaal tarief van naar schatting 50% zou de derving aan de lastenkant uitkomen op ongeveer 50 miljoen (het betreft het minimale tarief in de eerste schijf waar afbouw algemene heffingskorting nog bij moet).
- NB. Inschattingen zijn (sterk) afhankelijk van het aantal/percentage personen uit de doelgroep van aanstaande gepensioneerden of burgers die daadwerkelijk advies afnemen.

Economie

- Bij bekostiging door de overheid zijn de budgettaire gevolgen zijn omvangrijk (zie schatting hierboven).
- Omvang van de huidige sector van pensioen- en financieel advies is niet bekend maar dit kan een forse groei betekenen. Onduidelijk is of de capaciteit beschikbaar is en of hiervan een prijsopdrijvend effect uitgaat.

Transitie Wtp

- Geen (directe) impact op de uitvoering van de Wet toekomst pensioenen. Behalve bij de variant dat pensioenuitvoerders opdraaien voor de kosten van (pensioen)advies. In dat geval doet het een beroep op capaciteit en vermogen van de uitvoerders.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De maatregelen zijn naar verwachting niet op korte termijn uitvoerbaar. Nader onderzoek (zoals pilots) en uitwerking zijn nodig.
- Het is onduidelijk of er voldoende beschikbare capaciteit is voor financieel advies/pensioenadvies.
- Toetsing (juridisch, staatssteun anderszins) moeten nog gedaan worden.

Planning

- Mede afhankelijk van invulling specifieke maatregel.

Maatschappelijk draagvlak

- Het is de verwachting dat dit voorziet in een behoefte en berust op maatschappelijk draagvlak. Aandachtspunten zijn of het rechtvaardig is wanneer voor iedereen de kosten worden vergoed, terwijl er mensen zijn die dit zelf kunnen dragen. Dit laatste is mogelijk oplosbaar door het inkomensafhankelijk te maken.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de *present bias* is beoordeeld door gedragsexperts. De uitkomst van deze gedragsscan kan hieronder gevonden worden. De maatregel scoort matig op stimuleren pensioenopbouw. Bepaalde groepen die interesse hebben en gebruik willen maken van advies kan dit stimuleren. Voor groepen die weinig interesse hebben in hun pensioensituatie zal dit niet veel doen. Bij een vormgeving via de pensioenuitvoerder bereikt het enkel de groepen die al reeds een pensioenregeling hebben, de doelgroep zzp'er profiteert bijvoorbeeld niet mee. Daarnaast is een subsidie waarschijnlijk doeltreffender dan een fiscale aftrekpost. De maatregel is een kleine verbetering t.o.v. het huidige beleid en kan ook effectief zijn in combinatie met een maatregel die meer keuzevrijheid m.b.t. pensioenen aanbiedt.

Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen *present bias*

Stimuleren pensioenopbouw	Matig
Verbetering t.o.v. het huidige beleid	Kleine verbetering
Is (aanvullend) onderzoek gewenst?	Ja, een pilot of veldexperiment om de effecten op gedrag vast te stellen.

Overig

- Mogelijk aanvullend onderzoek nodig: proefperioden of pilot; hebben mensen na het volgen van advies beter inzicht? Handelen ze op basis van het advies? Leidt het advies tot (betere) keuzes? Wat zijn de subjectieve effecten van advies (op welzijn, tevredenheid, gerust gevoel, vertrouwen, inschatting van de kwaliteit van gemaakte keuzes).⁵

⁵ Hierbij kan ook gebruik worden gemaakt van kennis uit "Keuzebegeleiding bij pensioenen: Is alleen een online tool voldoende?"

2.5 Pensioenvermogen als onderpand voor studieleningen

Fiche niet genoemd in hoofdrapport

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: regelgeving

Doel: liquiditeitsschokken in 4^{de} of 5^{de} pijler kunnen worden opgevangen door pensioen als onderpand en dus gelijkmatische consumptie over de levenscyclus

Omschrijving maatregel

- Het nieuwe pensioenstelsel kent persoonlijke pensioenvermogens in de opbouwfase. Dit pensioenvermogen zou als onderpand kunnen dienen voor een lening.
- Het geld van de lening zal kunnen worden aangewend voor omscholing en versterking van het menselijk kapitaal. Het extra rendement van menselijk kapitaal kan worden gebruikt voor aflossing van de lening. Met name zelfstandigen hebben baat bij deze maatregel.⁶
- Er worden voorwaarden voor de inzetbaarheid van de lening gesteld om te zorgen dat er geen overmatig risico wordt genomen met pensioenvermogen. In het algemeen moet het gebruik van onderpand beperkt worden tot 10% van het pensioenvermogen. Bij het inzetten voor studie/onderwijs kunnen daarnaast voorwaarden richting de werkgever worden gesteld voor baangarantie. Op deze manier hebben werkgever en werknemer de juiste prikkels. Voor zelfstandigen kunnen eventueel additionele voorwaarden worden gesteld zoals dat de uitgave een investeringskarakter moet hebben.
- Voor de omvang van het onderpand bestaan twee mogelijkheden:
 - 1) Het persoonlijk pensioenvermogen. Het vermogen wordt onttrokken op het moment dat schuld niet meer kan worden terugbetaald.
 - 2) Een revolverende schuld wordt aangegaan met pensioenvermogen als onderpand die elke keer wordt vernieuwd tot dat de pensioendatum is bereikt. Dan wordt er afgerekend. Dan kan er sprake zijn van toekomstig pensioenvermogen als onderpand.
- Dit is een nieuw instrument. Tot nu toe werd pensioenvermogen niet beleend. Wel wordt pensioeninkomen meegenomen bij het verstrekken van hypotheek 10 jaar voor de pensioengerechtigde leeftijd, maar het verwachte vermogen in een pensioenfonds wordt niet als direct onderpand gebruikt.

Achtergrond/rationale

- Door invoering van deze maatregel wordt een liquiditeitsrestrictie opgelost voor mensen met weinig liquide vermogen, zoals (oudere) huurders en werklozen. Daarmee is het van toegevoegde waarde op bestaand onderwijsbeleid en sociaaleconomisch beleid.
- Als leningen door pensioenfondsen en verzekeraars kunnen worden verstrekt kan dit de concurrentie op de markt voor studieleningen vergroten. Dit kan rentes naar beneden brengen in analogie met de hypotheekmarkt waar toetreding van pensioenfondsen een positief effect heeft gehad op stabiliteit en efficiëntie van kredietverlening.⁷
- Een grotere rol van pensioenfondsen op de kredietmarkt biedt een grotere diversificatie in aanbieders, betere spreiding van risico's over aanbieders en geeft een positieve bijdrage aan de financiële stabiliteit.⁸

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Voor het doel behoud van levensstandaard is deze maatregel waarschijnlijk beperkt doeltreffend omdat het de vraag is hoeveel mensen die behoefte hebben aan een onderpand voor een studielening voldoende pensioenvermogen hebben. Qua doelmatigheid is het positief dat pensioengelden niet aan het eind van het werkzame leven, maar gedurende het werkzame leven een bijdrage kunnen leveren. De doelgroep die deze maatregel nodig heeft kan er gebruik van maken, zonder dat dit

⁶ [P20211203_Netspar-Design-Paper-197-WEB.pdf](#).

⁷ [kredietmarkten-in-beweging.pdf \(dnb.nl\)](#).

⁸ [kredietmarkten-in-beweging.pdf \(dnb.nl\)](#).

<p>ten koste gaat van het vermogen of inkomens van anderen. De doelmatigheid is uiteindelijk afhankelijk van de randvoorwaarden die worden gesteld om onrendabele investeringen en dus hogere kosten te voorkomen. Doordat het opbouwen van pensioen in stand wordt gehouden is de effectiviteit groter, omdat de fiscale behandeling van pensioenopbouw tijdens de schok hetzelfde blijft (dus dit is anders bij onttrekken of minder inleggen van pensioenpremie).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voor het doel macro-economische stabiliteit is deze maatregel doeltreffend en doelmatig: door de aanwending voor investeringen in onderwijs kan de duur en de grootte van tijdelijke schokken in inkomen uit arbeid worden beperkt. De maatregel is doelmatig omdat de kosten voornamelijk administratieve kosten betreffen, en de maatregel inzetmogelijkheden van pensioengelden vergroot zonder direct pensioengelden aan te tasten. De investeringen in human capital vergroten de macro economische stabiliteit en maakt dat mensen minder snel werkloos worden⁹ of failliet gaan en beter mee kunnen komen met nieuwe ontwikkelingen die nieuwe vaardigheden vragen.
<p>Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw</p> <ul style="list-style-type: none"> - Omdat pensioengelden ook gedurende het werkzame leven een bijdrage leveren aan het opvangen van schokken zal er een prikkel zijn bij zelfstandigen, maar ook bij werknemers, om meer te sparen voor hun pensioen en gebruik te maken van de fiscale faciliteiten. - Huurders kunnen meer investeren in onderwijs voor zichzelf en kunnen beter tegenslagen opvangen. Risico's moeten hier natuurlijk worden beperkt.
<p>Gevolgen begroting</p> <p>Deze maatregel heeft geen budgettaire gevolgen omdat de leningen privaat zijn en er geen extra overheidsgeld wordt besteed. Het pensioenvermogen blijft in eerste instantie als het als onderpand wordt gebruikt.</p>
<p>Financiële consequenties burgers/bedrijven</p> <p>Efficiëntere kredietverlening en lagere kosten op kredieten door onderpand voor burgers.</p>
<p>Economie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grotere beschikbaarheid van leningen voor studie en lagere omscholingskosten door lagere kosten voor studieleningen en kan de flexibiliteit op de arbeidsmarkt vergroten en de frictiewerkloosheid verlagen. - De maatregel kan bijdragen aan het voorkomen van werkloosheid en het verhogen van de arbeidsproductiviteit mits de lening wordt ingezet voor (om)scholing. - Als de kosten van de lening hoger zijn dan het behaalde rendement kan er een verhoogd gebruik ontstaan op inkomensondersteuning (AIO, toeslagen) bij pensionering.
<p>Transitie Wtp</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voor deze maatregelen dient de Pensioenwet en relevante regelgeving aanzienlijk te worden aangepast, uitvoering staat op zich los van de Wtp, maar kan niet eerder dan na afronding van de transitie naar het nieuwe stelsel plaatsvinden. Pas na de transitie naar de Wtp-premiereregelingen zijn persoonlijke pensioenvermogens vastgelegd bij pensioenfondsen. Daarnaast vergt deze maatregel een aanpassing van de pensioenadministratie die beter na de invoering van de Wtp kan plaatsvinden.
<p>Uitvoeringsaspecten en juridische toets</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maatregel niet op korte termijn uitvoerbaar. Risico's bij uitvoering voor bijvoorbeeld selectie is niet aanwezig vanwege het persoonlijke pensioenvermogen. De maatregel vertoont gelijkenissen met de opname van het Bedrag Ineens. Deze mogelijkheid is, mede vanwege uitvoerbaarheidsproblemen bij pensioenuitvoerders, niet in werking getreden. Met name het tijdsverloop tussen het moment van toekenning en het moment van uitbetaling zorgde voor problemen in de uitvoeringspraktijk. Het wetsvoorstel herziening Bedrag Ineens is ingediend bij de Tweede Kamer maar nog niet behandeld. - Pensioenwet en daarop gebaseerde regelgeving moet aanzienlijk worden aangepast. Momenteel staat de wet niet toe dat pensioenvermogen wordt beleend, want er is een

⁹ T. Zimmer, *The importance of education for the unemployed*. [article2.pdf \(indiana.edu\)](#) [article2.pdf \(indiana.edu\)](#).

verbod op vervreemding en afkoop. AFM, DNB en de Belastingdienst handhaven hierop. Aanpassing van de wetgeving op dit punt behoeft dus ook afstemming met deze partijen.

- De voorwaarden waaronder bedragen kunnen worden beleend e.d. voor opleidingsdoelen zullen moeten worden opgesteld en vergen afstemming met daarbij betrokken stakeholders. Daarbij verdient aandacht dat een opleiding een onzeker verbruiksgoed is, waarop desnoods verhaal kan worden gepleegd om de opbrengsten terug te laten vloeien naar het pensioenvermogen.
- Onderzocht moet worden of het voorstel effecten heeft voor marktwerking en taakafbakening. Toetsing op Europeesrechtelijke effecten en haalbaarheid zijn nodig. In dat geval is er mogelijk noodzaak tot aanpassing van gerelateerde wet- en regelgeving. De voorlopige inschatting is dat het risico hier beperkt is omdat de maatregel gaat gelden voor pensioenfondsen, PPI's en verzekeraars.
- Fiscale effecten en effect op toeslagen, inkomen: Het verkrijgen van een lening heeft geen effect op toeslagen en inkomens. Deze maatregel werkt met name positief voor zelfstandigen die minder toegang hebben tot subsidies voor studie blijkt uit onderzoek.

Planning

- De aanpassing van de pensioen gerelateerde wetgeving waarbij vraagstukken rond marktafbakening en taakafbakening spelen, kosten minimaal 2 jaar. Inwerkingtreding kan niet eerder dan 1 januari 2028.

Maatschappelijk draagvlak

- Pensioenfondsen zullen mogelijk kansen en bedreigingen zien. Enerzijds een kans dat ze een rol spelen in de financiering van studies, anderzijds een bedreiging vanwege het risico dat dit ten koste gaat van de pensioenopbouw bij het pensioenfonds door onvoldoende rendement van de studie.
- Voor de sociale partners is het risico dat pensioenvermogen uit de tweede pijler onttrokken moet worden om de lening te kunnen voldoen lastig. Zij stellen een pensioendoel vast waar een bepaalde premie en kans aan gekoppeld zijn. Als iemand het vermogen aanwendt voor andere doeleinden zal de algemene communicatie over deze pensioendriehoek minder voor die persoon van toepassing zijn. Er zal een disclaimer bij moeten dat als de lening moet worden afgelost met pensioenvermogen de pensioenuitkering lager zal uitvallen

Doenvermogen/gedragsaspecten

- De maatregel is aantrekkelijk voor zelfstandigen omdat zij behoefte hebben aan opleiding, zo blijkt uit onderzoek.¹⁰ ZZP'ers hebben behoefte aan flexibiliteit bij een tegenvallend inkomen en voor studie en investeringen. Zij zouden daarvoor zelfs bereid zijn om 12-14% van hun uitkering in te leveren. Werknemers hebben minder behoefte aan flexibiliteit, wellicht omdat zij vaak toegang hebben tot opleiding. Deze studie laat ook zien dat flexibiliteit zelfstandigen kan stimuleren om te sparen voor pensioen.
- Vraagt ook een individuele actie en dus een belasting op het doenvermogen.
- De maatregel voegt complexiteit toe aan het voor het individu toch al lastig te begrijpen fenomeen van pensioenopbouw. Zorg bij deze maatregel zit met name bij mensen met grijze vlekken en zelfstandigen dat zij de weinige pensioenopbouw die ze hebben kunnen kwijtraken en geen gebruik kunnen maken van deze maatregel door de geringe pensioenopbouw.
- De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de *present bias* is beoordeeld door gedragsexperts. De uitkomst van deze gedragsscan kan hieronder gevonden worden. De maatregel scoort matig op stimuleren pensioenopbouw. Vanuit de present bias is het aantrekkelijk om het geld nu te kunnen gebruiken voor studieleningen, en hier zal men dan ook gebruik van maken. Assumptie is dan wel dat dit leidt tot voldoende extra rendement om de schuld terug te kunnen betalen. Het risico is dat dit onvoldoende rendement oplevert en dat dit er juist toe kan leiden dat men minder pensioen opbouwt. Omdat de maatregel niet als doel heeft het stimuleren van pensioenopbouw, is de maatregel beoordeeld op of de maatregel mensen voldoende

¹⁰ [P20211203_Netspar-Design-Paper-197-WEB.pdf](#).

beschermt tegen te veel vermogen aan de pensioenpot onttrekken. De maatregel is niet beoordeeld op of het een verbetering is t.o.v. het huidige beleid.

Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen *present bias*

Stimuleren pensioenopbouw

Matig

Verbetering t.o.v. het huidige beleid

N.v.t.

Is (aanvullend) onderzoek gewenst?

Ja, hoe mensen pensioenopbouw als onderpand zouden waarderen en hiervan gebruik van zouden maken. Vragen hierbij zijn welke doelen zijn attractief, en welke vormgeving prikkelt ZZP'ers om eerder en meer pensioen op te bouwen.

Overig

- In dit fiche wordt niet ingegaan op onttrekking vermogen, aangezien deze vormen van inzet van pensioenvermogen gezien de inschattingen voor het wetsvoorstel bedrag ineens weinig betekenen voor gelijkmatige consumptie over de levenscyclus door het belasting- en toeslagenstelsel.
- Verder onderzoek naar juridische en uitvoeringsvragen is wenselijk.

2.6 Pensioenvermogen als onderpand voor consumptieve doelstellingen voor zzp'ers

Fiche niet genoemd in hoofdrapport

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: regelgeving

Doel: liquiditeitsschokken in 4^{de} of 5^{de} pijler kunnen worden opgevangen door pensioen als onderpand en dus gelijkmatige consumptie over de levenscyclus

Omschrijving maatregel

- Het nieuwe pensioenstelsel kent persoonlijke pensioenvermogens in de opbouwfase. Dit pensioenvermogen zou als onderpand kunnen dienen voor een lening.
- Het geld zou zonder daar bestedingsdoelen aan te koppelen geleend kunnen worden voor consumptieve doeleinden, bijvoorbeeld voor zelfstandigen in moeilijke tijden.
- Er worden voorwaarden voor de inzetbaarheid van de lening gesteld om te zorgen dat er geen overmatig risico wordt genomen met pensioenvermogen. In het algemeen moet het gebruik van onderpand beperkt worden tot 10% van het pensioenvermogen zoals gewaardeerd op het moment van aangaan van de lening. Door het onderpand te beperken tot 10% van het onderpand wordt een complexe continue onderpandwaardering voorkomen.
- Voor de omvang van het onderpand bestaan twee mogelijkheden:
 - 1) Het persoonlijk pensioenvermogen. Het vermogen wordt onttrokken op het moment dat schuld niet meer kan worden terugbetaald.
 - 2) Een revolverende schuld wordt aangegaan met pensioenvermogen als onderpand die elke keer wordt vernieuwd tot dat de pensioendatum is bereikt. Dan wordt er afgerekend. Dan kan er sprake zijn van toekomstig pensioenvermogen als onderpand.
- Dit is een nieuw instrument. Tot nu toe werd pensioenvermogen niet beleend. Wel wordt pensioeninkomen meegenomen bij het verstrekken van hypotheek 10 jaar voor de pensioengerechtigde leeftijd, maar het verwachte vermogen in een pensioenfonds wordt niet als direct onderpand gebruikt.

Achtergrond/rationale

- Door invoering van deze maatregel wordt een liquiditeitsrestrictie opgelost voor zelfstandigen met weinig liquide vermogen, zoals (oudere) huurders. Daarmee is het van toegevoegde waarde op bestaand sociaaleconomisch beleid.
- Als leningen door pensioenfondsen en verzekeraars via een aparte entiteit kunnen worden verstrekt kan dit de concurrentie op de markt voor leningen vergroten. Dit kan rentes naar beneden brengen in analogie met de hypotheekmarkt waar toetreding van pensioenfondsen een positief effect heeft gehad op stabiliteit en efficiëntie van kredietverlening.¹¹ Deze leningen hoeven geen invloed te hebben op het strategische beleggingsbeleid van pensioenfondsen.
- Een grotere rol van pensioenfondsen op de kredietmarkt biedt een grotere diversificatie in aanbieders, betere spreiding van risico's over aanbieders en geeft een positieve bijdrage aan de financiële stabiliteit.¹²
- Er zijn ook liquiditeitsmogelijkheden in de vierde pijler. De vierde pijler is liquide voor zover het om beleggingsportefeuilles gaat en voor zover het om vermogen in de eigen woning gaat is hij illiquide. Dit vermogen kan ook dienen als onderpand. Rond de 52% van de huishoudens zijn eigenwoningbezitters. Zelfstandigen die huurders zijn, hebben geen onderpand van de woning en voor deze groep kan deze maatregel nuttig zijn. Tegelijkertijd verhoogt deze maatregel de schuldenpositie van zelfstandigen.
- Beleggingsportefeuilles zijn ongelijk verdeeld over de bevolking. Met name lagere inkomens hebben weinig belegd vermogen. Voor hen zal de maatregel van nut kunnen zijn. Dit is echter wel de groep waar er beperkt pensioenvermogen in de tweede/derde pijler is dat als onderpand zou kunnen fungeren.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

¹¹ [kredietmarkten-in-beweging.pdf \(dnb.nl\)](#).

¹² [kredietmarkten-in-beweging.pdf \(dnb.nl\)](#).

- Deze maatregel is waarschijnlijk niet doeltreffend omdat het de vraag is hoeveel zelfstandigen behoefte hebben aan een onderpand voor een consumptieve lening voldoende pensioenvermogen hebben. Uit de cijfers in het IBO blijkt dat met name zelfstandigen vaak geen of weinig pensioenopbouw in de tweede of derde pijler hebben. Daarmee is deze maatregel ook niet doelmatig, de kosten zullen niet opwegen tegen de geringe groep die hiermee bereikt wordt.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

- Omdat pensioengelden ook gedurende het werkzame leven een bijdrage leveren aan het opvangen van schokken zal er een prikkel zijn bij zelfstandigen om meer te sparen voor hun pensioen en gebruik te maken van de fiscale faciliteiten.
- Zelfstandigen hebben behoefte aan een onderpand dat zij kunnen gebruiken om schokken op te vangen, zeker zelfstandigen die ook huurders zijn. Huurders kunnen tegenslagen beter opvangen. Risico's moeten hier natuurlijk worden beperkt.

Gevolgen begroting

Deze maatregel heeft geen budgettaire gevolgen omdat de leningen privaat zijn en er geen extra overheidsgeld wordt besteed. Het pensioenvermogen blijft in eerste instantie als het als onderpand wordt gebruikt.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

Efficiëntere kredietverlening en lagere kosten op kredieten door onderpand voor burgers.

Economie

- Het vergroten van de liquiditeitsmogelijkheden van zelfstandigen vergroot de levensverwachting van bedrijven in het kleinbedrijf, en kan de innovatiemogelijkheden mogelijk vergroten.
- Als de lening niet voor pensionering wordt terugbetaald kan er een verhoogd gebruik ontstaan op inkomensondersteuning (AIO, toeslagen) bij pensionering.

Transitie Wtp

- Voor deze maatregelen dient de Pensioenwet en relevante regelgeving aanzienlijk te worden aangepast, uitvoering staat op zich los van de Wtp, maar kan niet eerder dan na afronding van de transitie naar het nieuwe stelsel plaatsvinden. Pas na de transitie naar de Wtp premiereregelingen zijn persoonlijke pensioenvermogens vastgelegd bij pensioenfondsen. Daarnaast vergt deze maatregel een aanpassing van de pensioenadministratie die beter na de invoering van de Wtp kan plaatsvinden.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Maatregel niet op korte termijn uitvoerbaar. Risico's bij uitvoering voor bijvoorbeeld selectie is niet aanwezig vanwege het persoonlijke pensioenvermogen. De maatregel vertoont gelijkenissen met de opname van het Bedrag Ineens. Deze mogelijkheid is, mede vanwege uitvoerbaarheidsproblemen bij pensioenuitvoerders, niet in werking getreden. Met name het tijdsverloop tussen het moment van toekenning en het moment van uitbetaling zorgde voor problemen in de uitvoeringspraktijk. Het wetsvoorstel herziening Bedrag Ineens is ingediend bij de Tweede Kamer maar nog niet behandeld.
- Pensioenwet en daarop gebaseerde regelgeving moet aanzienlijk worden aangepast. Momenteel staat de wet niet toe dat pensioenvermogen wordt beleend, want er is een verbod op vervreemding en afkoop. AFM, DNB en de Belastingdienst handhaven hierop. Aanpassing van de wetgeving op dit punt behoeft dus ook afstemming met deze partijen.
- De voorwaarden waaronder bedragen kunnen worden beleend zullen moeten worden opgesteld en vergen afstemming met daarbij betrokken stakeholders.
- Onderzocht moet worden of het voorstel effecten heeft voor marktwerking en taakafbakening. Toetsing op Europeesrechtelijke effecten en haalbaarheid zijn nodig. In dat geval is er mogelijk noodzaak tot aanpassing van gerelateerde wet- en regelgeving. De voorlopige inschatting is dat het risico hier beperkt is omdat de maatregel gaat gelden voor pensioenfondsen, PPI's en verzekeraars.
- Fiscale effecten en effect op toeslagen, inkomen: Het verkrijgen van een lening heeft geen effect op toeslagen en inkomens. Deze maatregel werkt met name positief voor zelfstandigen die minder toegang hebben tot subsidies voor studie blijkt uit onderzoek.

Planning

- De aanpassing van de pensioen gerelateerde wetgeving waarbij vraagstukken rond marktafbakening en taakafbakening spelen, kosten minimaal 2 jaar. Inwerkingtreding kan niet eerder dan 1 januari 2028.

Maatschappelijk draagvlak

- Pensioenfondsen zullen mogelijk kansen en bedreigingen zien. Enerzijds een kans dat ze een rol spelen in de financiering van kredieten voor zelfstandigen, anderzijds een bedreiging vanwege het risico dat dit uiteindelijk ten koste gaat van de pensioenopbouw bij het pensioenfonds.
- Voor de sociale partners is het risico dat pensioenvermogen uit de tweede pijler onttrokken moet worden om de lening te kunnen voldoen lastig. Zij stellen een pensioendoel vast waar een bepaalde premie en kans aan gekoppeld zijn. Als iemand het vermogen aanwendt voor andere doeleinden zal de algemene communicatie over deze pensioendriehoek minder voor die persoon van toepassing zijn. Er zal een disclaimer bij moeten dat als de lening moet worden afgelost met pensioenvermogen de pensioenuitkering lager zal uitvallen

Doenvermogen/gedragsaspecten

- De maatregel is aantrekkelijk voor zelfstandigen. ZZP'ers hebben behoefte aan flexibiliteit bij een tegenvallend inkomen. Werknemers hebben minder behoefte aan flexibiliteit, wellicht omdat zij vaak toegang hebben tot opleiding. Onderzoek laat zien dat flexibiliteit zelfstandigen kan stimuleren om te sparen voor pensioen.¹³
- De maatregel vraagt ook een individuele actie en dus een belasting op het doenvermogen.
- De maatregel voegt complexiteit toe aan het voor het individu toch al lastig te begrijpen fenomeen van pensioenopbouw. Daarnaast kunnen veel zzp'ers geen gebruik maken van deze maatregel door de geringe pensioenopbouw.
- De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de *present bias* is beoordeeld door gedragsexperts. De uitkomst van deze gedragsscan kan hieronder gevonden worden. Omdat de maatregel niet als doel heeft het stimuleren van pensioenopbouw, is de maatregel beoordeeld op of de maatregel mensen voldoende beschermt tegen te veel vermogen aan de pensioenpot onttrekken. De maatregel scoort hier onvoldoende op. Als leningen te makkelijk worden verstrekt, bestaat het risico dat dit juist ten koste kan gaan van de pensioenopbouw waar dit bij zzp'ers vaak toch al niet zo hoog is. De maatregel is niet beoordeeld op of het een verbetering is t.o.v. het huidige beleid.

Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen *present bias*

Stimuleren pensioenopbouw

Onvoldoende

Verbetering t.o.v. het huidige beleid

N.v.t.

Is (aanvullend) onderzoek gewenst?

Ja, naar gedrag van zzp'ers bij verschillende voorwaarden. Hierbij kan het interessant zijn om te kijken hoe het extra geld wordt besteed.

Overig

- In dit fiche wordt niet ingegaan op onttrekking vermogen, aangezien deze vormen van inzet van pensioenvermogen gezien de inschattingen voor het wetsvoorstel bedrag ineens weinig betekenen voor gelijkmatige consumptie over de levenscyclus door het belasting- en toeslagenstelsel.
- Nader onderzoek zal moeten worden verricht naar hoe mensen pensioenopbouw als onderpand zouden waarderen en hiervan gebruik van zouden maken. Vragen hierbij zijn welke doelen zijn attractief, en welke vormgeving prikkelt ZZP'ers om eerder en meer pensioen op te bouwen. Verder onderzoek naar juridische en uitvoeringsvragen is wenselijk.

2.7 Afschaffen van de franchise voor pensioenopbouw

Fiche niet genoemd in hoofdrapport

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: Regelgeving

Doel: lage tot modale inkomens meer pensioen te laten opbouwen

Omschrijving maatregel

- Het afschaffen van de (AOW-)franchise voor pensioenopbouw zorgt ervoor dat er over het volledige salaris pensioenpremie kan worden ingelegd.
- Dit is van toepassing op alle werkenden die gebonden zijn aan een arbeidsvoorwaardelijk pensioen (tweede pijler).
- Het beoogde effect is dat werkenden over hun volledige inkomen pensioen opbouwen. Daarmee wordt bij een gelijkblijvende premie meer pensioen opgebouwd, met name voor werkenden met lagere inkomens. De keerzijde hiervan is een negatief inkomenseffect voor deze groep tijdens de opbouwperiode.

Achtergrond/rationale

Achtergrond

- Pensioen wordt opgebouwd over de pensioengrondslag. De pensioengrondslag is het pensioengevend jaarsalaris verminderd met de (AOW-)franchise. De franchise is het deel van het jaarsalaris waarover je geen pensioen opbouwt, omdat je over dit deel al AOW ontvangt in de eerste pijler.
- Pensioenopbouw in de tweede of derde pijler is alleen mogelijk als het pensioengevend jaarsalaris hoger is dan de franchise.
- Momenteel is het verlagen van de franchise wettelijk gezien al wel mogelijk. In de wet zijn hiervoor begrenzings opgenomen zodat de pensioenopbouw niet bovenmatig wordt gefaciliteerd.

Maatregel

- Om de franchise af te schaffen, moet de fiscale wet- en regelgeving worden aangepast. Zonder verdere wijziging van de fiscale wet- en regelgeving kunnen pensioenen fiscaal bovenmatig worden. De samenhang tussen de drie pijlers moet dan worden herzien.
- Het afschaffen van de franchise zorgt ervoor dat de pensioengrondslag hoger is en over een groter deel van het salaris pensioen kan worden opgebouwd.
- Een hogere pensioengrondslag bij een gelijkblijvend premiepercentage betekent dat er meer premie ingelegd wordt. Dit betekent dat de pensioenpremie voor de werkenden in absolute bedragen zal toenemen en het nettoloon daalt, als de verhouding tussen de werkgevers- en werknemerspremie gelijk blijft.
- Een daling van het nettoloon kan als gevolg hebben dat werkenden met lagere inkomens meer aanspraak maken op socialezekerheidsregelingen (zoals toeslagen) tijdens hun werkende leven.
- Omgekeerd hebben werkenden met lagere inkomens mogelijk minder aanvullingen nodig wanneer zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken (AIO, toeslagen). In deze situatie zal deze groep werkenden met lagere inkomens een vervangingsratio hebben hoger dan 100%.

Optie bij maatregel

- Door het afschaffen van de franchise, zullen werkenden met een relatief hoog inkomen meer pensioen opbouwen. Een aanvulling op deze maatregel kan zijn om het fiscaal maximum pensioengevend salaris te verlagen. Hierdoor zullen werkenden met een relatief hoog inkomen niet meer pensioen opbouwen, terwijl werkenden met lage inkomens dat wel doen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Het afschaffen van de franchise is een uniform middel om werkenden met lage tot modale inkomens met een pensioenregeling in de tweede pijler meer pensioen op te laten bouwen. Deze maatregel is daarmee doeltreffend voor deze groep. Werkenden zonder pensioenregeling bereik je hiermee niet.
- De maatregel wordt niet als doelmatig gezien. Werkenden met lage inkomens zullen tijdens hun werkende leven meer aanspraak moeten doen op socialezekerheidsregelingen dan

tijdens pensionering. Vanuit gelijkmatige consumptie over de levenscyclus bezien heeft deze maatregel een tegengesteld effect. Bovendien vervalt de samenhang tussen de eerste en tweede pijler.

- Deze maatregel zorgt er ook voor dat werkenden, zonder verdere wijziging van fiscale wet- en regelgeving, een bovenmatig pensioen opbouwen wat kan leiden tot (te) hoge vervangingsratio's.
- Andere manieren om hetzelfde doel te bereiken (zij het minder doeltreffend) is het aanbieden van een vrijwillige regeling voor het opbouwen van pensioen onder de franchisegrens (net zoals netto pensioen dat doet boven de aftoppingsgrens).

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

- De gevolgen van deze maatregel zijn in dit fiche op kwalitatieve wijze beschreven (zie ook onderdeel economie en maatschappelijk draagvlak).

Gevolgen begroting

Het afschaffen van de franchise levert de schatkist op korte termijn minder belastingopbrengsten op, aangezien er door de hogere pensioenpremie-inleg een groter gebruik wordt gemaakt van de omkeerregel. Op lange termijn is er een hogere belastingopbrengst door een hogere belastingopbrengst over opgebouwde pensioenuitkeringen. Per saldo levert de maatregel een lastenrelevante derving op van 800 mln.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc
Inkomsten EMU	-2000	-1900	-1900	-1900	-1900	-1800	300
Inkomsten Inkomstenkader	-800	-800	-800	-800	-800	-800	-800

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Financiële consequenties voor burgers bestaan uit een hogere premie bij doorvoering van deze maatregel (zie gevolgen begroting, inkomstenkader).

Economie

- Onder werkenden kan het afschaffen van de franchise resulteren in een koopkrachtdaling tijdens de werkende fase (lager nettoloon) en een koopkrachtstijging wanneer zij met pensioen gaan (hoger pensioeninkomen).
- Wanneer het uitgangspunt is om het nettoloon gelijk te houden, kan dit leiden tot hogere werkgeverslasten en daarmee een reductie in werkgelegenheid.
- Werkenden met lage inkomens zullen tijdens hun werkende leven meer aanspraak moeten doen op socialezekerheidsregelingen dan tijdens pensionering. Hoe hoger de afgesproken premie door sociale partners, hoe meer aanspraak zal worden gedaan op socialezekerheidsregelingen.
- Een andere mogelijkheid is dat als gevolg van de maatregel het premiepercentage naar beneden wordt bijgesteld, zodat de werkgeverslasten gelijk blijven. In dit geval zullen werkenden met een inkomen lager dan de franchise als gevolg van afschaffing franchise pensioen op gaan bouwen, terwijl werkenden met een inkomen hoger dan de franchise als gevolg van een lagere premie minder pensioen op gaan bouwen.

Transitie Wtp

- Het verlagen of afschaffen van de franchise betekent een ingrijpende wijziging van het fiscale kader voor pensioenopbouw en daarmee op de arbeidsvoorwaarde pensioen. De maatregel heeft daarmee invloed op de nieuwe pensioenregelingen in het nieuwe stelsel wat tot gevolg kan hebben dat sociale partners terug naar de onderhandelingstafel moeten. Dit leidt tot vertraging in de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel. Invoering van de maatregel na de transitie is daarom het meest realistisch en werkbaar.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Uitvoeringsaspecten

- Als gevolg van het afschaffen van de franchise zullen pensioenuitvoerders hun financiële opzet herijken.
- Als de fiscaal maximale premie niet wordt verlaagd zonder nadere afspraken tussen sociale partners, nemen de werkgevers- en werknemerspremies toe. De vraag is of sociale partners hiertoe bereid zijn. De kans is groot dat de premie onderwerp wordt van cao-onderhandelingen. Als gevolg daarvan kunnen pensioenregelingen worden aangepast.

- Als de fiscaal maximale pensioenpremie evenredig wordt verlaagd, dienen pensioenfondsen hun financiële opzet ook te herijken om opbouw boven het fiscaal maximum te voorkomen. De vraag is dan wel of het doel van de maatregel wordt bereikt.
- Wegens bovenstaande redenen hebben pensioenuitvoerders tijd nodig om een en ander door te voeren. De maatregel is daarom niet op korte termijn in te voeren.

Juridische toets

- Als gevolg van de maatregel moet de wet- en regelgeving rondom het driepijlerstelsel worden herzien. Hiervoor moet een juridische analyse worden uitgevoerd. Dit kost tijd en heeft gevolgen voor de doorlooptijd.

Planning

- De franchise is opgenomen in de Wet op de loonbelasting 1964. De wet dient ervoor worden aangepast, hiervoor geldt doorgaans een doorlooptijd van twee jaar. Daarnaast geldt dat deze maatregel impact heeft op de uitvoering van de pensioentransitie. Invoering van deze maatregel is pas realistisch nadat de pensioentransitie is afgerond.

Maatschappelijk draagvlak

- Door afschaffen van de franchise stijgt de absolute pensioenpremie in procenten meer voor lage tot modale inkomens dan voor hogere inkomens. Door een hogere pensioenpremie daalt het nettoloon. De maatregel zal daarom op weinig maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen onder jongere werkenden, en in het bijzonder voor de lage tot modale inkomens, omdat voor hen (te) hoge vervangingsratio's kunnen ontstaan.
- Een andere reden voor laag draagvlak binnen deze groep, en in het bijzonder voor de lage tot modale inkomens, is dat deze groep werkenden gemiddeld relatief hoge uitgaven heeft aan bijvoorbeeld een woning die nog niet is afbetaald en kosten voor kinderen. De maatregel kan op iets meer maatschappelijk draagvlak rekenen onder oudere werkenden, vanwege mogelijk lagere lasten en meer inzicht in de inkomsten na pensionering. Deze groep werkenden zal mogelijk begrip hebben voor het nut van meer pensioenopbouw, omdat voor hun het pensioneren dichterbij ligt.
- De maatregel is echter het meest impactvol voor de jongere werkenden, omdat die nog een lange horizon tot aan de pensioendatum hebben.
- Acceptatie van de maatregel kan worden vergroot als de toename in werknemerslasten voor een groot gedeelte zal worden gefinancierd door de werkgever. Acceptatie van de maatregel onder werkgevers neemt hierdoor af.

Doenvermogen/gedragaspecten

Doenvermogen

- De maatregel kan ertoe leiden dat burgers een lager nettoloon overhouden. Dit vraagt iets van het doenvermogen t.a.v. financiële planning over de verhouding tussen inkomsten en uitgaven.
- Als de regeling verplicht wordt gesteld zal dit geen effecten hebben op de naleving van de maatregel door de burger, ondanks de evt. druk op het doenvermogen. Het is verstandig om te controleren of burgers met een lager nettoloon mogelijk financiële problemen ondervinden als gevolg hiervan. Om te voorkomen dat de maatregel vanwege het verplichte karakter leidt tot weerstand en onvrede doordat werkenden een lager nettoloon overhouden, zou een flexibele regeling beter werken.

Gedragaspecten

- De maatregel zorgt waarschijnlijk voor negatieve gedragseffecten. Doordat werkenden een lager nettoloon overhouden en daardoor relatief meer werkenden met lage inkomens aanspraak zullen doen op socialezekerheidsregelingen, kan het vertrouwen in het pensioenstelsel afnemen. De transitie naar het nieuwe pensioenstelsel moet juist zorgen voor een beter vertrouwen in het Nederlandse pensioenstelsel. Het zou raadzaam zijn om dit te peilen in de doelgroep: hoe staan zij hiertegenover?

2.8 2^e pijler pensioen openstellen voor zelfstandigen

Fiche niet genoemd in hoofdrapport

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: Regelgeving

Doel: Pensioenopbouw zelfstandigen versterken door een opt-in in de 2^e pijler

Omschrijving maatregel

Dit fiche beschrijft het betrekken van een forfaitaire premie bij een mogelijk vervolg op het lopende opt-in experiment¹⁴ voor zelfstandigen (mogelijkheid om pensioenregelingen in de tweede pijler open te stellen voor vrijwillige aansluiting door zelfstandigen). De experimenteerwetgeving voorziet in een evaluatie van het experiment aan het eind van de looptijd (ten hoogste vijf jaar, dus 2028). Om de lessen uit het experiment, of van de bezwaren tegen deelname door aanbieders te betrekken in de vormgeving van een eventuele structurele wettelijke regeling, moet de evaluatie afgewacht worden. Tot op heden (medio 2024) zijn er geen fondsen die gebruik maken van de experimenteerruimte dus er kan al voorzichtig geconcludeerd worden dat een introductie van een structurele opt-in gelijk aan die in de experimenteerruimte, niet zal bijdragen aan het vergroten van de opbouw in de 2e pijler door zelfstandigen.

Een inkomensonafhankelijke forfaitaire premie gericht op het verschil tussen het minimumpensioeninkomen – zoals beschreven in de drie definities van adequaat pensioen -en AOW, zou een interessant en transparant instrument kunnen zijn dat hier uitkomst kan bieden. Een dergelijk forfait zal enkele bezwaren kennen (zie de rationale). De forfaitaire inleg zou vrijwillig extra aangevuld kunnen worden binnen eventueel resterende fiscale ruimte. Een opt-in legt de verantwoordelijkheid nog wel neer bij de zelfstandigen.

Achtergrond/rationale

Zelfstandigen zijn (eventueel na een vrijwillige voortzetting) aangewezen op de 3^e pijler voor pensioenproducten. Met de Wtp bieden de 2^e en 3^e pijler al meer gelijkende opbouw en fiscale ruimte. Toch kan het aantrekkelijker zijn om in de 2^e pijler op te bouwen door het collectieve karakter met meer solidariteit en risicodeling. Wisselend en onzeker inkomen van jaar op jaar werkt complicerend. Een forfaitaire premie waarbij iedere zelfstandige een inkomensonafhankelijke premie betaalt waarmee een minimaal pensioeninkomen bereikt kan worden (verschilt per definitie van adequaat pensioen, zoals beschreven in dit IBO), kan hierbij aansluiten en kan een stap zijn naar een minder complexe regeling voor zelfstandigen.

Een forfait heeft wel enkele risico's/bezwaren:

- Het is mogelijk dat een zelfstandige financieel nadeel ondervindt als hij/zij de premie niet kan aftrekken vanwege een laag inkomen maar wel belasting moet betalen over de uitkeringen. Met de opt-in kan een zelfstandigen er altijd zelf voor kiezen om af te zien van de pensioenopbouw als dit het geval is.
- De forfaitaire minimale premie-inleg pensioenopbouw zonder koppeling aan het loon past niet bij hoe pensioenopbouw momenteel fiscaal wordt gefaciliteerd. Met het forfait kan het voorkomen dat zelfstandigen boven de fiscale ruimte van 30% uitkomen (doordat hun inkomen lager is). Als het forfait zich beperkt tot een minimaal wenselijke pensioenopbouw, zou dit mogelijk geaccepteerd kunnen worden.¹⁵
- Een forfaitaire premie kan leiden tot ongelijke behandeling. Voor anderen geldt namelijk wel een koppeling tussen de premieruimte en het inkomen, bijvoorbeeld ook voor zelfstandigen die verplicht zijn aangesloten bij een fonds. Bij de afweging om een forfaitaire premie te introduceren voor zelfstandigen, zal hier kritisch naar gekeken moeten worden.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel is doeltreffend als zelfstandigen die anders te weinig pensioen opbouwen, wel gaan deelnemen aan een pensioenregeling in de 2^e pijler. Een verschuivings-effect lijkt wel

¹⁴ Vanuit gedragsinzichten zou een opt-out waarbij zelfstandigen automatisch pensioen opbouwen in de 2e pijler logischer zijn. Dit kent andere aandachtspunten en bezwaren dan de opt-in variant. Zie ook de publicatie van de StvdA (2024). Voor grotere bekendheid zou automatische aanschrijving onderzocht kunnen worden.

¹⁵ Overigens is er geen garantie dat dit minimum wordt bereikt.

<p>realistisch, waarbij zelfstandigen die al spaarden voor pensioen dit mogelijk onderbrengen of verder uitbreiden onder de 2^e pijler, terwijl zelfstandigen die nu niks opbouwen in de 3^{de} pijler ervoor kiezen om ook niet deel te nemen aan een pensioenregeling in de 2^e pijler.</p> <p>- Gezien het geringe gebruik van de vrijwillige voortzetting (een regeling waar zelfstandigen al mee bekend zijn, voordat ze besluiten om wel of niet aangesloten te blijven), kan verwacht worden dat ook een opt-in in andere vorm geen grote verandering teweeg zal brengen en dus weinig doeltreffend zal zijn.</p>	
Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw	
Het verwachte effect van deze maatregel is dat de pensioenopbouw in de 2 ^e pijler (beperkt) zal toenemen onder zelfstandigen.	
Gevolgen begroting	
De impact op de begroting hangt af van hoeveel zelfstandigen gebruik zouden maken van de maatregel en welke zelfstandigen bereikt worden. Hierover kunnen op dit moment nog geen goede aannames gemaakt worden.	
Financiële consequenties burgers/bedrijven	
Bij het experiment is een inschatting gemaakt van de regeldrukkosten. Voor zelfstandigen werden de kosten geschat op € 40 om kennis te nemen van de regeling en € 12 voor het doorgeven van mutaties en het betalen van de premie. Met een forfaitaire premie zouden de regeldrukkosten lager kunnen uitvallen, aangezien dit een vereenvoudiging zou zijn ten opzichte van het huidige experiment. Een belangrijk aspect blijft wel in stand: pensioenfondsen en zelfstandigen krijgen alleen met de kosten te maken als zij overwegen om een regeling voor zelfstandigen aan te bieden/overwegen om aan een regeling deel te nemen.	
Economie	
N.v.t.	
Transitie Wtp	
Dit voorstel zou kunnen passen bij de vormgeving van pensioen onder de Wtp.	
Uitvoeringsaspecten en juridische toets	
Momenteel loopt er een experiment. De evaluatie zal afgewacht moeten worden om de lessen te kunnen betrekken bij een eventueel vervolg. De in dit fiche genoemde wijzigingen van het instrument vragen wel aanpassingen die nader onderzocht moeten worden op uitvoerbaarheid.	
Planning	
Eerst zal de evaluatie afgewacht moeten worden. Het experiment loopt nog t/m 2028. Daarna zal (als gekozen wordt voor een forfaitaire premie) de maatregel zal eerst verder uitgewerkt en getoetst moeten worden (~1 jaar). Het wetstraject dat hierop zou volgen zal ongeveer 2 jaar in beslag nemen. Voor de implementatie zal vervolgens ook nog voldoende tijd uitgetrokken moeten worden.	
Maatschappelijk draagvlak	
Zolang de vrijwilligheid gewaarborgd blijft en voordelen biedt ten opzichte van de verruimde kaders in de derde pijler zullen zelfstandigen de maatregel waarschijnlijk beter accepteren. Ten opzichte van de pensioenregeling voor werknemers zal er geen verschil mogen bestaan die niet toegeschreven kunnen worden aan de kenmerken van zelfstandigen, anders zullen zij deze mogelijkheden ook in hun eigen pensioenregeling willen (bijv. een flexibele pensioenregeling/mogelijkheid tot een premievakantie). Hun eigen pensioen zal niet aangetast mogen worden en de verplichtstelling zal niet ter discussie mogen komen te staan.	
Doenvermogen/gedragsaspecten	
De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de <i>present bias</i> is beoordeeld door gedragsexperts. De uitkomst van deze gedragsscan kan hieronder gevonden worden. De maatregel scoort onvoldoende op het stimuleren van pensioenopbouw doordat gewerkt wordt met een opt-in. Daardoor moeten zelfstandigen zich bewust zijn van en zich verdiepen in de mogelijkheden, voordat ze mogelijk besluiten om gebruik te maken van de opt-in. Omdat deze maatregel in feite niet verschilt met de keuze voor een derde pijler product, is deze maatregel vanuit het wegnemen van de present bias geen verbetering ten opzichte van het huidige beleid.	
Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen <i>present bias</i>	
Stimuleren pensioenopbouw	Onvoldoende
Verbetering t.o.v. het huidige beleid	Geen verbetering

Is (aanvullend) onderzoek gewenst?

Ja, pilot naar aanpassingen om de effectiviteit te verhogen.

Overig

Zoals de Stichting van de Arbeid (StvdA)¹⁶ in haar recente publicatie stelt, zal de geschiktheid per sector, collectiviteitskring of onderneming verschillen. Daarom moeten decentrale sociale partners per situatie – in afstemming met relevante zelfstandigenorganisaties en pensioenuitvoerder – beziën wat het beste past, rekening houdend met de belangen van de bestaande deelnemers.

¹⁶ Stichting van de Arbeid (2024) "Pensioenopbouw zelfstandigen in de tweede pijler".

2.9 Bijsparen met opt-in

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: Regelgeving

Doel: werkenden kunnen vrijwillig meer pensioen opbouwen via werkgever

Omschrijving maatregel

- Iedere pensioenregeling met een premie-inleg lager dan 23,1% dient een verplichte mogelijkheid aan te bieden om bij te sparen voor pensioen. De werkende mag hier vrijwillig aan deelnemen.
- Deze maatregel ziet op de pensioenopbouw in de tweede pijler, specifiek op de situatie dat er al sprake is van een pensioenregeling. Daarbij is er arbeidsvoorwaardelijk een lagere premie dan 23,1% afgesproken door sociale partners.
- Als een werkende kiest voor pensioen bijsparen en dit aangeeft bij de pensioenuitvoerder, zal er automatisch 23,1% premie worden ingelegd. De werkende betaalt zelf de premie die aanvullend is op de premie die arbeidsvoorwaardelijk door sociale partners is afgesproken (er is voor het bijsparen dus geen werkgeversdeel).
- De werkende kan aangeven af te willen wijken van deze 23,1%. De premie-inleg die afgesproken is door sociale partners dient als minimum te worden gehanteerd en de premie die fiscaal is gemaximeerd op 30% dient als maximum te worden gehanteerd.
- Deze maatregel heeft effect op de onderhandelingsvrijheid van de sociale partners, omdat zij verplicht een bijspaarmodule moeten aanbieden.

Achtergrond/rationale

- Voor dit fiche gaan we uit van basismodule vrijwillig bijsparen tot 23,1% premie-inleg, tenzij de werkende binnen de gegeven marges wil aanpassen. We zoeken hiermee aansluiting bij payroll pensioen waarbij de premie-inleg is gebaseerd op het gemiddelde van gangbare premies. Dit percentage is dan ook geen garantie om de levensstandaard na pensionering te behouden. Dit fiche kan ook gelezen worden met een percentage dat afwijkt van 23,1%.
- Bijspaarmodules worden nu al aangeboden door sommige pensioenuitvoerders. Dit kan via verschillende regelingen die een pensioenuitvoerder kan aanbieden als de sociale partners daar opdracht toe geven. Voorbeelden hiervan zijn:
 - Extra bijsparen voor ouderdomspensioen en eventueel nabestaandenpensioen;
 - Nettopensioen of excedentregeling voor hogere inkomens;
 - Vrijwillige voortzetting na uitdiensttreding (art. 54 Pw).
- In dit fiche wordt het aanbieden van extra bijsparen voor ouderdomspensioen en eventueel nabestaandenpensioen als maatregel opgelegd. De bijspaarmodule in dit fiche is bedoeld voor deelnemers ten tijde van hun actieve pensioenverwerving in de branche waarin zij werkzaam zijn. Het betreft niet het nettopensioen of vrijwillige voortzetting na uitdiensttreding.
- Kenmerkend voor bijspaarregelingen momenteel is dat het vrijwillig is voor werkenden om er gebruik van te maken en vrijwillig is voor sociale partners om deze regeling aan te bieden. Er zit geen verplicht karakter aan.
 - o Neem bijvoorbeeld Pensioenfonds StiPP die momenteel een premie-inleg van 8% heeft.¹⁷ Sociale partners hebben ervoor gekozen om bij deze regeling geen mogelijkheid tot bijsparen aan te bieden. Als de maatregel zou gelden dan zou het aanbieden van een dergelijke bijspaarregeling een verplicht karakter hebben. Het deelnemen van een werkende aan zo'n regeling blijft wel vrijwillig. Als een werkende kiest om in dit geval gebruik te maken van extra bijsparen voor pensioen, dan zal als default in dit geval 15,1% extra premie worden afdragen door de werkende om te komen tot een premie-inleg van 23,1%. De werkende kan er ook voor kiezen om hiervan af te wijken. In dit geval geldt 8% premie-inleg als ondergrens, waarbij 0% bijsparen vanuit de werkende plaatsvindt, en 30% als bovengrens, waarbij 22% bijsparen vanuit de werkende plaatsvindt.

¹⁷ Let op: na een jaar wijzigt het premiepercentage van 8% naar 12% en de werkende gaat dan over op de plusregeling. Voor meer informatie zie [reglement-basisregeling.pdf \(stippensioen.nl\)](#).

- Als een werkende gebruikmaakt van bijsparen, wordt dit via het brutosalaris afgedragen. De werkende betaalt daarmee nu geen belasting over de extra inleg. Als de werkende met pensioen gaat, wordt er pas belasting over afgedragen (omkeerregeling). Voor een zelfstandige moet uitgezocht worden wat het belastingeffect is.
- Omdat er sprake is van een vrijwillige optie, wordt deze maatregel ook wel een opt-in naar 23,1% premie-inleg genoemd.
- De maatregel in dit fiche (opt-in met standaard bijsparen tot 23,1% tenzij werkende binnen gegeven marges anders wenst) is minder ingrijpend dan de maatregel 'standaard bijsparen met een opt-out'. In het geval van bijsparen met opt-out worden mensen automatisch ingeschreven voor het bijsparen, tenzij ze bewust actie ondernemen om zich af te melden. Dit kan ingrijpender zijn, omdat veel mensen de neiging hebben om de standaardoptie te behouden en geen extra stappen ondernemen om zich af te melden, zelfs als ze er niet volledig mee instemmen. Het resultaat is dat mensen vaak passief deelnemen aan iets waar ze niet bewust voor hebben gekozen. In het geval van bijsparen met opt-in, moeten mensen actief besluiten om deel te nemen aan het bijspaarprogramma. Dit plaatst de keuze en controle direct in handen van het individu en geeft hen de mogelijkheid om een weloverwogen beslissing te nemen voordat ze deelnemen.
- Met de maatregel wordt een mogelijk pensioengat vrijwillig aangevuld door de werkende, wel voor diens eigen rekening.
- De maatregel is daarmee geschikt voor werkende die financiële ruimte hebben om bij te sparen voor pensioen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Deze maatregel is niet doelmatig, omdat er kosten worden gemaakt om de maatregel mogelijk te maken terwijl de verwachting is dat er wellicht weinig werkenden die een premie-inleg van minder dan 23,1% kennen, vrijwillig zullen gaan bijsparen als gevolg van deze maatregel.
 - o Pensioenuitvoerders zullen bijspaarregelingen moeten aanbieden, tenzij de premie hoger is dan 23,1%. Bovendien heeft de maatregel vanuit deelnemers gezien een vrijwillig karakter, waardoor niet elke deelnemer dezelfde premie zal inleggen. Dit kan leiden tot extra complexiteit in de administratie en daarmee tot extra jaarlijkse administratiekosten.
 - o Bij de verdere uitwerking van deze maatregel moet uitgezocht worden hoeveel regelingen een premie van minder dan 23,1% kennen. Dit uitkomst hiervan zegt wat over de doelmatigheid van deze regeling.
- Deze maatregel is gedeeltelijk doeltreffend, enerzijds omdat werkenden in de mogelijkheid worden gesteld om zelf hun pensioengat (deels) aan te vullen, aan de andere kant is er het vermoeden dat hier weinig gebruik van zal worden gemaakt. Een verplichting om minimaal 23,1% premie-inleg te hanteren, zal doeltreffender zijn.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

- De verwachting is dat deze maatregel niet veel zal bijdragen aan de doelstelling om tot betere pensioenopbouw te komen, omdat de maatregel een vrijwillig karakter heeft. Een aandachtspunt is dat waarschijnlijk weinig werkenden die een premie-inleg van minder dan 23,1% kennen, vrijwillig zullen gaan bijsparen als gevolg van deze maatregel. Hierbij speelt mee dat de noodzaak van de maatregel wellicht veelal aan de orde is in de sectoren waar men geen hoog inkomen heeft en er dus weinig financiële ruimte zal zijn om de pensioenopbouw aan te vullen. Dit zal nader moeten worden uitgezocht.
- Verhoogde pensioenopbouw: De maatregel zal, wegens het vrijwillige karakter, naar verwachting leiden tot een lichte stijging in de pensioenopbouw voor werknemers en zelfstandigen die momenteel een premie-inleg hebben die lager is dan 23,1%. Door vrijwillig bij te sparen kunnen zij een hoger pensioenkapitaal opbouwen.
- Kleiner pensioengat: De maatregel is bedoeld om te helpen bij het verkleinen van het pensioengat, met name voor degenen die momenteel onvoldoende pensioen opbouwen. Door vrijwillig bij te sparen worden deze werkenden aangemoedigd om meer te investeren in hun pensioen.
- Aansluiting bij gangbare premies: Door het bijsparen te baseren op het gemiddelde van gangbare premies (in dit geval 23,1%) kunnen deelnemers die bijsparen de levensstandaard na pensionering beter handhaven.

Gevolgen begroting

Het budgettaire effect van de maatregel is onzeker, vanwege het onzekere gedragseffect. De fiscale ruimte voor pensioensparen wordt in principe niet veranderd door de maatregel. Er is dus geen lastenrelevant budgettair effect.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Mogelijke toename van administratieve lasten: Pensioenuitvoerders en werkgevers moeten mogelijk systemen en procedures aanpassen om de verplichte mogelijkheid tot bijsparen te implementeren en te beheren. Dit kan leiden tot extra administratieve kosten en tijd voor zowel burgers als bedrijven.
- Directe kosten voor werkenden: Werkenden die ervoor kiezen om bij te sparen voor pensioen zullen zelf de kosten hiervoor dragen. Dit kan leiden tot een directe toename van de maandelijkse premiebetalingen voor pensioen, afhankelijk van hun bijspaargedrag.
- Potentiële impact op werkgeversbijdragen: Werkgevers kunnen indirect worden beïnvloed doordat werknemers meer flexibiliteit krijgen bij het kiezen van hun premie-inleg. Dit kan leiden tot herziening van arbeidsvoorwaarden en mogelijk hogere kosten voor werkgevers, vooral als zij ervoor kiezen om bij te dragen aan het bijsparen van werknemers.
- Mogelijke kostenbesparingen op lange termijn: Als werkenden meer bijsparen voor hun pensioen, kan dit op lange termijn leiden tot lagere uitgaven voor socialezekerheidsstelsels, aangezien individuen meer zelfvoorzienend worden tijdens hun pensioenjaren.

Economie

- Vrijwillig extra bijsparen voor pensioen betekent voor werkenden minder inkomen nu en meer inkomen later. Dat leidt tot een koopkrachtdaling tijdens de werkende fase (lager nettoloon) en een koopkrachtstijging wanneer zij met pensioen gaan (hoger pensioeninkomen). Dit is een vrijwillige keuze voor de werkende.
- Het verplicht aanbieden van een bijspaarregeling bij premies onder de 23,1% kan ertoe leiden dat sociale partners besluiten de premies aan te passen en naar boven bij te stellen in de richting van de 23,1% (of hoger). Daarmee vervalt de verplichting om een bijspaarregeling aan te bieden. Bij het verhogen van de premie-inleg is het de vraag wie deze lasten dragen, de werkenden of de werkgever. De premieverhoging heeft als gevolg een daling van het nettoloon van werkenden en/of verhoging van de werkgeverslasten.
- Het aanbieden van een bijspaarmodule die eenvoudig bij de bestaande uitvoerder mogelijk wordt gemaakt, heeft gevolgen voor de marktordering. Mogelijk gaat bijsparen in de tweede pijler ook ten koste van de individuele derde pijler producten, die thans veelal door andere marktpartijen worden aangeboden.

Transitie Wtp

Gezien de hervorming van het huidige pensioenstelsel is het de vraag of deze maatregel al voor 1 januari 2028 in werking kan treden. De maatregel belast de uitvoering met extra regelgeving, terwijl uitvoerders nu bezig zijn met het aanpassen van de administratie in verband met de transitie. In een nadere uitwerking van deze maatregel moet de haalbaarheid van deze regelgeving gedurende de transitie worden uitgezocht.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Een vrijwillige bijspaarregeling wordt momenteel al uitgevoerd door sommige. De maatregel tot verplicht aanbieden voegt complexiteit toe aan de pensioenadministratie, zeker als er veel bewegingen zijn, zoals het ene jaar wel en het andere jaar niet willen deelnemen of met een afwijkend percentage. Het is daarom met name de vraag of pensioenuitvoerders deze bijspaarregelingen ook kunnen uitvoeren voordat de hervormingen van het pensioenstelsel zijn afgerond (1 januari 2028). Dit zal bij een nadere uitwerking moeten worden uitgezocht.
- Wel/niet bijsparen kan bovendien consequenties voor toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen, premieheffingen etc. Dat vergt extra informatieverplichtingen.
- Ook moet bezien worden of de maatregel in de verwerking in de loonbelasting en inkomensbelasting haalbaar is. Daarnaast zal de eerdergenoemde complexiteit voor de pensioenadministratie ook in de fiscale sfeer aan de orde zijn.
- De verwachting is dat deze maatregel zal moeten leiden tot een wetswijzigingen op meerdere terreinen. Vragen op fiscaal, arbeids- en pensioenrechtelijk vlak, het ingrijpen op

de onderhandelingsvrijheid van sociale partners, marktwerking, taakafbakening en consumentenrecht spelen hier.

Planning

Deze maatregel vraagt een wetswijziging. Dit is een traject van minimaal twee jaar. Daarnaast dient deze maatregel te worden geïmplementeerd in de pensioenadministraties en deelnemers dienen hierover te worden geïnformeerd. Een inwerkingtredingsdatum voor 1 januari 2028 lijkt daarmee niet haalbaar.

Maatschappelijk draagvlak

- De verwachting is dat het maatschappelijk draagvlak voor deze maatregel onder werkenden hoog is. Dit met name vanwege het vrijwillige karakter. Zij worden niet verplicht om bij te sparen, maar hebben daar wel de mogelijkheid toe. Daarnaast heeft de werkende de mogelijkheid om de inleg tussentijds aan te passen, waardoor bijsparen blijft passen bij de persoonlijke financiële situatie op dat moment.
- De verwachting is ook dat er onder pensioenuitvoerders draagvlak is voor deze maatregel. Pensioenuitvoerders zijn al bekend met bijspaarregelingen en kunnen dit uitvoeren. Het draagvlak hangt wel af van de timing dat dit wordt ingevoerd, gezien de huidige hervormingen in het pensioenstelsel. Een inwerkingtredingsdatum voor 1 januari 2028 zal daarom waarschijnlijk op minder draagvlak kunnen rekenen onder pensioenuitvoerders dan een datum na 1 januari 2028.
- Vanuit sociale partners die al een pensioenregeling aanbieden kan een tweedeling worden gemaakt:
 - o Sociale partners die een premie-inleg van meer dan 23,1% hebben afgesproken. Hier zal het draagvlak hoog zijn. Pensioenuitvoerders zijn immers niet verplicht om een bijspaarregeling aan te bieden.
 - o Sociale partners die een premie-inleg van minder dan 23,1% hebben afgesproken. Pensioenuitvoerders dienen dan verplicht een bijspaarregeling aan te bieden waar werkenden vrijwillig aan mogen deelnemen. Omdat het bijsparen vanuit de werkende wordt betaald en niet vanuit de werkgever, is de verwachting dat ook hier voldoende draagvlak zal zijn, ondanks het verplichte karakter van de maatregel.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Het vermoeden bestaat dat bijsparen niet zo populair is onder werkenden, omdat inkomen nu meer wordt gewaardeerd dan inkomen later. Bij de nadere uitwerking van deze maatregel zal dit vermoeden verder moeten worden onderzocht. Dit onderzoek zal daarmee ook input zijn om het doenvermogen en de gedragseffecten van werkenden in kaart te brengen.
- Als werkenden gebruik willen maken van bijsparen, vraagt dit om een extra handeling. Zij moeten dit immers aangeven bij de pensioenuitvoerder. Daarmee vraagt deze maatregel om extra keuzebegeleiding.
- De bijspaarmodule kan er ook voor zorgen dat werkenden bewuster worden over de eigen pensioenopbouw. De deelnemer moet dan wel op de hoogte zijn dat er extra bijgespaard kan worden en waarom dat in de eigen situatie nodig kan zijn.
- Als er een default bestaat in de bijspaarregeling voor 23,1% premie-inleg, dan kan de werkende er ten onrechte vanuit gaan dat de default van 23,1% voldoende is voor de eigen financiële situatie.
- De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de *present bias* is beoordeeld door gedragsexperts. De uitkomst van deze gedragsscan kan hieronder gevonden worden. De maatregel scoort matig op het stimuleren van pensioenopbouw doordat het enkel de grijze vlek bereikt en er sprake is van een opt-in. Daardoor moet men nog steeds zelf uitzoeken of men bij wil sparen. Doordat de hoogte van bijsparen als standaard is gezet hoeft men daar minder over na te denken, hierdoor is deze maatregel vanuit het wegnemen van de *present bias* een kleine verbetering ten opzichte van het huidige beleid.

Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen *present bias*

Stimuleren pensioenopbouw

Matig

Verbetering t.o.v. het huidige beleid

Kleine verbetering

Is (aanvullend) onderzoek gewenst?

Ja, naar wijze van aanbieden om bijsparen aantrekkelijker te maken.

Overig

- Naast de maatregel die in dit fiche wordt besproken, wordt ook een alternatieve aanpak uitgewerkt namelijk, de bijspaarmogelijkheid met een opt-out. Deze variant wordt als ingrijpender beschouwd in vergelijking met de voorgestelde maatregel. Bij de opt-out variant zullen werkenden automatisch bijsparen tot een premie-inleg tot 23,1% tenzij de werkende daarvan afziet (opt-out).
- Ook wordt er aan een algemene pensioenplicht voor alle werkenden gewerkt. Deze maatregel wordt beschouwd alsnog ingrijpender dan de voorgestelde maatregel en de opt-out maatregel. Met een algemene pensioenplicht zijn alle werkenden verplicht om deel te nemen aan het pensioensysteem, ongeacht hun persoonlijke voorkeuren of financiële situaties. Deze maatregel beperkt de keuzevrijheid van de werkenden en kan weerstand oproepen bij mensen die liever zelf hun pensioenplanning willen beheren. In vergelijking daarmee is de voorgestelde verplichte aanbieding van een vrijwillige bijspaarmodule met een opt-in of opt-out minder ingrijpend. Deze maatregelen bieden werkenden de mogelijkheid om zich aan of af te melden als ze niet willen bijsparen.

2.10 Bijsparen met opt-out

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: Regelgeving

Doel: Werkenden zullen automatisch vrijwillig meer pensioen opbouwen via werkgever

Omschrijving maatregel

- Met deze maatregel dient iedere pensioenuitvoerder met een premie-inleg lager dan 23,1% verplicht de mogelijkheid aan te bieden om bij te kunnen sparen voor pensioen.
- Deze maatregel ziet op de pensioenopbouw in de tweede pijler, specifiek op de situatie dat er al sprake is van een pensioenregeling, waarbij echter arbeidsvoorwaardelijk een lagere premie dan 23,1% is afgesproken door sociale partners. In een dergelijk geval wordt er automatisch door de werkende tot 23,1% premie ingelegd, tenzij de werkende daarvan afziet (opt-out).
- De aanvullende premie tot 23,1% wordt door de werkende zelf betaald.
- De bijspaarmodule met opt-out wordt flexibel aangeboden, waarbij werkenden die voor de bijspaarregeling kiezen jaarlijks de mogelijkheid hebben om te beslissen of ze wel of niet willen deelnemen aan de maatregel.
- Bij deze maatregel is het belangrijk dat er een goede informatievoorziening komt voor werkenden. Zij moeten zich bewust zijn van de consequenties als zij geen gebruik maken van de opt-out en automatisch extra bijsparen. Het zou nuttig zijn als de werkgevers of pensioenuitvoerders jaarlijks informeren over de gevolgen van een te lage pensioenopbouw. Daarnaast zou het helpen als werkenden jaarlijks of tweejaarlijks een brief ontvangen met de mogelijkheid om alsnog in of uit te stappen.
- Deze maatregel heeft effect op de onderhandelingsvrijheid van de sociale partners, omdat zij verplicht een bijspaarmodule moeten uit onderhandelen. Daarnaast maken we het moeilijk voor de sociale partners door een benchmark van 23,1 % op te nemen. Hiermee zeggen we als wetgever dat alles onder de 23,1% onvoldoende is voor een adequaat pensioenopbouw.

Achtergrond/rationale

- Het doel van deze maatregel is om meer werknemers en zelfstandigen in de tweede pijler een adequaat pensioen op te laten bouwen. Dit zorgt ervoor dat de grijze vlek (werkenden die onvoldoende pensioen opbouwen) kleiner wordt.
- Voor dit fiche gaan we uit van een standaard bijsparen tot 23,1% van de premie-inleg waarvan een werkende actief moet aangeven dat hij/zij dat niet wenst (opt-out). Met het percentage sluiten we aan bij payroll pensioen waarbij de premie-inleg is gebaseerd op het gemiddelde van gangbare premies. Dit percentage is geen garantie om de levensstandaard na pensionering te behouden. Dit fiche kan ook gelezen worden met een percentage dat afwijkt van 23,1%. Voorbeelden hiervan zijn:
 - o Extra bijsparen voor ouderdomspensioen en eventueel nabestaandenpensioen;
 - o Nettopensioen of excedentregeling voor hogere inkomens;
 - o Vrijwillige voortzetting na uitdiensttreding (art. 54 Pw)
- In dit fiche wordt het aanbieden van extra bijsparen voor ouderdomspensioen en eventueel nabestaandenpensioen als maatregel opgelegd. De bijspaarmodule in dit fiche is bedoeld voor deelnemers ten tijde van hun actieve pensioenverwerving bij de pensioenuitvoerder waarbij zij pensioen opbouwen. Het betreft niet het nettopensioen of vrijwillige voortzetting na uitdiensttreding.
- Kenmerkend voor bijspaarregelingen momenteel is dat het vrijwillig is voor werkenden om er gebruik van te maken, en vrijwillig is voor sociale partners om deze regeling aan te bieden. Er zit geen verplicht karakter aan.
 - o Neem bijvoorbeeld Pensioenfonds StiPP die een premie-inleg van 8% heeft.¹⁸ Sociale partners hebben ervoor gekozen om bij deze regeling geen mogelijkheid tot bijsparen aan te bieden.
 - o Als de maatregel in een dergelijk geval van toepassing zou zijn, dan zouden werkenden automatisch bijsparen tot 23,1%. De extra 15,1% wordt door de

¹⁸ Let op: na een jaar wijzigt het premiepercentage van 8% naar 12% en de werkende gaat dan over op de plusregeling. Voor meer informatie zie [reglement-basisregeling.pdf \(stippensioen.nl\)](#).

werkende zelf betaald. Als de werkende dit niet wenst, dan dient de werkende dit aan te geven bij zijn pensioenuitvoerder en kan hij uit de maatregel stappen (opt-out).

- Hierdoor is er sprake van een verplichte bijspaarmodule met een vrijwillig karakter voor de deelnemer om uit de maatregel te kunnen stappen.
- Als een werkende gebruikmaakt van bijsparen, wordt dit via het brutosalarij afgedragen. De werkende betaalt daarmee nu geen belasting over de extra inleg. Als de werkende met pensioen gaat, dan wordt er pas belasting afgedragen, volgens de omkeerregel.
- Ook voor zelfstandigen geldt dat het gebruiken van de omkeerregel in principe voordelig uitpakt in termen van lastendruk. Er zijn wel gevallen mogelijk waarbij het voor de individuele zelfstandige minder voordelig kan uitpakken, vanwege de samenhang met andere fiscale regelingen.
- Omdat er sprake is van een automatisch gebruik van bijsparen waar je alleen van afwijkt door dit door te geven aan de pensioenuitvoerder, wordt deze maatregel ook wel een opt-out van premie-inleg genoemd.
- De maatregel in dit fiche (verplicht bijsparen tot 23,1% met opt-out) is ingrijpender dan de maatregel 'verplicht bijsparen met een opt-in'. In het geval van verplicht bijsparen met opt-out worden mensen automatisch ingeschreven voor het bijsparen, tenzij ze bewust actie ondernemen om zich af te melden. Dit kan ingrijpender zijn omdat veel mensen de neiging hebben om de standaardoptie te behouden en geen extra stappen ondernemen om zich af te melden, zelfs als ze er niet volledig mee instemmen. Het resultaat is dat mensen vaak passief deelnemen aan iets waar ze niet bewust voor hebben gekozen. In het geval van verplicht bijsparen met opt-in, moeten mensen actief besluiten om deel te nemen aan het bijspaarprogramma. Dit plaatst de keuze en controle direct in handen van het individu en geeft hen de mogelijkheid om een weloverwogen beslissing te nemen voordat ze deelnemen. Vanuit consumentenbeschermingsgedachte is dit een vriendelijker methode.
- Met de maatregel wordt een mogelijk pensioengat vrijwillig aangevuld door de werkende.
- De maatregel is daarmee geschikt voor werkende die financiële ruimte hebben om bij te sparen voor pensioen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel is doelmatig omdat het beoogt werkenden de mogelijkheid te bieden om een adequaat pensioen op te bouwen. Het verplicht pensioenuitvoerders om bijsparen voor pensioen mogelijk te maken. Ook wordt door deze maatregel een minimumniveau van pensioenopbouw gegarandeerd voor werknemers en zelfstandigen in de tweede pijler.
- De maatregel is doeltreffend omdat het zich richt op het verbeteren van de pensioenopbouw voor werkenden. De opt-out mogelijkheid zorgt ervoor dat werkenden zich bewuster worden van de gevolgen, waardoor ze hopelijk gaan bijsparen voor hun pensioen en de maatregel effectief wordt. Het feit dat de aanvullende premie door de werkenden zelf wordt betaald, zorgt ervoor dat mensen bewust worden van hun pensioenopbouw en meer verantwoordelijkheid nemen voor hun financiële planning.
- Een maatregel zoals algemene pensioenplicht met minimum-inleg zou doelmatiger zijn omdat met een algemene pensioenplicht het primaire doel (adequate pensioenopbouw) eerder wordt gehaald.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

De verwachte effecten op de pensioenopbouw zijn:

- Verhoogde pensioenopbouw: De maatregel zal naar verwachting leiden tot een verhoogde pensioenopbouw voor werknemers en zelfstandigen die momenteel een premie-inleg hebben die lager is dan 23,1%. Door automatisch bij te sparen kunnen zij een hoger pensioenkapitaal opbouwen.
- Kleinere pensioengat: De maatregel is bedoeld om te helpen bij het verkleinen van het pensioengat, met name voor degenen die momenteel onvoldoende pensioen opbouwen. Door automatisch bij te sparen worden deze werkenden aangemoedigd om meer te investeren in hun pensioen.
- Aansluiting bij gangbare premies: Door het bijsparen te baseren op het gemiddelde van gangbare premies (in dit geval 23,1%) wordt gestreefd naar een hogere opbouw van een

adequaat pensioen. Dit kan helpen om de levensstandaard na pensionering beter te handhaven voor degenen die deelnemen aan het bijsparen.

- Naar aanleiding van het bovenstaande zal de maatregel een positief effect hebben op de pensioenopbouw. Het automatische karakter van de maatregel kan ervoor zorgen dat werkenden zich meer bewust worden van de gevolgen van onvoldoende pensioenopbouw, waardoor ze minder snel geneigd zijn om uit de regeling te stappen.

Gevolgen begroting

Het budgettaire effect van de maatregel is onzeker, vanwege het onzekere gedragseffect. De fiscale ruimte voor pensioensparen wordt in principe niet veranderd door de maatregel. Er is dus geen lastenrelevant budgettair effect.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Beleidsmatige lasten voor burgers/ bedrijven in het geval van beprijzing:
 - o Mogelijke toename van administratieve lasten: Pensioenuitvoerders en werkgevers moeten mogelijk systemen en procedures aanpassen om de verplichte mogelijkheid tot bijsparen te implementeren en te beheren. Dit kan leiden tot extra administratieve kosten en tijd voor zowel burgers als bedrijven.
- (Indirecte) gevolgen voor de kosten van burgers en bedrijven zijn:
 - o Directe kosten voor werkenden: Werkenden die ervoor kiezen om bij te sparen voor pensioen zullen zelf de kosten hiervoor dragen. Dit kan leiden tot een directe toename van de maandelijkse premiebetalingen voor pensioen, afhankelijk van hun bijspaargedrag.
 - o Potentiële impact op werkgeversbijdragen: Werkgevers kunnen indirect worden beïnvloed doordat werknemers meer flexibiliteit krijgen bij het kiezen van hun premie-inleg. Dit kan leiden tot herziening van arbeidsvoorwaarden en mogelijk hogere kosten voor werkgevers, vooral als zij ervoor kiezen om bij te dragen aan het bijsparen van werknemers.
 - o Mogelijke kostenbesparingen op lange termijn: Als werkenden meer bijsparen voor hun pensioen, kan dit op lange termijn leiden tot lagere uitgaven voor socialezekerheidsstelsels en overheidsuitgaven voor pensioenen, aangezien individuen meer zelfvoorzienend zouden zijn tijdens hun pensioenjaren.

Economie

- Het automatisch extra bijsparen tot 23,1% voor pensioen met opt-out betekent voor werkenden minder inkomen nu en meer inkomen later. Dat leidt tot een koopkrachtdaling tijdens de werkende fase (lager nettoloon) en een koopkrachtstijging wanneer zij met pensioen gaan (hoger pensioeninkomen). Dit kan op een korte termijn een negatieve invloed hebben op de economische groei, maar op een langere termijn kan het bijdragen aan een stabielere economie door het vergroten van de financiële zekerheid na pensionering.
- Ook kan het automatisch bijsparen met opt-out op de langere termijn ervoor zorgen dat men na pensionering minder afhankelijk is van de overheid en de staatskas. Er zal dan minder snel een beroep worden gedaan om eventuele financiële steun (toeslagen enz.) van de overheid. Dit kan de houdbaarheid van socialezekerheidsstelsels verbeteren.
- Het verplicht aanbieden van een bijspaarregeling bij premies onder de 23,1% kan ertoe leiden dat sociale partners besluiten de premies aan te passen en naar boven bij te stellen in de richting van de 23,1% (of hoger). Dit leidt daarmee tot een lager nettoloon als dit vanuit de werkende wordt betaald en/of hogere werkgeverslasten indien dit vanuit de werkgever wordt betaald. Daarmee vervalt de verplichting om een bijspaarregeling aan te bieden.
- Ook kunnen de sociale partners ervoor kiezen om helemaal geen pensioenregelingen meer aanbieden om dat ze de drempel van 23,1% premie te hoog vinden, wat ervoor zorgt dat de witte vlek (werkenden zonder een pensioenregeling) groter wordt. In plaats van dat de grijze vlek kleiner wordt.
- Het aanbieden van een bijspaarmodule kan de marktordening aantasten. Wellicht als werkenden in de tweede pijler gaan bijsparen dan gaat dit ten koste van de individuele derde pijler producten.

Transitie Wtp

Gezien de hervorming van het huidige pensioenstelsel is het de vraag of deze maatregel al voor 1 januari 2028 inwerking kan treden. De maatregel belast de uitvoering met extra regelgeving gedurende de periode van de transitie. In een nadere uitwerking van deze maatregel moet de haalbaarheid van deze regelgeving gedurende de transitie worden uitgezocht.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Een vrijwillige bijspaarregeling wordt momenteel al uitgevoerd door sommige. De maatregel tot verplicht aanbieden voegt complexiteit toe aan de pensioenadministratie, zeker als er veel opt-out bewegingen zijn, al dan niet met terugwerkende kracht. Het is daarom met name de vraag of pensioenuitvoerders deze bijspaarregelingen ook kunnen uitvoeren voordat de hervormingen van het pensioenstelsel zijn afgerond (1 januari 2028). Dit zal bij een nadere uitwerking moeten worden uitgezocht.
- Wel/niet bijsparen kan bovendien consequenties hebben voor toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen, premieheffingen etc. De maatregel kan leiden tot minder afhankelijkheid van toeslagen en andere inkomensondersteunende regelingen vanaf pensioendatum. Als het besteedbaar inkomen voor pensioendatum lager wordt als gevolg van verplichte pensioenopbouw kan dat omgekeerd leiden tot een grotere afhankelijkheid van toeslagen.
- Ook moet bezien worden of verwerking in de Lb/IB-sfeer haalbaar is. Daarnaast zal de eerdergenoemde complexiteit voor de pensioenadministratie ook in de fiscale sfeer aan de orde zijn.
- De verwachting is dat deze maatregel zal moeten leiden tot een wetswijzigingen op meerdere terreinen. Vragen op fiscaal, arbeids- en pensioenrechtelijk vlak, het ingrijpen op de onderhandelingsvrijheid van sociale partners, marktwerkings- en taakafbakeningsvragen en vragen m.b.t. het consumentenrecht spelen hier allemaal. Bij een verplichting met opt-out is een nader onderzoek naar toepasselijkheid van Coördinatieverordening 883/2004 noodzakelijk.
- De huidige pensioenfondsen vallen onder de IORP. Wanneer er een algemene plicht, zoals het verplicht aanbieden van een bijspaarmodule, wordt ingevoerd, waarbij in de wet ook voorwaarden en essentiële kenmerken zoals minimum-inleg en minimumpremie worden vastgelegd, en de pensioenuitvoerders aan deze voorwaarden voldoen, dan valt de pensioenuitvoerder naar verwachting onder de Verordening 883/2004.^[1] De Verordening omvat onder meer voorschriften over wanneer welk Europees sociaalzekerheidsrechtstelsel van toepassing is en bepalingen over de berekening en de betaling van pensioenuitkeringen in andere lidstaten. Dat de Verordening van toepassing is heeft in elk geval gevolgen voor de inrichting van de verzekerdenadministratie en de administratieve verplichtingen.
- [1] Verordening (EG) 883/2004 over de coördinatie van sociaalzekerheidsstelsels.

Planning

Deze maatregel vraagt een wetswijziging. Dit is een traject van minimaal 2 jaar. Daarnaast dient deze maatregel te worden geïmplementeerd in de pensioenadministraties en deelnemers dienen hierover te worden geïnformeerd. Een inwerkingtredingsdatum voor 1 januari 2028 lijkt daarmee niet haalbaar.

Maatschappelijk draagvlak

- De sociale partners hebben in de tweede pijler onderhandelingsvrijheid en kunnen dus over het premiepercentage onderhandelen. Dit kan een hoger maar ook een lager premiepercentage zijn dan de benchmark die wij in dit fiche voordragen. Met de voorgestelde maatregel maken we het onderhandelingsproces moeilijk voor de sociale partners door een benchmark van 23,1% op te nemen. Hiermee lijken we als wetgever te impliceren dat alles onder de 23,1% onvoldoende is voor een adequaat pensioenopbouw.
- Naar aanleiding van het bovenstaande lijkt de voorgestelde maatregel niet op veel draagvlak te kunnen rekenen bij sociale partners, met name de sociale partners die een kleinere premie-inleg hanteren dan 23,1%. De benchmark van 23,1% sijpelt decentraal door tot aan de onderhandelingstafel van de vakbonden en ondernemingsraden. Het is niet denkbaar dat deze partijen (vakbonden) een lager percentage zullen overeenkomen, als de wetgever al een impliciet minimum heeft aangegeven.
- De verwachting is dat het maatschappelijk draagvlak onder werkenden van deze maatregel niet hoog zal zijn. Werkenden kunnen zich zorgen maken over de mate van controle die

wordt uitgeoefend bij het automatisch bijsparen, waarbij sommigen misschien het gevoel hebben dat ze hun financiële autonomie verliezen. Ook kunnen werkenden bezorgd zijn over mogelijke misbruiken van het systeem, zoals te hoge kosten.

- De verwachting is dat er onder pensioenuitvoerders draagvlak is voor deze maatregel. Pensioenuitvoerders zijn al bekend met bijspaarregelingen en kunnen dit uitvoeren. Het draagvlak hangt wel af van de timing dat dit wordt ingevoerd, gezien de huidige hervormingen in het pensioenstelsel. Een inwerkingtredingsdatum voor 1 januari 2028 zal daarom waarschijnlijk op minder draagvlak kunnen rekenen onder pensioenuitvoerders.

Doemvermogen/ gedragsaspecten

- De maatregel verplicht pensioenuitvoerders om de mogelijkheid van bijsparen voor pensioen aan te bieden. Dit kan van invloed zijn op de werkenden in de tweede pijler, doordat ze worden geconfronteerd met de keuze om al dan niet gebruik te maken van de bijspaarmodule. Zij dienen bewust een keuze te maken (gebruik maken van de regeling of opt-out). De maatregel is ook van invloed op de pensioenuitvoerders, zij krijgen mogelijk te maken met extra uitvoerings- en of administratieve taken naast de transitieperiode.
- Gedragseffecten van de maatregel kunnen zijn: een verhoogde pensioenbouw (ook de grijze vlek). Tegeneffecten kunnen zijn dat werkenden ervoor kiezen om geen gebruik te maken van de bijspaarmodule en dus zal hun pensioenopbouw niet verbeteren. Bovendien kan de werkende er ten onrechte vanuit gaan dat de default van 23,1% voldoende is voor de eigen financiële situatie.
Neveneffecten kunnen zijn dat werknemers bewuster worden van pensioenplanning en financiële toekomst.
- Het vermoeden bestaat dat bijsparen niet zo populair is onder werkenden, omdat inkomen nu meer wordt gewaardeerd dan inkomen later. De verwachting is dan ook dat gebruik zal worden gemaakt van de opt-out optie.
- De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de *present bias* is beoordeeld door gedragsexperts. De uitkomst van deze gedragsscan kan hieronder gevonden worden. De maatregel scoort voldoende op het stimuleren van pensioenopbouw doordat er sprake is van een opt-out. Daardoor zullen meer mensen de standaardkeuze laten staan. De maatregel bereikt echter enkel de grijze vlek. De maatregel is vanuit het wegnemen van de present bias een verbetering ten opzichte van het huidige beleid.

Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen *present bias*

Stimuleren pensioenopbouw	Voldoende
Verbetering t.o.v. het huidige beleid	Verbetering
Is (aanvullend) onderzoek gewenst?	Ja, naar wijze van aanbieden om bijsparen aantrekkelijker te maken.

Overig

- Naast de maatregel die in dit fiche wordt besproken, wordt ook een alternatieve aanpak uitgewerkt namelijk, de verplichte bijspaar mogelijkheid met een opt-in regeling. Deze variant wordt als minder ingrijpend beschouwd in vergelijking met de voorgestelde maatregel.
Bij de opt-in variant is het aan de werkenden om actief te beslissen of ze willen deelnemen aan de bijspaarregeling. Dit geeft hun meer controle over hun financiële planning en de keuze om als dan niet deel te nemen aan het bijsparen. De opt-in variant biedt de werkenden de mogelijkheid om zelfbewust en weloverwogen een beslissing te nemen over de pensioenopbouw.
- Ook wordt er aan een algemene pensioenplicht voor alle werkenden gewerkt. Deze maatregel wordt beschouwd als ingrijpender dan de voorgestelde maatregel in dit fiche. Met een algemene pensioenplicht zijn alle werkenden verplicht om deel te nemen aan het pensioensysteem, ongeacht hun persoonlijke voorkeuren of financiële situaties. Deze maatregel beperkt de keuzevrijheid van de werkenden en kan weerstand oproepen bij mensen die liever zelf hun pensioenplanning willen beheren. In vergelijking daarmee is de voorgestelde verplichte bijspaarmodule met een opt-out minder ingrijpend. Deze maatregel

biedt werkenden de mogelijkheid om zich af te melden als ze ervoor kiezen om niet deel te nemen.

3. Gelijk(er) speelveld

3.1 Integraal product zelfstandigen

Fiche niet genoemd in hoofdrapport

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatige consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: Regelgeving

Doel: zelfstandigen stimuleren pensioen op te bouwen door tegelijkertijd de mogelijkheden uit te breiden met het afdekken van andere arbeidsgerelateerde risico's.

Omschrijving maatregel

- Er wordt een 'integraal' product voor zelfstandigen vormgegeven waarbij het mogelijk wordt dat aanbieders van pensioenproducten¹⁹ in de derde pijler zelfstandigen producten kunnen aanbieden die naast pensioen kunnen voorzien in inkomensondersteuning bij (bijvoorbeeld) arbeidsongeschiktheid, perioden werkloosheid²⁰ en/of periode van scholing. Dit wordt mogelijk door opgebouwd pensioenkapitaal voor pensioendatum op te nemen t.b.v. deze doelstellingen.
- De omkeerregeling is van toepassing op de premie-inleg en wordt belast bij opname of uitkering, ook als de opname voor pensioendatum wordt gedaan (concreet is er dan bij opname voor pensioendatum geen voordeel a.g.v. de omkeerregel). En zal er een box 3 vrijstelling gelden voor het opgebouwd kapitaal.
- NB. De premie-inleg zal toekomen aan een vermogen. Dit vermogen is bestemd voor pensioen. Tot een bepaald niveau (zie ook verderop) van dit vermogen kan opgenomen worden voorafgaand aan de pensioendatum t.b.v. bovengenoemde doelen.
- Op dit moment is een dergelijk product er niet, en is het (in beginsel²¹) niet toegestaan dat opgebouwd pensioenkapitaal of kapitaal voor de oudedagsvoorziening al voor pensioendatum wordt uitgekeerd. Het opgebouwde kapitaal komt enkel tot uitkering vanaf pensioendatum. Het integrale product is daarmee een nieuw instrument.
- De maatregel richt zich op aanbieders van pensioenproducten voor zelfstandigen en op zelfstandigen als afnemers van deze producten.

Achtergrond/rationale

- Zelfstandigen bouwen beperkt een oudedagsvoorziening op. Ook de opbouw in de derde pijler is zeer beperkt (zie ook hoofdstuk 3 van het IBO). Daarmee is er een groot risico op inkomensterugval vanaf AOW-ingangsdatum, waarbij het risico bestaat dat de kosten worden afgewenteld op het collectief.
- Ook buiten het pensioendomein is potentiële verbetering te behalen t.a.v. inkomensterugval door werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, en verbetering van duurzame inzetbaarheid a.g.v. meer scholingsparticipatie.
- Uit een verkenning van de SER komt naar voren dat een integrale benadering van pensioen/oudedagsvoorziening, arbeidsongeschiktheid en scholing voor zelfstandigen een nuttige benadering kan zijn.²²
- Een recente studie laat zien dat zelfstandigen behoefte hebben aan flexibiliteit van een pensioenproduct bij een tegenvallend inkomen en voor studie.²³ Het integrale product komt aan deze behoeften tegemoet omdat het pensioenkapitaal voor deze doeleinden kan worden ingezet.
- Het idee achter de maatregel is dat een dergelijk integraal product voor zelfstandigen interessanter is dan enkel een pensioenproduct. Omdat het product beter aansluit op de behoeften van zelfstandigen zijn zij eerder geneigd een product af te sluiten, en zullen dus

¹⁹ Het zou ook mogelijk zijn dat andere aanbieders/verzekeraars een dergelijk integraal product aan mogen bieden, of dat er een publieke instantie komt die een dergelijke integrale regeling kan aanbieden. Uitvoeringstechnisch zal dit naar verwachting ingewikkelder zijn dan wanneer pensioenaanbieders een integraalproduct kunnen aanbieden.

²⁰ In de context van zelfstandigen gaat het om periodes waarin iemand geen opdracht heeft.

²¹ Opname vanuit de derde pijler kan veelal wel bij langdurige arbeidsongeschiktheid. Zie ook artikel 3.133, negende lid, Wet IB 2001. Je mag afgerond € 50.000 per jaar opnemen.

²² <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2010/visie-zelfstandigen-zonder-personeel.pdf>.

²³ Koopmans, P., M. Knoef en M. van Lent (2021), *The Demand for Retirement Products: The Role of Withdrawal Flexibility and Administrative Burden*, Netspar Design Paper 197, November 2021.

<p>vaker (ook) pensioen zullen opbouwen. NB. Afname van het product blijft evenwel – net zoals pensioenopbouw in de derde pijler nu – een vrijwillige keuze.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zoals hierboven is genoemd, blijkt uit onderzoek dat relatief weinig zelfstandigen actief gebruik maken van de derde pijler producten. Veel zelfstandigen vertrouwen op alternatieve spaarvormen, bijvoorbeeld investeren in vastgoed, als pensioenvoorziening. De ontwikkeling van meer flexibele en op maat gemaakte producten, zoals dit fiche voorstelt, kan bijdragen aan een groter gebruik van de derde pijler.
<p>Doelmatigheid en doeltreffendheid</p> <ul style="list-style-type: none"> - De maatregel is niet of hoogstens beperkt doeltreffend: <ul style="list-style-type: none"> o De keuze om wel of geen product af te sluiten blijft vrijwillig. De beperkte deelname aan de huidige derde pijler en het beperkte enthousiasme voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, kunnen erop duiden dat animo voor een integraal product beperkt is, waarmee de doeltreffendheid van de maatregel naar verwachting ook beperkt zal zijn. o De doeltreffendheid is afhankelijk van de besteding voor pensioendatum. De mate waarin het opgebouwde pensioen 'adequaaf' is, kan ondergraven worden wanneer al voor pensioendatum te veel kapitaal wordt onttrokken voor andere doelen zoals tijdelijke werkloosheid en scholing. Echter, kan door scholing weer extra menselijk kapitaal worden opgebouwd, waardoor op termijn weer meer premie-inleg kan plaatsvinden en pensioenkapitaal kan worden opgebouwd, als door de investering in het menselijk kapitaal de verdien capaciteit verhoogd wordt. - De maatregel is beperkt doelmatig: <ul style="list-style-type: none"> o Een integrale regeling kan echter naar verwachting kostenefficiënter zijn omdat de uitvoering in één hand is²⁴ (dit hangt wel af van de administratieve eisen die worden gesteld aan de opname van gelden). Het ontwikkelen van de integrale regeling vraagt met name aan het begin veel uitvoeringskracht. o NB. Het kabinet werkt aan een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen. De additionaliteit van een integraal product wordt beperkt als er al een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen is. o Sparen voor scholing via een integraal product zal voor de deelnemer geen voordeel opleveren t.o.v. sparen via een spaarrekening, anders dan wellicht een box 3 uitzondering.²⁵
<p>Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vanwege bovenstaande redenen is het niet mogelijk een kwantitatieve inschatting te maken. Omvang van het effect is afhankelijk van de mate waarin zelfstandigen wel pensioen gaan opbouwen als dat 'integraal' kan. Tegelijkertijd zit er een uitruil: zelfstandigen gaan wellicht pensioen opbouwen, maar ze kunnen het vermogen ook voor andere zaken benutten. Het is hierbij onzeker hoeveel vermogen er overblijft voor het pensioen.
<p>Gevolgen begroting</p> <p>Het budgettaire effect van de maatregel is onzeker, vanwege het onzekere gedragseffect. De fiscale ruimte voor pensioensparen wordt in principe niet veranderd door de maatregel. Er is dus geen lastenrelevant budgettair effect.</p>
<p>Financiële consequenties burgers/bedrijven</p> <ul style="list-style-type: none"> - Burger, c.q. zelfstandigen die op eigen initiatief gebruik maken van een dergelijk integraal product gaan inkomen sparen voor laten. Dit kan fiscaal gunstig (c.q. o.b.v. het bruto-inkomen). Dit gespaarde vermogen kan ook benut worden voor bovengenoemde andere doeleinden dan pensioen.
<p>Economie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bredere economische gevolgen zijn naar verwachting beperkt omdat deelname aan het integrale product vrijwillig en dus waarschijnlijk beperkt blijft.
<p>Transitie Wtp</p>

²⁴ Het is voor zelfstandigen vaak al mogelijk om separaat een arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten (omdat er geen acceptatieplicht voor verzekeraars geldt, worden zelfstandigen met een sterk verhoogd risico niet of tegen beperkingen/hogere premies tot de verzekering toegelaten), een pensioenproduct te nemen en zelf te sparen voor scholing.

²⁵ De omkeerregel levert immers enkel voordeel op als het belastingtarief over de inleg hoger is dan het tarief op de uitkering/opname. Dit is het geval bij een pensioenuitkering, maar niet wanneer gelden worden opgenomen voor scholing. Want deze worden tegen hetzelfde belastingtarief belast als de inleg. Wel geldt een box 3 uitzondering die voordelig kan zijn voor zelfstandigen met veel spaargeld.

- Geen impact.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Aandachtspunt voor de uitvoering is dat moet worden vastgesteld om welke redenen mag worden onttrokken uit gespaard pensioenvermogen en hoe c.q. door wie dat vervolgens wordt getoetst. Moet iemand bv. een scholingsplan indienen? Moet er een verzekeringsarts zijn die de (mate van) arbeidsongeschiktheid kan vaststellen? T.a.v. werkloosheid/wegvallen omzet e.d. is aandachtspunt eveneens dat het lastig is af te bakenen voor de uitvoering wanneer kapitaal wel of niet mag worden opgenomen. Aanvullend, moet er een beperking zijn op het op te nemen bedrag? Bijvoorbeeld dat er altijd ten minste 30 of 50 of 70% van het oorspronkelijke kapitaal moet overblijven voor de oude dag. Ook met het oog op eventuele nabestaandedekking.
- Ook kunnen er consequenties zijn voor belastingheffing, socialezekerheidsuitkeringen, toeslagen en inkomensafhankelijke regelingen a.g.v. opname van het kapitaal voor pensioenleeftijd. Advisering zal daarbij belangrijk punt van aandacht zijn.
- Uitvoering door pensioenfondsen van een dergelijke integrale regeling is juridisch niet houdbaar en past niet binnen de taakafbakeningsregels in de Pensioenwet.
- Ook werknemers zouden behoefte aan een dergelijke voorziening kunnen hebben. Wanneer niet dezelfde mogelijkheden ook voor hen gaan gelden, is een goede onderbouwing en afweging nodig waarom deze maatregel in het bijzonder voor zelfstandigen voldoet aan een specifieke behoefte en als passend en noodzakelijk gerechtvaardigd kan worden gezien in het licht van de doelstelling om hen meer pensioen op te laten bouwen.

Planning

- Voordat er aan wetsvoorstel gewerkt kan worden zullen met name de uitvoeringsaspecten nader onderzocht moeten worden (zie onder Uitvoeringsaspecten). Daarna kan er een normaal wetgevingstraject doorlopen worden met een normale doorlooptijd (2 jaar).

Maatschappelijk draagvlak

- Pensioensparen blijft voor zelfstandigen vrijwillig. O.b.v. onderzoek weten we dat een integrale regeling beter aansluit op de behoefte van zelfstandigen dan sec een pensioenproduct. Afhankelijk van de vormgeving kan de maatregel naar verwachting op steun onder zelfstandigen rekenen.
- Werknemers zullen mogelijk ook interesse hebben in opnamemogelijkheid van hun pensioenkapitaal.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Pensioensparen blijft voor zelfstandigen vrijwillig, c.q. vergelijkbaar met hoe de derde pijler nu werkt. Aanvullend aandachtspunt is evenwel dat het mogelijk wordt gespaard kapitaal voor de oude dag al in de werkzame periode op te nemen. We weten dat mensen risico's op de kortere termijn hoger inschatten dan risico's met een langere tijdshorizon. Dit kan ertoe leiden dat mensen te veel geld onttrekken en daarmee geen goede oudedagsvoorziening meer hebben. Hier zouden voorwaarden aan gesteld kunnen worden (zie ook onder Uitvoeringsaspecten).
- De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de *present bias* is beoordeeld door gedragsexperts. De uitkomst van deze gedragsscan kan hieronder gevonden worden. De maatregel scoort matig op het stimuleren van pensioenopbouw. Voor bepaalde subgroepen kan deze maatregel interessant zijn in het stimuleren van pensioenopbouw omdat zij de pensioenopbouw kunnen blijven gebruiken voor kortere termijn doelen. Daarmee zal de vormgeving en begrenzing belangrijk zijn om ervoor te zorgen dat men niet te makkelijk pensioenvermogen kan gebruiken voor doelen in het heden. De maatregel is niet beoordeeld op of het een verbetering is t.o.v. het huidige beleid.

Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen *present bias*

Stimuleren pensioenopbouw

Matig

Verbetering t.o.v. het huidige beleid

N.v.t.

Is (aanvullend) onderzoek gewenst?

Ja, naar trade-off financieren korte termijn doelen versus lange termijn pensioenopbouw.

3.2 Pensioenplicht met standaard uitvoerder

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: Wetgeving

Doel: Het primaire doel van de algemene pensioenplicht is om ervoor te zorgen dat *alle* werkenden een *adequaat* pensioen opbouwen.

Omschrijving maatregel

- In dit fiche is een samenvatting opgenomen van de uitwerking van de pensioenplicht. Voor de volledige uitwerking wordt verwezen naar bijlage 4 bij het IBO.
- In deze variant geldt er een pensioenplicht voor alle werkenden met standaard uitvoerder met minimale inleg en mogelijkheid om eigen arbeidsvoorwaardelijke afspraken te maken. Concreet zijn dit alle werkgevers (en via de werkgevers de werknemers) en zelfstandigen.
 - a. Werkgevers zonder arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling worden verplicht hun werknemers bij de standaard uitvoerder aan te sluiten (zie ook hieronder);
 - b. Zelfstandigen zonder arbeidsvoorwaardelijk of individueel pensioen (derde pijler) worden verplicht bij de standaard uitvoerder aan te sluiten;
- Er komt een standaard uitvoerder. Deze uitvoerder zal een standaard regeling uitvoeren:
 - a. De uitvoerder kan een publieke uitvoerder zijn die nog opgericht moet worden, maar dit kan ook een private uitvoerder zijn (aanbesteden).
 - b. Voor deze uitvoerder geldt een acceptatieplicht. Immers, alle werkgevers en alle zelfstandigen moeten in staat gesteld kunnen worden aan de pensioenplicht te voldoen.
- De wettelijke pensioenplicht is voorzien van een minimale inleg, zodat alle werkenden een adequaat pensioen kunnen opbouwen.
 - a. Voor het fiche gaan we uit van een premie-inleg van 23,1%. We zoeken hiermee aansluiting bij payroll pensioen waarbij de premie-inleg is gebaseerd op het gemiddelde van gangbare premies. Werkgevers betalen een werkgeverspremie van 15,4% (twee derde van het totaal), en werknemers betalen 7,7% (een derde van het totaal).
 - b. Voor de zelfstandigen betekent dit, dat zij zowel het werkgevers- als werknemersdeel van de premie dienen te betalen.
- Zelfstandigen kan een recht gegeven worden om af te zien van de pensioenplicht.
 - a. Al dan niet onder voorwaarden kunnen zij ervan afzien om deel te nemen in de pensioenregeling van de standaard uitvoerder. Dit zal een actieve keuze en handeling van de zelfstandige vragen. Het is een mogelijkheid om zelfstandigen die voor opt-out hebben gekozen periodiek weer opnieuw aan te sluiten bij de standaard uitvoerder en hen dan opnieuw de keuze van opt-out voor te leggen (re-rollment).
 - b. Als zelfstandigen voor opt-out kiezen, kunnen ze er voor kiezen in het geheel geen pensioen op te bouwen, dan wel een pensioen op te bouwen dat een lagere premie-inleg kent (bijvoorbeeld omdat dit beter bij hun individuele situatie aansluit).
 - c. Een dergelijk opt-outrecht van de pensioenplicht voor zelfstandigen kan het draagvlak voor een pensioenplicht vergroten.

Achtergrond/rationale

- Ongeveer 90% van de werknemers en 6% van de zelfstandigen bouwen pensioen op in de tweede pijler. Tot op heden is pensioenopbouw niet verplicht en worden er geen eisen gesteld aan de pensioenregeling en het niveau van de premie-inleg.
- Het doel is om meer werknemers en zelfstandigen een adequaat pensioen op te laten bouwen in de tweede pijler. Dit zorgt ervoor dat de witte- en grijze vlek (werkenden die geen (witte) of onvoldoende (grijze) pensioen opbouwen) kleiner zal worden en zelfs vrijwel volledig zal verdwijnen.
- Hierbij speelt mee dat werknemers en zelfstandigen die geen pensioen opbouwen via de tweede pijler dit doorgaans niet zelf compenseren, bijvoorbeeld door pensioen op te bouwen in de derde pijler (zie ook hoofdstuk 3 van het IBO). Dit kan diverse redenen hebben, bijvoorbeeld kortzichtigheid, onwetendheid, beperkt doenvermogen, onvoldoende belang zien, geen financiële ruimte zien, onbekendheid met de mogelijkheden etc.
- De wijze waarop het pensioenstelsel nu is ingericht, op basis van vrijwilligheid, kan concurrentie op de arbeidsmarkt tussen type werkenden in de hand helpen. Secundair doel van een pensioenplicht voor alle werkenden is deze vorm van concurrentie voorkomen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Deze maatregel is doeltreffend omdat veel werkenden (vooral zelfstandigen) zonder een sectorale of wettelijke plicht zelf geen pensioenregeling afsluiten. De vorm waarin arbeid wordt verricht, wordt voor de pensioenopbouw (grotendeels) irrelevant. Dit voorkomt concurrentie op arbeidsvoorwaarden en zorgt voor op dit punt gelijke(re) marktvoorwaarden.
- Een algemene pensioenplicht is meer doelmatig dan een individuele plicht.²⁶
- Aandachtspunten t.a.v. doelmatigheid kan zijn dat mensen die nu geen pensioen opbouwen in de tweede pijler – in het bijzonder zelfstandigen – op andere manier zorgen voor inkomen op de oude dag. De analyses die in het kader van dit IBO zijn gemaakt laten evenwel zien dat dit voor een groot deel van de zelfstandigen niet geldt. Voor een deel van de zelfstandigen geldt dat zij vermogen hebben in de eigen woning en eigen onderneming, maar er zijn geen waarborgen die ervoor zorgen dat dit vermogen benut wordt voor pensioen.
- Tot slot geldt dat de doelmatigheid moet worden afgewogen tegen alternatieve maatregelen waarmee hetzelfde of een vergelijkbaar doel kan worden bereikt. In bijlage 4 is de pensioenplicht verder uitgewerkt, daaruit komt naar voren dat een pensioenplicht ook gevolgen hebben voor bestaande uitvoerders als zij een deel van de pensioenplicht gaan uitvoeren.
- Voor een pensioenplicht met opt-out geldt dat, afhankelijk van de exacte vormgeving, de gestelde doelen minder of niet worden behaald. Hoewel er mogelijk meer draagvlak voor is, is een opt-out minder doeltreffend en doelmatig.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

- In 2020 hadden 814.000 werknemers, 882.000 zelfstandigen en 59.000 hybride werkenden geen pensioenopbouw in de tweede pijler.²⁷ Uit cijfers van de CBS en uit onderzoek van AFM blijkt dat werkenden amper gebruik maken om pensioenvermogen op te bouwen in de derde pijler.²⁸

Gevolgen begroting

- Door de omkeerregeling zal een pensioenplicht en de bijbehorende stijging van inleg op de korte termijn negatief uitpakken voor de staatskas. Pensioenafdrachten zijn namelijk onbelast. Op de lange termijn treden er verschillende effecten op als de toekomstige pensioenafdrachten uit de loonruimte komen. Doordat pensioeneninkomen lager wordt belast dan arbeidsinkomen dalen de belastinginkomsten. Het pensioeneninkomen neemt namelijk toe ten koste van het arbeidsinkomen. Aan de andere kant dalen mogelijk ook de kosten voor toeslagen. Mensen hebben namelijk mogelijk geen recht meer op toeslagen door de hoogte van hun verplichte pensioen. Ook zijn effecten op de premiestelling op de lange termijn onduidelijk; premies veranderen mogelijk in respons op een (bijna) volledige dekking van de tweede pijler.
- De budgettaire opbrengst is geraamd alsof invoering per 2025 mogelijk zou zijn. Dit is niet realistisch. Wanneer duidelijk is wanneer invoering van de maatregel mogelijk is, moeten de budgettaire gevolgen opnieuw berekend worden met inachtneming van het jaar van invoering.

	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Struc.
Inkomsten	-5600	-5600	-5500	-5400	-5300	-5200	900
Transactiereeks							
Inkomsten lastenrelevant	-2200	-2200	-2200	-2200	-2200	-2200	-2200

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Deze maatregel treft werknemers, werkgevers en zelfstandigen die nu geen pensioen opbouwen. Een deel van het loon van deze werkenden zal moeten worden ingelegd in een pensioenregeling. De inkomenseffecten hangen af van wie de eventuele extra kosten zullen dragen. Als werknemers de kosten zelf dragen, dan betreft het vooral een hoger inkomen na pensionering in ruil voor een lager inkomen nu. Een pensioenplicht leidt tot minder afhankelijkheid van toeslagen en andere inkomensondersteunende regelingen vanaf pensioendatum. Als het besteedbaar inkomen voor pensioendatum lager wordt als gevolg

²⁶ Met een individuele pensioenplicht wordt bedoeld: Een verplichting die individuen hebben om zelf voor hun pensioenvoorziening te zorgen. Dit betekent dat elke persoon verantwoordelijk is voor het opbouwen van voldoende pensioenvermogen om te voorzien in zijn of haar levensonderhoud na pensionering.

Dit kan zijn doormiddel van het verplicht deelnemen aan een pensioenregeling of door pensioen op te bouwen in de derde pijler (lijffrente).

²⁷ <https://www.dnb.nl/media/ft2pioiv/werkenden-zonder-pensioenopbouw.pdf>.

²⁸ "Fiscaal- gefaciliteerde opbouw van individueel pensioenvermogen in de derde pijler, een analyse van de afnemerskant op basis van CBC- microdata", www.afm.nl.

van verplichte pensioenopbouw kan dat omgekeerd leiden tot een grotere afhankelijkheid van toeslagen.

Economie

- In zijn algemeenheid geldt dat door een pensioenplicht met minimale voorwaarden de oneigenlijke en versturende concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen zelfstandigen en werknemers afneemt.
- Zelfstandigen zijn in het huidige stelsel, met beperkte uitzonderingen, niet verplicht om pensioen op te bouwen. Doordat ze dat in het overgrote deel ook niet doen is hun arbeid goedkoper. In de situatie met pensioenplicht wordt het daardoor minder aantrekkelijk om zelfstandigen in te huren. Hun kosten gaan namelijk omhoog. Dit effect treedt niet direct op, maar zal door verloop van tijd gaan optreden.
- Mogelijkheid is dat door een wettelijke pensioenplicht voor beide groepen zelfstandigen overstappen naar werknemerschap. Aangezien hun kostenvoordeel verdwijnt, door het niet hoeven afdragen van pensioenpremies. Daardoor neemt het aandeel werknemers op de arbeidsmarkt toe. Dit effect treedt niet direct op, maar zal door verloop van tijd kunnen gaan optreden.
- De maatregel kan een (beperkt) effect hebben op het totale aanbod op de arbeidsmarkt. De werkgelegenheid kan bijvoorbeeld afnemen wanneer de maatregel per saldo tot hogere premieafdrachten en daarmee hogere arbeidskosten leidt. Anderzijds zijn voor werkenden die eerder geen pensioen opbouwden meer uren nodig om hetzelfde besteedbaar inkomen te behalen, waardoor het arbeidsaanbod dus toe kan nemen. Het is een empirische vraag welk effect zal domineren. Ook kan deze maatregel het arbeidsaanbod beïnvloeden als werknemers de verplichte pensioenregeling lager waarderen dan het brutoloon dat zij ervoor moeten opgeven. Enerzijds wordt vrije tijd in dat geval goedkoper en neemt het arbeidsaanbod af, terwijl anderzijds meer uren nodig zijn om dezelfde consumptie te behalen als in de situatie zonder verplichte pensioeninleg en het arbeidsaanbod dus toe zou nemen. Het is een empirische vraag welk effect zal domineren.

Transitie Wtp

- De pensioenwetgeving moet worden aangepast. De maatregel kan op zijn vroegst worden ingevoerd nadat de pensioentransitie is afgerond. De verwachting is evenwel dat latere inwerkingtreding realistischer is, gezien de complexiteit van de wetgeving om een pensioenplicht in te stellen en samenloop met de hervorming van het huidige pensioenstelsel.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Een wettelijke pensioenplicht voor alle werkenden met een (publieke of private) uitvoerder valt waarschijnlijk onder de werkingssfeer van de Coördinatieverordening socialezekerheidsstelsels.²⁹ Dit betekent dat alle uitvoerders van pensioenregelingen de regels uit deze verordening moet naleven. Dit geldt zowel voor de nog op te richten uitvoerder als voor de bedrijfstakpensioenfondsen, uitvoerders van de verplichte beroepspensioenregeling en de door de zelfstandigen afgesloten individuele pensioenen. De Verordening omvat onder meer voorschriften over wanneer welk Europees sociaalzekerheidsrechtsstelsel van toepassing is en bepalingen over de berekening en de betaling van pensioenuitkeringen in andere lidstaten. Dat de Verordening van toepassing is heeft in elk geval gevolgen voor de inrichting van de verzekerdenadministratie en de administratieve verplichtingen.
- Zie voor een uitgebreide juridische analyse bijlage 4 bij het IBO.

Planning

- Zie blok 'transitie Wtp'.

Maatschappelijk draagvlak

- Een groep zelfstandigen is tegen een pensioenplicht. Het bieden van de mogelijkheid om te kiezen voor een andere pensioenuitvoerder of af te zien van pensioenopbouw (opt-outrecht) kan het draagvlak vergroten. Het bieden van deze keuze leidt evenwel tot complexiteit in de uitvoering. Ook kan dit leiden tot hogere pensioenkosten voor de werkgevers en zelfstandigen die wel voldoen aan de wettelijke pensioenplicht. Ook vereist dit meer doenvermogen van de werkgevers en de zelfstandigen. Daarnaast kan dit uitstralingseffecten hebben op andere groepen pensioendeelnemers. Het kan lastig uit te leggen zijn waarom de pensioenplicht niet onverkort voor zelfstandigen geldt, maar wel voor werkgevers en werknemers.
- Voor zelfstandigen met lagere inkomens zou een pensioenplicht vanwege de omkeerregel minder fiscaal voordeel kunnen opleveren of zelfs negatief kunnen uitpakken. Dit komt door

²⁹ Verordening (EG) 883/2004 over de coördinatie van socialezekerheidsstelsels.

verzilveringsproblematiek van de fiscale ondernemersfaciliteiten. Dit is een aandachtspunt bij de eventuele verdere vormgeving van een pensioenplicht.

- Het bieden van de mogelijkheid tot opt-out kan ertoe leiden dat de doelstellingen van de pensioenplicht niet, of in de mindere mate, behaald kunnen worden.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- T.a.v. het doenvermogen is deze variant beperkt complex, omdat er een uitvoerder wordt aangewezen die de wettelijke pensioenplicht uitvoert.
- Als ervoor wordt gekozen om aan werkgevers en zelfstandigen om onder voorwaarden de regeling onder te brengen bij een andere uitvoerder, dan wel bij zelfstandigen om af te zien van pensioenopbouw, vergt dit meer doenvermogen. De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de *present bias* is beoordeeld door gedragsexperts. De uitkomst van deze gedragsscan kan hieronder gevonden worden. De maatregel scoort goed op het stimuleren van pensioenopbouw en is een verbetering t.o.v. het huidige beleid in het wegnemen van de *present bias* bij pensioenopbouw. Dit komt door het brede, verplichtende karakter van de maatregel.

Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen *present bias*

Stimuleren pensioenopbouw

Goed

Verbetering t.o.v. het huidige beleid

Verbetering

Is (aanvullend) onderzoek gewenst?

Ja, naar gedragsaspecten van de invoering van een overheidsfonds in het VK

Overig

Geen.

3.3 Pensioenplicht zonder standaard uitvoerder

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: Wetgeving

Doel: Het primaire doel van de algemene pensioenplicht is om ervoor te zorgen dat *alle* werkenden een *adequaate* pensioen opbouwen.

Omschrijving maatregel

- Deze maatregel is gelijk aan de maatregel die wordt uitgewerkt in fiche 3.2, maar dan zonder standaard uitvoerder.
- Werkgevers krijgen de plicht voor hun werknemers een pensioenregeling te organiseren, als zij niet al vallen onder een verplichtgestelde regeling. Zij kunnen zich wenden tot een bedrijfstakpensioenfonds (en vrijwillig aansluiten) of de pensioenregeling onderbrengen bij een verzekeraar, ondernemingspensioenfonds, algemeen pensioenfonds of premiepensioeninstelling.
 - a. De pensioenregeling zal een minimale premie-inleg moeten kennen van 23,1% (15,4% werkgeversbijdrage en 7,7% werknemersbijdrage).
- Zelfstandigen kunnen zich richten tot pensioenuitvoerders die individuele pensioenproducten aanbieden (derde pijler).
 - a. De pensioenregeling zal een minimale premie-inleg moeten kennen van 23,1% (15,4% werkgeversbijdrage en 7,7% werknemersbijdrage). NB. Het zou een keuze kunnen zijn om zelfstandigen enkel het werkgeversdeel van de premie te laten betalen, c.q. 15,4%.
 - b. Gelijk aan variant die is uitgewerkt in fiches 3.2 zou ook in deze variant zelfstandigen een recht gegeven worden om af te zien van de pensioenplicht (opt-outrecht).
- Voor een verzekeraar (zowel wanneer zij tweede pijler-regeling als individuele regelingen in de derde pijler aanbieden), algemeen pensioenfonds of premiepensioeninstelling zal er een acceptatieplicht moeten gelden (werkgevers en zelfstandigen moeten immers aan hun pensioenplicht kunnen voldoen). Voor bedrijfstakpensioenfondsen die hun regeling openstelling voorvrijwillige aansluiting zal ook een acceptatieplicht moeten gelden.
- Waar variant uit fiche 3.2 de verantwoordelijkheid voor het faciliteren van een pensioenplicht bij de overheid legt (via de standaard uitvoerder) wordt in de variant die in dit fiche is uitgewerkt de verantwoordelijkheid voor het treffen van een pensioenregeling gelegd bij werkgevers en zelfstandigen.

Achtergrond/rationale

- Ongeveer 90% van de werknemers en 6% van de zelfstandigen bouwen pensioen op in de tweede pijler. Tot op heden is pensioenopbouw niet verplicht en worden er geen eisen gesteld aan de pensioenregeling en het niveau van de premie-inleg.
- Het doel is om meer werknemers en zelfstandigen een adequaat pensioen op te laten bouwen in de tweede pijler. Dit zorgt ervoor dat de witte- en grijze vlek (werkenden die geen (witte) of onvoldoende (grijze) pensioen opbouwen) kleiner zal worden en zelfs vrijwel volledig zal verdwijnen.
- Hierbij speelt mee dat werknemers en zelfstandigen die geen pensioen opbouwen via de tweede pijler dit doorgaans niet zelf compenseren, bijvoorbeeld door pensioen op te bouwen in de derde pijler (zie ook hoofdstuk 2 van het IBO). Dit kan diverse redenen hebben, bijvoorbeeld kortzichtigheid, onwetendheid, beperkt doenvermogen, onvoldoende belang zien, geen financiële ruimte zien, onbekendheid met de mogelijkheden etc.
- De wijze waarop het pensioenstelsel nu is ingericht, op basis van vrijwilligheid, kan concurrentie op de arbeidsmarkt tussen type werkenden in de hand helpen. Secundair doel van een pensioenplicht voor alle werkenden is deze vorm van concurrentie voorkomen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Deze maatregel is doeltreffend omdat veel werkenden (vooral zelfstandigen) zonder een sectorale of wettelijke plicht zelf geen pensioenregeling afsluiten, terwijl zij hier baat bij zouden hebben. De vorm waarin de arbeid wordt verricht, wordt voor de pensioenopbouw (grotendeels) irrelevant. Dit voorkomt concurrentie op arbeidsvoorwaarden en zorgt voor op dit punt gelijke(re) marktvoorwaarden.
- Een pensioenplicht via een standaard uitvoerder is doelmatiger, omdat het de voordelen van risicospreiding, efficiëntie en eenvoud biedt ten opzichte van een individuele pensioenplicht.
- Aandachtspunten t.a.v. doelmatigheid kan zijn dat mensen die nu geen pensioen opbouwen in de tweede pijler – in het bijzonder zelfstandigen – op andere manier zorgen voor inkomen

op de oude dag. De analyses die in het kader van dit IBO zijn gemaakt laten evenwel zien dat dit voor het overgrote deel van de zelfstandigen niet geldt. Voor een deel van de zelfstandigen geldt dat zij vermogen hebben in de eigen woning en eigen onderneming, maar er zijn geen waarborgen die ervoor zorgen dat dit vermogen benut wordt voor pensioen. Toch wordt enkel een bepaald minimum verplicht. Dit laat ruimte om naar eigen inzicht aanvullende voorzieningen te treffen.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

- In 2020 hadden 814.000 werknemers, 882.000 zelfstandigen en 59.000 hybride werkenden geen pensioenopbouw in de tweede pijler.³⁰ Uit cijfers van de CBS en uit onderzoek van AFM blijkt dat werkenden amper gebruik maken om pensioenvermogen op te bouwen in de derde pijler.³¹

Gevolgen begroting

- Door de omkeerregeling zal een pensioenplicht en de bijbehorende stijging van inleg op de korte termijn negatief uitpakken voor de staatskas. Pensioenafdrachten zijn namelijk onbelast. Op de lange termijn treden er verschillende effecten op als de toekomstige pensioenafdrachten uit de loonruimte komen. Doordat pensioeneninkomen lager wordt belast dan arbeidsinkomen dalen de belastinginkomsten. Het pensioeninkomen neemt namelijk toe ten koste van het arbeidsinkomen. Aan de andere kant dalen mogelijk ook de kosten voor toeslagen. Mensen hebben namelijk mogelijk geen recht meer op toeslagen door de hoogte van hun verplichte pensioen. Ook zijn effecten op de premiestelling op de lange termijn onduidelijk; premies veranderen mogelijk in respons op een (bijna) volledige dekking van de tweede pijler.
- De budgettaire opbrengst is geraamd alsof invoering per 2025 mogelijk zou zijn. Dit is niet realistisch. Wanneer duidelijk is wanneer invoering van de maatregel mogelijk is, moeten de budgettaire gevolgen opnieuw berekend worden met inachtneming van het jaar van invoering.

	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Struc.
<i>Inkomsten EMU</i>	-5600	-5600	-5500	-5400	-5300	-5200	900
<i>Inkomsten Inkomstenkader</i>	-2200	-2200	-2200	-2200	-2200	-2200	-2200

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Deze maatregel treft werknemers, werkgevers en zelfstandigen die nu geen pensioen opbouwen. Een deel van het loon van deze werkenden zal moeten worden ingelegd in een pensioenregeling. De inkomenseffecten hangen af van wie de eventuele extra kosten zullen dragen. Als werknemers de kosten zelf dragen, dan betreft het vooral een hoger inkomen na pensionering in ruil voor een lager inkomen nu. Een pensioenplicht leidt tot minder afhankelijkheid van toeslagen en andere inkomensondersteunende regelingen vanaf pensioendatum. Als het besteedbaar inkomen voor pensioendatum lager wordt als gevolg van verplichte pensioenopbouw kan dat omgekeerd leiden tot een grotere afhankelijkheid van toeslagen.

Economie

- In zijn algemeenheid geldt dat door een pensioenplicht met minimale voorwaarden de oneigenlijke en versturende concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen zelfstandigen en werknemers afneemt.
- Zelfstandigen zijn in het huidige stelsel, met beperkte uitzonderingen, niet verplicht om pensioen op te bouwen. Doordat ze dat in het overgrote deel ook niet doen is hun arbeid goedkoper. In de situatie met pensioenplicht wordt het daardoor minder aantrekkelijk om zelfstandigen in te huren. Hun kosten gaan namelijk omhoog. Dit effect treedt niet direct op, maar zal door verloop van tijd gaan optreden.
- Mogelijkheid is dat door een wettelijke pensioenplicht voor beide groepen zelfstandigen overstappen naar werknemerschap. Aangezien hun kostenvoordeel verdwijnt, door het niet hoeven afdragen van pensioenpremies. Daardoor neemt het aandeel werknemers op de arbeidsmarkt toe. Dit effect treedt niet direct op, maar zal door verloop van tijd gaan optreden.
- De maatregel kan een (beperkt) effect hebben op het totale aanbod op de arbeidsmarkt. De werkgelegenheid kan bijvoorbeeld afnemen wanneer de maatregel per saldo tot hogere premieafdrachten en daarmee hogere arbeidskosten leidt. Anderzijds zijn voor werkenden die eerder geen pensioen opbouwden meer uren nodig om hetzelfde besteedbaar inkomen te behalen, waardoor het arbeidsaanbod dus toe kan nemen. Het is een empirische vraag

³⁰ <https://www.dnb.nl/media/ft2pioiv/werkenden-zonder-pensioenopbouw.pdf>.

³¹ "Fiscaal- gefaciliteerde opbouw van individueel pensioenvermogen in de derde pijler, een analyse van de afnemerskant op basis van CBC- microdata", www.afm.nl.

welk effect zal domineren. Ook kan deze maatregel het arbeidsaanbod beïnvloeden als werknemers de verplichte pensioenregeling lager waarderen dan het brutoloon dat zij ervoor moeten opgeven. Enerzijds wordt vrije tijd in dat geval goedkoper en neemt het arbeidsaanbod af, terwijl anderzijds meer uren nodig zijn om dezelfde consumptie te behalen als in de situatie zonder verplichte pensioeninleg en het arbeidsaanbod dus toe zou nemen. Het is een empirische vraag welk effect zal domineren.

Transitie Wtp

- De pensioenwetgeving moet worden aangepast. De maatregel kan op zijn vroegst per 1 jan 2028 in werking treden, wanneer de pensioentransitie is afgerond. De verwachting is evenwel dat latere inwerkingtreding realistischer is, gezien de complexiteit van de wetgeving om een pensioenplicht in te stellen en samenloop met de hervorming van het huidige pensioenstelsel.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Een wettelijke pensioenplicht voor alle werkenden met een (publieke of private) uitvoerder valt waarschijnlijk onder de werkingssfeer van de Coördinatieverordening socialezekerheidsstelsels.³² Dit betekent dat alle uitvoerders van pensioenregelingen de regels uit deze verordening moet naleven. De Verordening omvat onder meer voorschriften over wanneer welk Europees sociaalzekerheidsrechtstelsel van toepassing is en bepalingen over de berekening en de betaling van pensioenuitkeringen in andere lidstaten. Dat de Verordening van toepassing is heeft in elk geval gevolgen voor de inrichting van de verzekerdenadministratie en de administratieve verplichtingen.
- Wanneer er een algemene wettelijke pensioenplicht wordt ingevoerd, waarbij in de wet ook voorwaarden en essentiële kenmerken zoals minimuminleg en minimumpremie worden vastgelegd, en de (huidige) pensioenuitvoerder aan deze voorwaarden voldoet, valt de pensioenuitvoerder onder de Verordening. Voor de huidige pensioenuitvoerders, waaronder de bedrijfstakpensioenfondsen, is dit niet wenselijk. Zoals eerder aangegeven, leidt dit tot aanzienlijke administratieve lasten.
- Uit de voorbereiding van het wetsvoorstel verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor zelfstandigen blijkt dat verzekeraars moeite hebben met het uitvoeren van voorschriften uit de Verordening. Hierbij gaat het vooral om de bepalingen die uitvoerders verplichten om onder bepaalde voorwaarden pensioenrechten over te dragen aan uitvoerders in andere lidstaten.
- Daarnaast zullen alle uitvoerders van pensioenregeling van de wettelijke pensioenplicht aangemerkt worden een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit is een consequentie van het vallen onder de werkingssfeer van de coördinatieverordening. Dit betekent dat schriftelijke besluiten van de uitvoerder die een rechtsgevolg hebben voor deelnemers of werkgevers aan te merken zijn als beschikking (artikel 1:3 Awb). Dit zou dan onder meer gaan over besluiten over de toekenning en de hoogte van het pensioen. Deze besluiten zijn vatbaar voor bezwaar en beroep. Dat is nu niet altijd zo.
- Sociale partners kunnen, net als nu, zelf besluiten of zij zelfstandigen onder de verplichtstelling willen brengen, of niet. Als zij zelfstandigen onder de verplichtstelling willen brengen, dienen zij ook onder zelfstandigen over voldoende draagvlak te beschikken.

Planning

- De pensioenwetgeving moet worden aangepast. De maatregel kan op zijn vroegst per 1 jan 2028 in werking treden, wanneer de pensioentransitie is afgerond. De verwachting is evenwel dat latere inwerkingtreding realistischer is, gezien de complexiteit van de wetgeving om een pensioenplicht in te stellen en samenloop met de hervorming van het huidige pensioenstelsel.

Maatschappelijk draagvlak

- Een groep zelfstandigen is tegen een pensioenplicht.³³ Het bieden van de mogelijkheid om te kiezen voor een andere pensioenuitvoerder of af te zien van pensioenopbouw (opt-outrecht) kan het draagvlak vergroten. Het bieden van deze keuze leidt evenwel tot complexiteit in de uitvoering. Ook kan dit leiden tot hogere pensioenkosten voor de werkgevers en zelfstandigen die wel voldoen aan de wettelijke pensioenplicht. Ook vereist dit meer doenvermogen van de werkgevers en de zelfstandigen. Daarnaast kan dit uitstralingseffecten hebben op andere groepen pensioendeelnemers. Het kan lastig uit te leggen zijn waarom de pensioenplicht niet onverkort voor zelfstandigen geldt, maar wel voor werkgevers en werknemers.

³² Verordening (EG) 883/2004 over de coördinatie van socialezekerheidsstelsels.

³³ TBV bundel 2023, J01b Pensioenplicht voor alle werkenden, vanaf dag 1 (zelfstandigen)

- Voor zelfstandigen met lagere inkomens zou een pensioenplicht vanwege de omkeerregel minder fiscaal voordeel kunnen opleveren of zelfs negatief kunnen uitpakken. Dit komt door verzilveringsproblematiek van de fiscale ondernemersfaciliteiten. Dit is een aandachtspunt bij de eventuele verdere vormgeving van een pensioenplicht.
- Het bieden van de mogelijkheid tot opt-out kan ertoe leiden dat de doelstellingen van de pensioenplicht niet, of in de mindere mate, behaald kunnen worden.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Zelfstandigen en werkgevers worden zelf verplicht pensioen op te bouwen. Dat vergt veel doenvermogen. Afhankelijk van de vormgeving en de correctheid en begrijpelijkheid van de informatie die wordt verstrekt, kan dit als complex worden bevonden.
- De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de *present bias* is beoordeeld door gedragsexperts. De uitkomst van deze gedragsscan kan hieronder gevonden worden. De maatregel scoort goed op het stimuleren van pensioenopbouw en is een verbetering t.o.v. het huidige beleid in het wegnemen van de *present bias* bij pensioenopbouw. Dit komt door het brede, verplichtende karakter van de maatregel.

Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen *present bias*

Stimuleren pensioenopbouw	Goed
Verbetering t.o.v. het huidige beleid	Verbetering
Is (aanvullend) onderzoek gewenst?	Ja, naar gedragsaspecten van de invoering van een overheidsfonds in het VK.

Overig

Geen

3.4 Notional Defined Contribution (NDC)

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: Regelgeving

Doel: Introduceren van niet-financiële beschikbare premieregeling (meer omslag en meer verplicht)

Omschrijving maatregel

- Introduceren van een NDC- regeling (notional defined contribution) voor werkenden (werknemers en zelfstandigen) vanaf 18 jaar in de eerste pijler (omslagstelsel) zoals het Zweedse model.
- Dit lijkt in grote lijnen op de aanvullende pensioenen in de tweede pijler volgens het nieuwe pensioenstelsel, met als belangrijk verschil dat het meer op omslagbasis wordt gefinancierd en minder door kapitaaldekking en dat deelname verplicht is voor werkenden. Werkenden bouwen dan geleidelijk een pensioen op door jaarlijks premie in te leggen. Deze premies worden niet werkelijk belegd, maar virtueel ('notioneel') bijgehouden en jaarlijks verhoogd met een rendement dat wordt bepaald door de economische groei – of specifieker, de stijging van de lonen. Demografische ontwikkelingen gaan relatief langzaam in vergelijking tot financiële ontwikkelingen en door vaste regels vooraf kan goed worden geanticipeerd op verschuivingen in de leeftijdsopbouw van jong naar oud binnen de bevolking. In tegenstelling tot een kapitaaldekkend stelsel waarbij altijd financieel vermogen wordt opgebouwd, ontstaat een financiële reserve (buffer) bij NDC alleen als de premie-inkomsten hoger zijn dan de lopende uitkeringen. Deze (beperkte) financiële reserve wordt wel belegd.
- De binnenkomende premies worden gebruikt om de lopende uitkeringen te dekken. Voor de balans tussen premies en uitkeringen wordt er een lange horizon gehanteerd van 30 tot 35 jaar. De veronderstellingen waarop de premieberekening is gebaseerd, hoeven in werkelijkheid niet uit te komen. Bij belangrijke afwijkingen zouden – bij een stabiele premie – de uitkeringen en de opgebouwde rechten moeten worden aangepast. Het primaire instrument om de balans tussen premies en uitkeringen over de beschouwde periode te borgen, is om de feitelijke indexatie van de lopende pensioenen en opgebouwde rechten aan te passen.
- Anders dan een 'gewoon' omslagpensioen zoals de AOW, gaan bij de NDC de premiebetalingen aan de pensioenuitkeringen vooraf; deelnemers bouwen een notionele pensioenpot op. Bij invoering van het NDC bestaat er daarom geruime tijd een premieoverschot: er worden al wel premies ingelegd, maar nog geen uitkeringen verstrekt. De huidige premies worden gereserveerd, en niet gebruikt voor hogere uitkeringen aan de huidige gepensioneerden. Zo ontstaat er een financiële reserve. Op deze wijze kan de NDC op 'generatie-neutrale' wijze worden ingevoerd: er is geen 'windfall gain' voor de huidige oudere generatie.³⁴
- Het is een pijler tussen de eerste pijler en de tweede pijler en aanvullend op het arbeidsvoorwaardelijk pensioen in de tweede pijler. Als gevolg van een verplicht-NDC zal het belang van het arbeidsvoorwaardelijk pensioen afnemen omdat dit een direct substituuut is voor verplicht NDC. Ook is het denkbaar dat een deel van de AOW, die niet-arbeid gerelateerd is, wordt ingewisseld voor dit arbeid gerelateerde pensioen, vanwege de betaalbaarheid van de AOW.
- Doelgroep: alle werkenden, waarbij de maatregel met name additioneel is voor zelfstandigen, werknemers zonder pensioen (witte vlek), en andere werkenden die te weinig pensioen opbouwen in de tweede pijler, (vaak vrouwen en migranten).

Achtergrond/rationale

- Pensioen wordt beter beschermd tegen inflatie omdat NDC-pensioen meegroeit met de loonontwikkeling die immers de inflatie volgt. Het pensioen is ook stabiel door de andere verhouding tussen omslag en kapitaaldekking omdat het pensioen meer wordt bepaald door loonontwikkeling die zich veel stabiel ontwikkelt dan de resultaten op de financiële markten. De balansen van pensioenfondsen worden korter doordat premies worden gebruikt

³⁴ Niet-financiële pensioenpijler kan pensioenstelsel verbeteren - ESB.

voor uitkeringen en dus ook de kapitaalrekening. Dit geeft meer macro-economische stabiliteit.

- In tegenstelling tot een puur omslagstelsel houdt NDC ook rekening met demografische ontwikkelingen om het draagbaar te houden voor de beroepsbevolking.
- Zelfstandigen worden voor omslag automatisch gelijk behandeld met werknemers, omdat alle werkenden mee moeten doen voor het draagvlak. De premie zou net zoals bij de volksverzekeringen kunnen worden betaald.
- Pensioenuitvoering van NDC is goedkoper dan die van kapitaaldekking omdat NDC niet of weinig kosten van vermogensbeheer hebben. Ook het verlies aan schaalvoordelen bij pensioenfondsen is beperkt omdat schaalvoordelen na een omvang van ongeveer € 9 mld. sterk afvlakken.³⁵
- NDC geeft mogelijkheden om solidariteitselementen gericht te gebruiken voor verschillende doelgroepen als dat nodig wordt geacht, bijvoorbeeld voor de *pension gender gap*. Vrouwen zouden meer rechten kunnen krijgen voor hun inleg om de effecten van de *pension gender gap* te verminderen. Dit moet natuurlijk worden afgewogen tegen het belang van gelijke behandeling van man en vrouw.
- De netto last voor de overheidsbegroting voor de toekomst worden beperkt voor specifieke doelgroepen: bijvoorbeeld werknemers zonder pensioen, migranten, vrouwen met een pensioengat (bijv. doordat de pensioenopbouw aan het begin van de loopbaan belangrijker is geworden in het nieuwe pensioenstelsel).

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Dit instrument is doeltreffend in het bereiken van macrostabilisatie. Het geeft een andere verhouding tussen omslagstelsel en kapitaaldekking voor werknemers waarmee de pensioenuitkering stabiel wordt en meer kan meegroeien met inflatie. Het huidige pensioenstelsel kent een financieel risico doordat het kapitaaldekkingstelsel afhankelijk is van de ontwikkeling op de financiële markten. Bij invoering NDC wordt een deel van dit risico ingeruild voor loonrisico. Dit instrument is ook doeltreffend doordat zij de balans van pensioenfondsen verkort met het verkleinen van de tweede pijler. Hierdoor hoeft ook minder geld in het buitenland worden belegd wat het kapitaaloverschot verkleint en dus de balans verkort. Op het gebied van macrostabiliteit scoort NDC beter dan kapitaaldekking in de eerste pijler, omdat bij kapitaaldekking in de eerste pijler het overschot op de kapitaalrekening verder wordt vergroot.
- NDC is doeltreffend op het gebied van gelijkmatige consumptie over de levenscyclus, omdat zij gericht kan worden op doelgroepen door de hoogte van de premie en opgebouwde rechten vast te stellen. Zo kunnen bijvoorbeeld vrouwen die te weinig opbouwen meer rechten laten opbouwen tegen een lagere premie. Tegelijkertijd kunnen vrouwen geprikkeld worden om meer te werken.
- NDC is doeltreffend op het gebied van gelijkmatige consumptie over de levenscyclus in het bereiken van pensioenopbouw voor zelfstandigen, werknemers zonder pensioen, vrouwen en migranten. Consumptie wordt gespreid over het leven door de introductie van een verplichting tot sparen.
- NDC kan doelmatig zijn aangezien de kosten van een NDC regeling veel lager liggen dan die van het kapitaaldekkingstelsel door dat er bijna geen vermogensbeheerkosten zijn. Dit is echter een ingrijpende maatregel waar waarschijnlijke hoge transitie- en uitvoeringskosten aan verbonden zijn.
- Deze maatregel is doelmatig en doeltreffend in het behalen van het doel van een gelijk spelveld tussen zelfstandigen en werknemers. Niet alleen wordt een premie geheven voor zelfstandigen en werknemers, maar de premie zal ook meer gelijk zijn voor zelfstandigen en werknemers.
- De doelmatigheid en doeltreffendheid is afhankelijk van de mate waarin de uitvoering van NDC op afstand staat van de overheid en de politiek, waarbij geldt dat hoe verder de afstand hoe doelmatiger en doeltreffender NDC zal zijn. Anders bestaan er grote risico's van herverdeling achteraf tussen generaties en risico van discontinuïteit van de NDC regeling.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

³⁵ Bikker, J. A., & Meringa, J. J. (2022). *Have scale effects on cost margins of pension fund investment portfolios disappeared? Applied Economics*, 54(39), 4501–4518. <https://doi.org/10.1080/00036846.2022.2030857>, Figuur 2.

- Meer groepen gaan pensioen opbouwen, waarbij er een beter evenwicht is tussen omslag en kapitaaldekking en daarmee betere bescherming tegen demografische en financiële risico's. Daarmee past NDC goed bij macro-economische stabiliteit.

Gevolgen begroting

Afhankelijk van vormgeving, gebruik en behandeling van NDC in de begroting. Door minder gebruik van de tweede pijler wordt de belastinguitgave door de omkeerregel kleiner.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Aangezien de premie van NDC voor alle werkenden geldt, is er geen concurrentie op de premie en kan deze (deels) worden doorberekend aan de werkgever/opdrachtgever. De verwachting is dat de pensioenpremie in de tweede pijler daarnaast zal kunnen dalen. Beide bewegingen (lastenstijging door NDC en lastendaling door kleiner wordende tweede pijler) zouden elkaar deels kunnen compenseren voor werknemers. De zelfstandige premie zal wel tot een lastenstijging leiden van burgers en bedrijven.

Economie

- Door dat de tweede pijler kleiner wordt, kan er minder vraag naar arbeid ontstaan in de pensioensector voor vermogensbeheer.
- Het speelveld tussen zelfstandigen en werknemers wordt gelijk, door dat dezelfde arbeidsgerelateerde premie wordt gehanteerd en de pensioenpremie in de tweede pijler lager zal kunnen worden.
- Ook is er een verschuiving van een werkgevers- én werknemerspremie bij pensioenopbouw (tweede pijler), naar meer een werknemerspremie (eerste pijler) als de NDC wordt vormgegeven als een volksverzekering.

Transitie Wtp

- Voor deze maatregelen dient de Pensioenwet en relevante regelgeving aanzienlijk te worden aangepast, uitvoering staat op zich los van de Wtp, maar kan niet eerder dan na afronding van de transitie naar het nieuwe stelsel plaatsvinden.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Maatregel niet op korte termijn uitvoerbaar vanwege Wtp. Een generatieneutrale invoering van NDC vergt een lange transitieperiode; voor een praktische oplossingsroute ligt een fasering van maatregelen dan ook voor de hand.³⁶
- De Pensioenwet en daarop gebaseerde regelgeving moet mogelijk worden aangepast, naast de socialezekerheidswetgeving in de eerste pijler.
- Een mogelijke uitvoerder zou kunnen zijn publieke uitvoerder, omdat het grotendeels een omslagstelsel betreft. De uitvoerder van de wettelijke pensioenplicht is bestuursorgaan in de zin van de Awb. Uitvoering is in vergelijking met kapitaaldekking goedkoop.
- Differentiëren in het systeem is mogelijk, zolang er voldoende massa in de groepen blijft, zoals bijvoorbeeld onderscheid modaal en dubbelmodaal inkomensgroepen.
- Het is mogelijk NDC-systeem via een nieuwe wet te maken.
- NDC heeft een pensioenplicht en valt onder Coördinatieverordening socialezekerheidsstelsels, Verordening (EG) nr. 883/2004³⁷. De Verordening omvat vooral voorschriften over wanneer welk Europees rechtstelsel van toepassing is en bepalingen over de betaling van pensioenuitkeringen in andere lidstaten.
- Gezien mogelijke effecten voor marktwerking en taakafbakening is toetsing op Europeesrechtelijke effecten en haalbaarheid nodig. Dit leidt zeer waarschijnlijk tot noodzakelijke aanpassing van gerelateerde wet- en regelgeving zoals de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000, de Wet verplichte beroepspensioenregeling, de Wet op het Financieel toezicht en overige toezichtswet- en regelgeving.
- Staatssteun: Er is in beginsel geen sprake van een betaling/subsidie vanuit de overheid naar de NDC-regeling. Financiering geschiedt op omslagbasis. De werkenden van nu betalen voor de NDC-ontvangers van nu. Fiscale effecten en effect op toeslagen, inkomen: Onderzocht moet worden hoe een NDC-regeling zich verhoudt tot de fiscale begrenzing van de pensioenpremie in pensioenregelingen. Mogelijk leidt een NDC tot een verlaging van de

³⁶ Van Ewijk, C., L. Meijdam en E. Ponds, (2022) NDC-pensioen: bruikbaar alternatief voor Nederland? Verkenning van routes voor versterking pensioen voor allen, Netspar Design paper 213, P20220906_Netspar-Design-Paper-213-WEB.pdf.

³⁷ Verordening (EG) 883/2004 over de coördinatie van socialezekerheidsstelsels.

mogelijk in te leggen pensioenpremie in de tweede en derde pijler. Voorts moeten de effecten van invoering van een NDC-uitkering worden bekeken voor de heffing van belasting, toeslagen en andere socialezekerheidsuitkeringen.

Planning

- Voor aanpassing pensioen gerelateerde wetgeving, waarbij marktwerking en taakafbakening mee moeten worden genomen. De nadere uitwerking van deze maatregel vergt minimaal een jaar aan vervolgonderzoek en diverse wetstrajecten die minimaal twee jaar duurt. Gelijktijdig zal aan de uitvoering moeten worden gewerkt, afhankelijk van de gekozen vormgeving kan dit ook nog vier tot vijf jaar duren.

Maatschappelijk draagvlak

- In de rondetafelgesprekken van 22 april 2022 in de Tweede Kamer ter voorbereiding op de behandeling van de Wtp wees bijvoorbeeld Dirk Bezemer, professor Economie aan de Rijksuniversiteit Groningen, naar het Zweedse pensioenstelsel met een NDC. De invoering van een NDC zou ertoe kunnen leiden dat de tweede pijler kleiner wordt wat tot enig weerstand kan leiden van maatschappelijke groepen zoals zelfstandigen en sociale partners.
- Afhankelijk van de vormgeving zou de maatregel ertoe kunnen leiden dat burgers een lager netto-inkomen overhouden. Een geleidelijke invoering is daarom belangrijk.
- Het verplichtende karakter van de regeling zou eventueel voor weerstand kunnen zorgen. Het is wel goed om in het achterhoofd te houden dat mensen met weinig financiële middelen, de premie zwaarder vinden wegen. Doordat mensen een lager nettoloon overhouden kan het leiden tot een verminderd vertrouwen in de pensioenregeling en weerstand. Tegelijkertijd zal de maatregel voor iedereen gelden wat mogelijkheden biedt om de lasten door te belasten waardoor het netto-inkomen niet verder onder druk hoeft te komen te staan. Aangezien doorbelasten tot hogere prijzen kan leiden van diensten kan er in koopkrachttermen sprake zijn van een verlaging.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Voor zover bekend worden er geen handelingen van de burger verwacht. Wel relevant om na te denken wat het precies betekent voor de uitvoerders van deze regeling.
- Het nieuwe systeem moet niet te complex worden. Door de toevoeging zou er een stapeling kunnen ontstaan van een NDC-pensioen en een arbeidsvoorwaardelijk tweede pijler pensioen. Door het verplicht te stellen wordt het doenvermogen beperkt.
- De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de *present bias* is beoordeeld door gedragsexperts. De uitkomst van deze gedragsscan kan hieronder gevonden worden. De maatregel scoort goed op het stimuleren van pensioenopbouw doordat deze automatisch gebeurt en alle werkenden raakt. Daarmee zou het vanuit het wegnemen van de present bias ook een verbetering zijn ten opzichte van het huidige beleid.

Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen *present bias*

Stimuleren pensioenopbouw

Goed

Verbetering t.o.v. het huidige beleid

Verbetering

Is (aanvullend) onderzoek gewenst?

Nee

4. Houdbaar pensioenstelsel en macro-economische stabiliteit

4.1 Bevriezen of verlagen aftoppingsgrens pensioensparen

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatige consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: belasting

Doel: Fiscaal gefaciliteerd oversparen voorkomen

Omschrijving maatregel

- Het pensioengevend loon kent een aftoppingsgrens, waarbij de omkeerregel alleen kan worden toegepast op pensioen opgebouwd over een pensioengevend loon van maximaal € 137.800 (bedrag 2024). Dit geldt vergelijkbaar voor de opbouw van oudedagsvoorzieningen (lijfrenten) in de derde pijler.
- De maatregel **kent drie varianten:**
 1. Bevriezen van de aftoppingsgrens voor 1 jaar.
 2. De aftoppingsgrens verlagen naar € 100.000.
 3. De aftoppingsgrens verlagen tot het aanvangspunt van de 2^e schijf in box 1 van de inkomstenbelasting. Het aanvangspunt bedraagt € 75.518 in 2024.

Achtergrond/rationale

- De fiscale facilitering van aanvullende pensioenopbouw beoogt pensioenopbouw met de omkeerregeling te stimuleren. Dit zorgt ervoor dat gepensioneerden in staat zijn na pensionering de levensstandaard te behouden. Door de omkeerregel valt de belastingheffing in de tijd gelijk met het genietingsmoment van de pensioenuitkering.
- Op dit moment wordt de pensioenopbouw gefaciliteerd tot de aftoppingsgrens vanuit de gedachte dat vanaf een bepaalde hoogte van het inkomen (€ 137.800 in 2024) kan worden gesteld dat het sparen van het pensioen onder eigen verantwoordelijkheid valt³⁸.
- Zoals beschreven in het IBO is er niet één definitie te geven vanaf welke hoogte van het inkomen dit precies het geval is en is het daarmee een politieke keuze tot welke grens de pensioenopbouw gefaciliteerd zou moeten worden. Dit fiche geeft richting aan drie verschillende opties hiervoor. Voor de in dit fiche gehanteerde inkomensgrens is aangesloten bij Bouwstenen voor een beter belastingstelsel.³⁹

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel is doeltreffend en doelmatig in het verminderen van oversparen. Met deze maatregel wordt de fiscale ruimte om te sparen voor de oude dag beperkt. Deze maatregel raakt alleen de hogere inkomens en vermindert het oversparen voor de oude dag. De maatregel is eenvoudig door te voeren. De al bestaande aftoppingsgrens wordt verlaagd. De maatregel voorkomt, afhankelijk van wordt verstaan onder een adequaat pensioen, fiscaal gefaciliteerd oversparen voor de oude dag.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

- Tot een inkomen van € 137.800 (2024) kan momenteel pensioen worden opgebouwd met gebruikmaking van de omkeerregel. Dat wordt met deze maatregel (1) bevroren, (2) verlaagd tot € 100.000 of (3) bijgesteld tot een inkomen van € 75.518. Over een bedrag van tussen de € 137.800 – 100.000/€ 75.518 kan dan geen maximaal 30% premie voor pensioenopbouw meer worden ingelegd ten opzichte van de oude situatie. Voor inkomens boven de € 100.000/€ 75.518 leidt dit tot minder pensioenopbouw met gebruikmaking van de omkeerregel.
- Met een nettopensioen en nettolijfrente kan nog wel vanuit het netto-inkomen worden gespaard voor de oude dag (zie voor een toelichting over nettopensioen en nettolijfrente

³⁸ Eigen verantwoordelijkheid wordt genoemd op basis van de totstandkoming van het Witteveenkader, waarbij de Commissie Witteveen stelde dat een nadere bezinning nodig was om bijvoorbeeld excessief gefaciliteerd sparen te voorkomen en om onbedoeld gebruik weg te nemen.

³⁹ Kamerstukken II, 2023/24, 32140, nr. 180, bijlage 6 Bundel fichemaatregelen (D06).

fiche 4.2). Voor het nettopensioen en de nettolijfrente geldt een vrijstelling in box 3 van de inkomstenbelasting.

Gevolgen begroting

- Een verlaging van de aftoppingsgrens leidt tot het naar voren halen van belastingopbrengsten en per saldo tot hogere belastingopbrengsten. Op lange termijn wordt de hogere opbrengst die direct uit de maatregel volgt gedrukt door lagere belastingopbrengsten uit pensioenuitkeringen. In dergelijke gevallen wordt de netto contante waarde van de opbrengst berekend en omgerekend naar een vlakke reeks. Voor de raming is uitgegaan van omzetting van de pensioenpremie in belastbaar loon.
- Deze maatregel kan leiden tot een grotere groep potentiële gegadigden voor nettopensioenen en nettolijfrente.

1. Bevrozen aftoppingsgrens voor 1 jaar

	2026	2027	2028	2029	2030	Struc
<i>Inkomsten EMU</i>	50	50	50	50	50	-10
<i>Inkomsten inkomstenkader</i>	20	20	20	20	20	20

2. Verlagen aftoppingsgrens naar 100.000

	2026	2027	2028	2029	2030	Struc
<i>Inkomsten EMU</i>	700	600	600	600	600	-100
<i>Inkomsten inkomstenkader</i>	300	300	300	300	300	300

3. Verlagen aftoppingsgrens naar 75.518

	2026	2027	2028	2029	2030	Struc
<i>Inkomsten EMU</i>	3600	3600	3500	3500	3400	-600
<i>Inkomsten inkomstenkader</i>	1500	1500	1500	1500	1500	1500

Financiële consequenties burgers/bedrijven en economie

- Op korte termijn hebben burgers met een pensioengevend loon dat hoger is dan de voorgestelde aftoppingsgrens een hoger besteedbaar inkomen doordat ze minder sparen voor hun pensioen. Hier staat tegenover dat de inkomenseffecten op lange termijn negatief zijn, omdat het inkomen na pensionering lager is. Ook ervaren mensen met hogere inkomens (tussen € 75.518 en € 137.800 per jaar) een grotere achteruitgang in hun inkomen bij pensionering, als zij niet op een andere manier extra sparen voor hun pensioen na de verlaging van de aftoppingsgrens. Als zij dat wel doen, leidt de maatregel slechts beperkt tot minder oversparen.
- Voor bedrijven zijn er waarschijnlijk beperkte financiële consequenties. Op de kortere termijn zullen werknemers gecompenseerd willen worden voor de lagere pensioenopbouw, wat de werkgever kan compenseren uit de lagere kosten voor pensioen. Wel leidt deze maatregel tot minder pensioenopbouw en daarmee tot een lagere werkgeversbijdrage aan de pensioenpremie.
- Het pensioenstelsel zal door de voorgestelde maatregel relatief voor een groter gedeelte bestaan uit omslagfinanciering via de AOW. Het kapitaalgedekte deel van het pensioenstelsel neemt in omvang af. De jaarlijkse toestroom van pensioenpremies wordt kleiner. Mogelijk heeft dit op de lange termijn consequenties voor de investeringsmogelijkheden die pensioenfondsen en verzekeraars hebben. Wat de exacte gevolgen zouden zijn zou nader onderzocht kunnen worden.

Transitie Wtp

- Gedurende de transitieperiode verhoogt het aanpassen van de aftoppingsgrens de complexiteit. Er zullen aanvullende vragen ontstaan over de compensatie vanwege deze maatregel. Die komen boven op de al bestaande uitwerkingsvraagstukken. Dit maakt de pensioentransitie complexer aan de arbeidsvoorwaardelijke tafel, wat vertraging kan opleveren voor de pensioentransitie in zijn geheel.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Meer werkgevers krijgen te maken met de aftoppingsgrens. Pensioenfondsen en verzekeraars krijgen waarschijnlijk meer nettopensioenregelingen uit te voeren.
- Werkgevers en softwareleveranciers kunnen de wijziging verwerken in hun systemen. Voor hen is dit een parameterwijziging. Voor de Belastingdienst is dit ook een parameterwijziging. Technisch is deze maatregel dus op korte termijn door te voeren.
- Sociale partners zullen echter moeten onderhandelen over compensatie en het al dan niet aanbieden van nettopensioenregelingen. Dit is een extra belasting naast na implementatie van de Wet toekomst pensioenen. Dat maakt deze maatregel – gelet ook op de samenloop met de Wet toekomst pensioenen – niet uitvoerbaar op korte termijn.

Planning

- Zie 'uitvoeringsaspecten en juridische toets'.

Maatschappelijk draagvlak

- De mate van het verlagen van de aftoppingsgrens zal meespelen bij het maatschappelijk draagvlak. Hoe groter de verlaging hoe meer mensen geraakt worden door de maatregel en hoe meer impact de maatregel heeft. Naar verwachting kan de maatregel onder hoge inkomens op weinig draagvlak rekenen.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Meer werkenden krijgen te maken met de aftoppingsgrens. Zij moeten een keuze maken om wel of niet in aanvulling op een brutopensioen ook een nettopensioen of nettolijfrente op te bouwen⁴⁰. Dat vergt bepaalde handelingen – zoals uitzoeken op welke alternatieve wijze en/of mate voor het pensioen te sparen – die een beroep doen op het doenvermogen.
- Onderzoeken laten zien dat niet alleen specialistische kennis, maar ook elementaire kennis over pensioen ontbreekt bij een groot deel van de bevolking.⁴¹ Dat impliceert dat wanneer individuen zelf over hun pensioen boven de aftoppingsgrens moeten beslissen er meer ingezet zal moeten worden op bewustwording op dit punt zodat individuen tijdig kunnen anticiperen indien nodig.
- In combinatie met het afschaffen van het nettopensioen (fiche 4.2), betekent deze maatregel een forse wijziging van het pensioenstelsel voor werkenden met een pensioengevend loon boven de aftoppingsgrens waarin meer van het doenvermogen van deze werkenden wordt gevraagd als zij aanvullend pensioen willen opbouwen om hun levensstandaard na pensionering zo veel mogelijk te behouden.

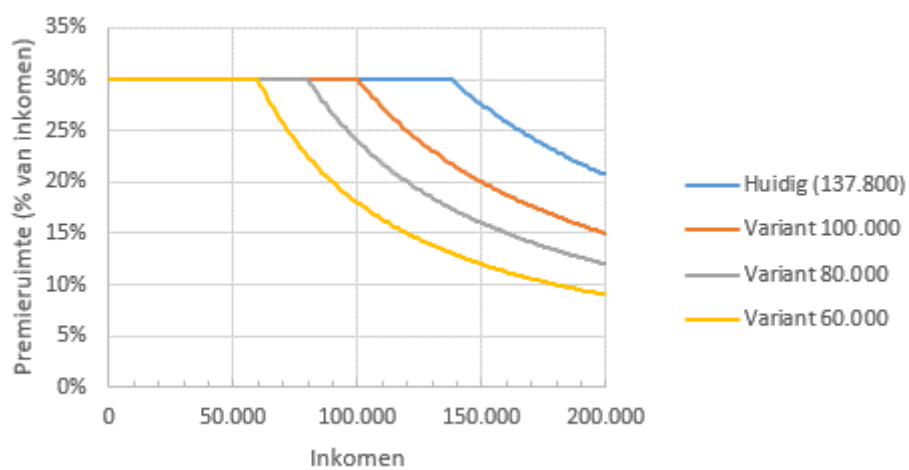
Overig

- Varianten waarin de premieruimte wordt afgebouwd met een stijging van het inkomen bieden geen meerwaarde boven de inkomensafhankelijkheid die er al is met de aftoppingsgrens. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande grafiek die laat zien dat bij een bepaalde aftoppingsgrens feitelijk al een afbouwende premieruimte naar inkomen wordt gerealiseerd. Een extra inkomensafhankelijkheid zou slechts leiden tot minder steil afbouwende lijnen dan in bijgaande grafiek. De herverdelende werking hiervan kan eenvoudiger worden bereikt met het verlagen van de aftoppingsgrens. Voor pensioenuitvoerders leidt een inkomensafhankelijk maximaal premiepercentage naar verwachting tot uitvoeringsproblemen. Ook is het complexiteitsverhogend voor het pensioenstelsel in het algemeen (aansluiting op het nettopensioen/uitlegbaarheid richting deelnemers). Dit raakt pensioenuitvoerders in de uitvoering en deelnemers wat betreft de begrijpelijkheid.

⁴⁰ Dat kan in de tweede pijler alleen als de uitvoerder ook een nettopensioenregeling aanbiedt (en sociale partners dat onderdeel van de regeling maken). Dat is nu nog maar bij een heel beperkte groep het geval.

⁴¹ Lusardi, Annamaria, Maarten van Rooij en Rob Alessie, 2012, *Financial literacy, retirement planning, and household wealth*, *Economic Journal* 122, pp. 449-478.

Premieruimte naar inkomen



4.2 Afschaffen nettopensoen en nettolijfrente

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: Belasting

Doel: Fiscaal gefaciliteerd oversparen voorkomen

Omschrijving maatregel

- De mogelijkheid om fiscaal gefaciliteerd pensioen op te bouwen via een nettopensoen of nettolijfrente wordt afgeschaft.
- Via twee vrijstellingen in box 3 van de inkomstenbelasting is het voor personen met een inkomen boven de aftoppingsgrens van het pensioengevend loon (€ 137.800 in 2024) mogelijk om fiscaal gefaciliteerd een nettopensoen of een nettolijfrente op te bouwen.
- Via de nettopensoenregeling is het mogelijk om extra pensioen op te bouwen over het salaris boven de aftoppingsgrens. De regeling wordt afgesloten via de werkgever en valt onder de tweede pijler. De werknemer betaalt de premie uit het nettoloon. De premie is niet fiscaal aftrekbaar. De opgebouwde waarde is vrijgesteld in box 3 waarmee het vermogen fiscaal anders wordt behandeld dan regulier vermogen. De pensioenuitkering is onbelast.
- De nettolijfrente werkt vergelijkbaar. De verzekeringnemer sluit de regeling zelf af via bijvoorbeeld een verzekeraar of een bank, deze valt onder de derde pijler. De werknemer betaalt premie uit het nettoloon. De opgebouwde waarde is vrijgesteld in box 3. De lijfrente-uitkering is onbelast.
- Beide faciliteiten zijn ingevoerd met de introductie van de aftoppingsgrens in 2015. Het doel van de maatregel was om werknemers die door deze aftopping werden geraakt in de gelegenheid te stellen alsnog fiscaal gefaciliteerd pensioen op te bouwen. Anders dan bij reguliere pensioenopbouw wordt de betaalde premie uit het al belaste inkomen voldaan, maar het opgebouwde pensioen en de uitkeringen zijn onbelast.

Achtergrond/rationale

- De Raad van State heeft in zijn advies bij de Wet toekomst pensioenen geadviseerd nettoregelingen af te schaffen vanwege vraagtekens bij de doelmatigheid, beperkte aantal deelnemers, streven naar vereenvoudiging en uitvoering door de Belastingdienst.⁴²
- Nettopensoen of nettolijfrente stellen mensen met een hoger inkomen in staat om pensioen op te bouwen boven de aftoppingsgrens. De beleidsmatige noodzaak hiervoor is echter niet evident zoals ook volgt uit het IBO.
- Afschaffen leidt tot een vereenvoudiging van belastingwetgeving, verlicht de uitvoering door de Belastingdienst en voorkomt oversparen.
- Bij een verlaging van de aftoppingsgrens (zie fiche 4.1) groeit het aantal gebruikers van nettopensoen of nettolijfrente mogelijk substantieel waardoor de doelmatigheid van de regeling verbetert. De groep mensen die ervoor in aanmerking komt wordt dan namelijk groter, waardoor de kosten uitgesmeerd kunnen worden over een groter collectief.⁴³
- Afschaffing van de nettoregelingen leidt er ook toe dat nettopartnerpensioen verdwijnt. Dit kan ertoe leiden dat de nabestaande te maken krijgt met een inkomensachteruitgang.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel is doeltreffend en doelmatig in het voorkomen van, afhankelijk van wordt verstaan onder een adequaat pensioen, fiscaal gefaciliteerd oversparen voor de oude dag.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

- Bij afschaffen van het nettopensoen en de nettolijfrente is er voor het inkomen boven de aftoppingsgrens geen fiscale faciliteit meer voor pensioenopbouw. De invloed op de pensioenopbouw is afhankelijk van het inkomen en het gebruik van het nettopensoen en de nettolijfrente.

Gevolgen begroting

	2026	2027	2028	2029	2030	Struc
<i>Inkomsten</i>	19	21	22	24	25	49

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 36067, nr. 4.

⁴³ Kamerstukken I 2020/2021, 32043, nr. 547.

- Er kan nog niet aangegeven worden wanneer deze maatregel kan worden ingevoerd. Als de maatregel in 2026 wordt ingevoerd, levert deze een opbrengst van € 19 miljoen in 2026. De opbrengst van de maatregel loopt in stapjes op tot € 49 miljoen structureel vanaf 2063.

Financiële consequenties burgers/bedrijven en economie

- Afschaffen raakt burgers met een inkomen boven de aftoppingsgrens. Dit betreft vooral mensen met een hoog inkomen en veel vermogen (zie ook hoofdstuk 2 van het IBO)⁴⁴. De maatregel beperkt hun mogelijkheden door middel van fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw te komen tot een vervangingsratio van 70% of hoger.

Transitie Wtp

- Het behoud van de nettopensoenregelingen was één van de afspraken bij het Pensioenakkoord, en daarmee in de Wet toekomst pensioenen. Terugkomen op die afspraak kent de nodige risico's in de verhouding met de sociale partners.
- Pensioenfondsen en sociale partners zijn druk bezig om nieuwe pensioenregelingen met elkaar af te spreken. Er worden door pensioenfondsen constant berekeningen gemaakt voor de nieuwe pensioenregelingen die sociale partners overeenkomen. Als er fundamentele wijzigingen worden doorgevoerd, zoals het verlagen van de aftoppingsgrens én het afschaffen van het netto pensioen heeft dit effect op deze gesprekken en de pensioentransitie.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De complexiteit van de nettoregelingen leidt tot extra capaciteitsvraag van de uitvoering door de Belastingdienst en tot extra uitvoeringskosten. Afschaffen werkt dus complexiteitsverlagend voor de Belastingdienst. Dit is in beginsel een vereenvoudiging in het toezicht.
- Afhankelijk van vormgeving is wel overgangsrecht nodig voor bestaande gevallen. Op basis van de huidige uitwerking van het voorstel kan nog geen beoordeling van de uitvoeringsgevolgen worden gemaakt, omdat de uiteindelijke keuzes in de vormgeving van het voorstel doorslaggevend zijn voor de uitvoerbaarheid.

Planning

- Het is nog onduidelijk wanneer deze maatregel ingevoerd kan worden. Er is overgangsrecht nodig en sociale partners zullen aan tafel moeten als deze arbeidsvoorwaarde vervalt.
- Vervolgens zal de wetgeving aangepast moeten worden, wat doorgaans een doorlooptijd kent van twee jaar.

Maatschappelijk draagvlak

- Het maatschappelijk draagvlak voor het afschaffen van nettopensoen en nettolijfrenten zal naar verwachting onder de gebruikers van deze regelingen niet groot zijn. De groep die gebruikmaakt van deze regelingen is beperkt.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Deze maatregel heeft betrekking op burgers die deelnemen aan een nettoregeling of die overwegen deel te nemen aan een nettoregeling. Deze maatregel vraagt hen actief een keuze te maken om op andere wijze en/of in andere mate voor hun pensioen te sparen.
- Gegeven de inkomenspositie van deze doelgroep en hun toegang tot professioneel fiscaal en financieel advies is de verwachting dat zij goed in staat zijn tot het nemen van de hiertoe benodigde acties.

Overig

- De nettoregelingen zijn in 2015 geïntroduceerd. Pensioenopbouw is bedoeld voor de langere termijn. Het na een korte periode weer afschaffen van nettoregelingen kan overkomen als het voeren van wisselend overheidsbeleid. Dit kan het vertrouwen en daarmee het doenvermogen in het algemeen van burgers die hebben gekozen voor een nettoregeling negatief beïnvloeden.

⁴⁴ Er is maar een zeer beperkt aantal tweede pijler waarin nettopensoen wordt aangeboden. Op dit moment maken plus minus 35.000 mensen gebruik van de nettoregelingen. Bron: Kamerstukken I 2020/2021, 32043, nr. 547.

4.3 Volledige fiscalisering AOW-premie

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: Belasting

Doel: AOW-gerechtigden ook laten meebetalen aan de AOW.

Omschrijving maatregel

- De premieheffing voor de AOW wordt in 18 jaar met stappen van 1%-punt per jaar geleidelijk vervangen door financiering van de AOW uit algemene middelen met verhoging van het tarief in de voormalige 1^e en 2^e schijf van de Inkomstenbelasting (<38.098 euro).
- In de huidige situatie (2024) bedraagt het tarief in box 1 voor niet-AOW-gerechtigden 36,97%, waarvan 17,90% de AOW-premie is. AOW-gerechtigden betalen deze premie niet, waardoor het tarief van AOW-gerechtigden tot een belastbaar inkomen van 38.098 euro gelijk is aan (36,93% - 17,90% =) 19,03%. De AOW is daarmee al voor ongeveer de helft gefiscaliseerd. Door de AOW verder te fiscaliseren krijgen AOW-gerechtigden stapsgewijs dezelfde belastingtarieven als niet-AOW-gerechtigden.
- Het totale tarief (belastingen en premies) dat belastingplichtigen jonger dan de AOW-leeftijd betalen verandert daarbij dus niet. AOW'ers gaan enkel geleidelijk een hoger tarief betalen omdat zij nu geen AOW-premie betalen, maar door de maatregel wel te maken krijgen met een stijgend belastingtarief.
- Doordat de hoogte van de AOW wordt vastgesteld op basis van de netto-nettokoppeling met het referentieminimumloon, gaan gepensioneerden met enkel een AOW-uitkering er niet op achteruit.

Achtergrond/rationale

- Door de vergrijzing moeten steeds meer uitkeringen worden gefinancierd door premies die door steeds minder werkenden worden betaald. Momenteel wordt de AOW al gedeeltelijk betaald uit de algemene middelen. Dit is een impliciete fiscalisering van de AOW-premie. Dat maakt het stelsel minder transparant. Een geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd is ingevoerd ter bevordering van de duurzame financiering van de AOW.
- De maatregel leidt ertoe dat individuen en huishoudens met een gelijk inkomen niet langer op basis van hun leeftijd een verschillende bijdrage aan de belasting- en premieopbrengst leveren. Dat maakt de inkomstenbelasting transparanter en meer naar draagkracht.
- Doordat de hoogte van de AOW wordt vastgesteld op basis van de netto-nettokoppeling met het referentieminimumloon zullen gepensioneerden met enkel een AOW-uitkering er niet op achteruit gaan.
- Gepensioneerden met een aanvullend pensioen of arbeidsinkomsten krijgen geleidelijk wel te maken met hogere lasten over een deel van hun inkomen. Het fiscale voordeel van pensioensparen neemt hierdoor af.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Doeltreffend:

- Het fiscaliseren van de AOW levert een belastingopbrengst op, omdat gepensioneerden meer belasting zullen betalen dan zonder fiscalisering. Dit geldt niet voor de mensen die enkel een AOW-uitkering ontvangen. Deze belastingopbrengsten kunnen worden teruggesluisd. Dat is niet uitgewerkt in dit fiche.
- Met deze maatregel worden AOW-lasten gelijkverdeeld over de populatie. Niet alleen werkenden betalen mee, ook gepensioneerden. Dit leidt tot meer transparantie in de inkomstenbelasting en een gelijkere verdeling met betrekking tot de draagkracht van mensen.

Doelmatig:

- De maatregel is efficiënt in het behalen van de doelen van transparantie en een gelijk speelveld naar draagkracht, maar het wel voor hogere lasten voor huishoudens met een aanvullend pensioen.
- Om bij te dragen aan de doeltreffendheid kunnen de extra inkomsten (deels) worden teruggesluisd naar werkenden (lage middeninkomens), bijvoorbeeld via de tarieven in de inkomstenbelasting of in minder mate via de arbeidskorting.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

- De maatregel heeft geen effect op de pensioenopbouw. De fiscale ruimte voor pensioenopbouw blijft ongewijzigd. Ook de hoogte van de AOW wordt niet aangepast. Wel nemen de lasten toe over een deel van het inkomen.

Gevolgen begroting

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc
<i>Inkomsten</i>	341	697	1.064	1.448	1.846	2.260	5.437

- De budgettaire opbrengst van het fiscaliseren van de AOW wanneer invoering per 2025 mogelijk zou zijn is opgenomen in bovenstaande tabel (in mln. euro in 2025 prijzen). De AOW wordt in 18 jaar gefiscaliseerd, en dus is de opbrengst na 18 jaar structureel.
- Wanneer duidelijk is wanneer invoering van de maatregel mogelijk is, moeten de budgettaire gevolgen opnieuw berekend worden met inachtneming van het jaar van invoering.

Economie

- Het effect op de werkgelegenheid is onbekend. De hogere belastingdruk op het aanvullende pensioen vermindert het financiële voordeel van het aanbod op de arbeidsmarkt, maar het lagere netto-inkomen na pensionering kan ook een prikkel geven om langer door te werken. Wanneer de opbrengst wordt teruggesluisd naar werkenden worden de lasten op arbeid verlaagd met als gevolg een positief effect op het arbeidsaanbod. Het effect op de productiviteit is naar verwachting verwaarloosbaar.
- Gepensioneerde huishoudens hebben een (jaarlijks) negatief mediaan inkomenseffect. Aanvullende pensioenen worden zwaarder belast. Gepensioneerden met enkel AOW ervaren geen inkomenseffect vanwege de netto-netto-koppeling.
- Niet-gepensioneerde huishoudens hebben geen inkomenseffect.
- Het inkomenseffect voor gepensioneerden is gelijk aan -0,4%.⁴⁵ Voor de andere inkomensgroepen is deze gelijk aan 0,0%. Gepensioneerden met een middeninkomen gaan er het meest op achteruit. Voor gepensioneerden met hogere inkomens is het inkomenseffect kleiner.

Transitie Wtp

- Er is geen impact op de transitie Wtp.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De maatregel heeft in grensoverschrijdende situaties een mogelijk groot effect. Er kan cumulatie van heffingen optreden door onderworpenheid aan belasting in Nederland zonder opbouw van AOW en door premieplicht in een ander land waar de betrokkene verzekerd is voor ouderdomspensioenen. Dit is niet toegestaan op grond van Europees recht. Dit leidt namelijk tot een ongelijke behandeling in de zin van artikel 11 van de Europese SV-Verordening. Om deze ongelijke behandeling tegen te gaan, moeten de personen die in Nederland niet verzekerd zijn, maar hier wel belasting betalen, mogelijk gecompenseerd worden. Dit is een uitzoekpunt.
- Vervolgens kan ook worden bezien wat dit voor consequenties kan hebben voor de uitvoering door de Belastingdienst.

Planning

- Er is nader onderzoek nodig alvorens een planning kan worden gegeven voor invoering van deze maatregel. Zie ook bij uitvoeringsaspecten.

Maatschappelijk draagvlak

- Het verhogen van de lasten voor gepensioneerden zal op weerstand stuiten.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- De maatregel vraagt geen extra handeling van de burger. Vanuit dit perspectief vindt er dus geen verandering plaats van de doenlijkheid voor de burger. Negatieve inkomenseffecten kunnen bij lagere inkomensgroepen wel tot enige financiële stress leiden, wat negatief kan doorwerken in het doenvermogen.

⁴⁵ Kamerstukken II, 2023/24, nr. 32140, nr. 180.

4.4 AOW ontkoppelen van het minimumloon

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: regelgeving, uitkeringen

Doel: Via koppeling aan sociaal minimum verlagen van de AOW en daarmee bijdragen aan houdbare overheidsfinanciën.

Omschrijving maatregel

- Door de AOW te ontkoppelen van het minimumloon kan de AOW-uitkeringshoogte verlaagd worden. Dit kan op twee manieren:
 1. De AOW wordt gekoppeld aan het sociaal minimum zoals omschreven door de Commissie Sociaal Minimum. De hoogte hiervan wordt bepaald aan de hand van het budget dat voldoende moet zijn voor een minimaal noodzakelijk uitgavenniveau. Daarnaast moet dit periodiek herijkt worden om toereikend te blijven voor de dekking van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud. De wijze waarop deze maatregel verder vormgegeven kan worden blijft in dit fiche verder buiten beschouwing (denk aan geleidelijk verlagen, tijdelijk niet indexeren, wijze van indexeren).
 2. Afbouwen van dubbele algemene heffingskorting in 20 jaar in het referentieminimumloon op basis waarvan de AOW-uitkering wordt bepaald.

Achtergrond/rationale

1. AOW koppelen aan een sociaal minimum
 - Door de AOW-uitkering te ontkoppelen van het wettelijk minimumloon, bewegen de AOW-uitkeringen richting het sociaal minimum dat nodig is om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien.
 - Voor de hoogte van dit sociaal minimum kan worden aangesloten bij de commissie Sociaal minimum (zie ook hoofdstuk 2 van het IBO). Hoewel de commissie geen uitspraken heeft gedaan over eventuele aanpassingen van de AOW, laten voor de commissie gemaakte berekeningen zien dat de AOW - die nu gekoppeld is aan het wettelijk minimum loon - hoger is dan het door de commissie gehanteerde sociaal minimumnorm voor ouderen, inclusief 6% flexbudget (een nadere keuze kan zijn dat buiten beschouwing te laten).⁴⁶ Hierbij bestaan wel verschillen tussen alleenstaanden en gehuwden.
 - Volgens de berekeningen voor de commissie Sociaal minimum is de AOW voor een alleenstaande €114 euro per maand hoger dan noodzakelijk zou zijn, rekening houdend met ook andere inkomensregelingen waarop een beroep gedaan wordt (ongeveer 8% van de AOW-uitkering).⁴⁷ Voor gehuwden gaat het om €42 per maand (ongeveer 2% van de AOW-uitkering). Dit geeft indicaties voor mogelijke besparingen: de commissie heeft niet expliciet een sociaal minimum voor ouderen vastgesteld, dit vergt mogelijk nadere uitwerking.
 - Met deze besparing wordt de huidige standaardverhouding van de alleenstaandennorm tot de gehuwdennorm⁴⁸ losgelaten.
 - Bij vaststelling van het sociaal minimum voor AOW'ers is het belangrijk de AOW in relatie tot inkomensregelingen/toeslagen te bezien: als andere inkomensregelingen versoberd worden blijft er minder ruimte om de AOW te verlagen.
2. Afbouwen dubbele algemene heffingskorting
 - De maatregel levert een bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën via een besparing op de AOW-uitgaven.
 - Dit leidt tot een aanzienlijke verlaging van de AOW. Een dergelijk traject is in 2012 ingezet voor onder andere de bijstand en de Anw om werken ten opzichte van de uitkering lonender te maken. De wetgever heeft toen expliciet de AOW uitgezonderd, omdat die doelstelling voor de AOW niet speelt. Die keuze kan worden heroverwogen als inmiddels andere redenen belangrijker zijn geworden.
 - De afbouw van de dubbele algemene heffingskorting voor de AOW zou in de structurele situatie (die ligt na 2045) een besparing opleveren van ongeveer 7,6 miljard euro.⁴⁹ AOW-

⁴⁶ Commissie sociaal minimum - Een zeker bestaan; Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, 2023.

⁴⁷ Bedragen uit januari 2023.

⁴⁸ Huidige alleenstaandennorm is 70% van de gehuwdennorm, gehuwdennorm op basis van 100% wettelijk minimumloon.

⁴⁹ Zie ombuigingslijst, TK 2023/24, 36410, nr. 87.

gerechtigden met enkel een AOW en zonder aanvullende pensioenopbouw zullen met deze maatregel netto minder overhouden dan wanneer wordt aangesloten op het sociaal minimum zoals omschreven door commissie Sociaal Minimum.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel levert een bijdrage aan houdbare overheidsfinanciën via een besparing op de AOW-uitgaven.
- Voor afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting geldt dat de AOW na een dergelijke verlaging uiteindelijk voor sommige groepen mogelijk niet meer toereikend is om in het sociaal minimum te voorzien. Bij de eerder ingezette trajecten bij de bijstand en Anw is het afbouwtraject vanuit koopkracht- en armoedebeleid meerdere keren getemporeerd. Ook in het nieuwe hoofdlijnenakkoord is voorzien in een pauze in dat afbouwtraject tot 2027.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

- Maatregel leidt tot 8% lagere AOW voor alleenstaanden en 2% voor gehuwden.

Gevolgen begroting

	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.
<i>1. AOW koppelen aan Sociaal minimum</i>						
Uitgaven AOW	-240	-736	-1.242	-1.782	-2.350	-3.413
Uitgaven AIO	6	20	34	49	66	90
Totaal	-233	-716	-1.208	-1.732	-2.284	-3.323
<i>2. Afbouwen dubbele algemene heffingskorting</i>						
Uitgaven AOW	-300	-700	-1.100	-1.500	-1.900	-7.900
Uitgaven AIO	5	12	20	27	28	140
Totaal	-295	-688	-1.080	-1.473	-1.872	-7.760

- Een verlaging van de AOW-uitkering resulteert in een neerwaartse bijstelling van de AOW-uitgaven van € 2,4 miljard in 2030 dat oploopt tot € 3,4 miljard in 2060. Daar tegenover staat echter een structurele verhoging van de AIO-uitkeringslasten van € 90 miljoen, omdat de AIO aanvult tot het sociaal minimum. Per saldo leidt de verlaging van de AOW-uitkering tot een besparing van € 3,3 miljard.
- Voor de verlaging van de AOW moet een wetswijziging plaatsvinden (zie ook planning). Aangenomen wordt dat 5 jaar later, in 2031, alle AOW-gerechtigden deze lagere AOW-uitkering zullen ontvangen. Er wordt voor de overgangsregeling een ingroeipad van 5 jaar gehanteerd. De berekening is een grove indicatie van de bruto lasten.
- De raming voor het afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting betreft een grove indicatie van het budgettaire effect. De besparing loopt op tot structureel € 7,9 miljard. Daar tegenover staat een structurele verhoging van de AIO-uitkeringslasten van € 140 miljoen. De uitvoeringskosten zijn niet opgenomen in bovenstaande tabel.
- Het invoeren van een afbouwpad voor de dubbele algemene heffingskorting in de AOW vergt een wetswijziging wat doorgaans twee jaar duurt (zie ook planning).

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Deze maatregel verslechtert de inkomenspositie van alle AOW-gerechtigden, met name die van alleenstaanden.

Economie

- Lagere AOW-uitkeringen kunnen invloed hebben op consumptieve bestedingen en spaargedrag van een grote groep ouderen.

Transitie Wtp

- Niet van toepassing.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Bij ingrijpende veranderingen in de AOW kunnen eigendomsrechten en rechtszekerheid ter discussie worden gesteld. Als de AOW verlaagd wordt, moet dit in de wet geregeld worden en moet de wetgever zeer zorgvuldig motiveren waarom deze inbreuk op het eigendom gerechtvaardigd is en dat het overgangsrecht vanuit het oogpunt van rechtszekerheid ruim genoeg is om rekening te kunnen houden met deze veranderingen.^[66] Daarbij gaat ook om het grondrecht inzake de bestaanszekerheid ex artikel 20 Grondwet en artikel 25 van het EU-Handvest EU waarin de Unie de rechten van ouderen erkent, alsmede eerbiediging van

het recht van ouderen om een waardig en zelfstandig leven te leiden en om aan het maatschappelijke en culturele leven deel te nemen.

- Het doorvoeren van lagere AOW-uitkeringshoogte is in principe uitvoerbaar. De wijze waarop de bedragen aangepast worden bepalen de impact op de uitvoering. Zo heeft het voorlopig niet indexerend van de AOW aanzienlijk minder uitvoeringstechnische gevolgen dan het verlagen van de AOW-uitkeringsbedragen, maar vergt dat wel een wettelijke verandering van systematiek waarmee vervolgens weer geïndexeerd wordt. De wijze waarop voorstel wordt doorgevoerd bepaalt daarnaast ook het aantal klachten, bezwaren en beroep, wat ook impact heeft op de totaalbeoordeling voor uitvoerbaarheid.
- De uitvoeringskosten die samenhangen met de uitvoering AIO nemen toe. De exacte hoogte hiervan is niet bekend en moet bij uitvoering van de maatregel eerst nader in beeld worden gebracht.

Planning

- De maatregel AOW koppelen aan sociaal minimum vergt een wetwijziging (duur +/- 2 jaar) en redelijke overgangstermijn. Inwerkingtreding is mogelijk vanaf twee jaar na start van het wetgevingstraject met een geleidelijke doorvoering van ongeveer 5 jaar.
- De maatregel afbouwen dubbele algemene heffingskorting vergt ook een wetwijziging (duur +/- 2 jaar).

Maatschappelijk draagvlak

- Er is waarschijnlijk geen breed maatschappelijk draagvlak voor een dergelijke ont koppeling en versoering van de AOW.
- De Eerste Kamer heeft per motie uitgesproken 'dat de koppeling van de AOW een onlosmakelijk onderdeel blijft van ons stelsel van sociale zekerheid en bestaansminimum'⁵⁰.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Verlaging van de AOW en daarmee negatieve inkomenseffecten kunnen leiden tot financiële stress, met een negatieve impact op het doenvermogen.
- Een mogelijk groter beroep op de AIO verhoogt de complexiteit voor de burger.

Overig

- Ontkoppeling verkleint het budgettaire gevolg van keuzes om het minimumloon te verhogen.

⁵⁰ EK, 2023/24, 36 350 IX, F.

4.5 Uniformeren/Individualiseren AOW-uitkeringen

Fiche niet genoemd in hoofdrapport

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: regelgeving, uitkeringen

Doel: Via lagere AOW-uitgaven bijdragen aan de houdbaarheid van overheidsfinanciën.

Omschrijving maatregel

- Bij uniformering/individualisering wordt de AOW-uitkering - bij volledige AOW-opbouw - voor iedereen gelijk en onafhankelijk van de leefvorm vastgesteld.
- Er zijn verschillende varianten om de AOW te uniformeren:
 1. Uniformering op 50% van de gehuwdennorm: geeft iedereen de mogelijkheid om samenwonend in de kosten van bestaan te voorzien, extra kosten in verband met een alleenstaandensituatie moeten dan uit eigen middelen worden ondervangen en als dat niet mogelijk is vanuit de bijstand/AIO.
 2. Uniformering op 57,5% van de gehuwden norm: leidt tot vereenvoudiging en heeft kleinere budgettaire gevolgen, maar is eveneens ongunstig in het voorkomen van armoede.
 3. Uniformering op 62% van de gehuwden norm: uit de analyse van de commissie sociaal minimum blijkt dat een AOW-uitkering van 62% van het WML succesvol is in het voorkomen van armoede (bij volledige AOW). Dit leidt echter wel tot een verhoging van de AOW-uitgaven.

Achtergrond/rationale

- De AOW-uitkering verschilt nu naar leefvormen en zorgt daarmee voor veel complexiteit, onzekerheden en mogelijk ook belemmeringen bij woningdelen, het vormen van een gezamenlijke huishouding (met name vanwege de alleenstaanden- en gehuwdennorm⁵¹).
- In het IBO wordt in de analyse niet ingegaan op de verschillende leefvormen van AOW-gerechtigden. Desondanks is er in het kader van houdbare overheidsfinanciën ervoor gekozen dit fiche verder uit te werken.
- Uniformering/individualisering leidt daarnaast tot grote vereenvoudigingen van de AOW. Tegelijkertijd is het ongunstig voor het voorkomen van armoede en behoud van levensstandaard.
- Bij individualisering wordt de huidige drempel in de AOW om te gaan samenwonen weggenomen. Maatschappelijke baten op de woningmarkt en zorg compenseren mogelijk voor extra AOW-uitgaven. Het vergt nader onderzoek om de omvang van de maatschappelijke baten in beeld te brengen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Voor de houdbaarheid van overheidsfinanciën is verlaging van de AOW doelmatig en doeltreffend, omdat dit vanwege de omvang van de AOW direct grote financiële gevolgen heeft.
- Een verlaging van de AOW heeft wel een negatieve impact op de doelen tot het voorkomen van armoede en gelijkmatige consumptie over de levenscyclus/behoud van de levensstandaard. Bij een uitkeringsniveau van 50% van de huidige gehuwdennorm zal het beroep op de AIO ter bestrijding van armoede toenemen met €1,3 miljard.
- Een hogere uitkering dan 50% van de gehuwdennorm leidt ook tot een hoger inkomen bij samenwonenden dat verder boven het sociaal minimum voor ouderen komt te liggen. Vanuit het perspectief van de AOW als basisinkomen voor ouderen vermindert dat de doelmatigheid van de AOW.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

- De bijdrage van de maatregel aan de pensioenopbouw hangt af van de huishoudenssituatie c.q. leefvorm.

Gevolgen begroting

Na wetswijziging wordt een overgangstermijn van 5 jaar aangehouden (zie planning). De budgettaire gevolgen treden daarom pas op zijn vroegst in 2031 op en zijn volledig ingegroeid in 2060.

1. Uniformeren op 50%

⁵¹ Zie Verkenning leefvormen AOW, TK 2020/21, 32043, nr. 558.

	Struc.
Algemene effecten 50% AOW	-9.964
Inverdieneffect AIO	1.313
Totaal	-8.651

- De besparing op AOW uitgaven loopt op tot ca. € 10 mld. in 2060 vanwege het einde van de vergrijzing.
- De AIO-uitkeringslasten nemen wel toe. Ondanks dat een gedeelte van de gehuwden AIO-huishoudens uitstroomt, komen er meer alleenstaande huishoudens onder het bijstandsniveau terecht. Dit leidt tot een inverdieneffect van ca. € 1,3 miljard.
- Per saldo levert deze variant een totale besparing op van structureel ca. € 8,7 mld. in 2060.
- Er dient rekening gehouden te worden met een tijdelijke en structurele toename in uitvoeringskosten, afhankelijk van het overgangsrecht. Bij nadere uitwerking van de maatregel kunnen de uitvoeringskosten worden geraamd. Daarom zijn bovenstaande bedragen zijn exclusief uitvoeringskosten.

2. Uniformeren op 57,5%

	Struc.
Algemene effecten 57,5% AOW	-1.755
Inverdieneffect AIO	756
Totaal	-999

- De uniformering leidt tot een AOW-besparing van structureel € 1,8 miljard. Dit is het gevolg van demografische ontwikkelingen en wijzigingen in de huishoudsamenstelling.
- De AIO-uitkeringslasten nemen wel toe (zie ook bovenstaand). De AIO-uitgaven nemen toe met structureel € 756 miljoen.
- Per saldo zal deze variant leiden tot hogere uitgaven. Vanaf 2041 leidt deze variant voor het eerst tot een besparing van € 63 miljoen en deze besparing loopt op tot € 999 miljoen in 2060.
- Er dient rekening gehouden te worden met een tijdelijke en structurele toename in uitvoeringskosten, afhankelijk van het overgangsrecht. Bij nadere uitwerking van de maatregel kunnen de uitvoeringskosten worden geraamd. Daarom zijn bovenstaande bedragen zijn exclusief uitvoeringskosten.

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Voor gehuwde AOW-gerechtigden heeft de uniformering op 50% geen financiële gevolgen. Bij uniformering op 57,5% gaan gehuwden er financieel op vooruit.
- Voor ongehuwden zal de uniformering op 50% negatieve gevolgen hebben voor hun inkomen. Ook bij uniformering op 57,5% gaan ongehuwden minder AOW ontvangen.

Economie

- Lagere AOW-uitgaven kunnen leiden tot veranderingen in consumptie en spaargedrag van een grote groep ouderen.
- In de volkshuisvesting kan het voor ouderen aantrekkelijker worden om met anderen samen te wonen c.q. een woning te delen, aangezien samenwonen dan geen gevolgen meer heeft voor hun uitkeringshoogte.

Transitie Wtp

- Geen gevolgen

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Bij ingrijpende veranderingen in de AOW kunnen eigendomsrechten en rechtszekerheid ter discussie worden gesteld. Als de AOW verlaagd wordt, moet dit in de wet geregeld worden en moet de wetgever zeer zorgvuldig motiveren waarom deze inbreuk op het eigendom gerechtvaardigd is en dat het overgangsrecht vanuit het oogpunt van rechtszekerheid ruim genoeg is om rekening te kunnen houden met deze veranderingen.^[66] Daarbij gaat ook om het grondrecht inzake de bestaanszekerheid ex artikel 20 Grondwet en artikel 25 van het EU-Handvest EU waarin de Unie de rechten van ouderen erkent, alsmede eerbiediging van het

recht van ouderen om een waardig en zelfstandig leven te leiden en om aan het maatschappelijke en culturele leven deel te nemen.

- Individualisering van de AOW brengt een aanzienlijke vereenvoudiging van de uitvoering met zich mee. Afhankelijk van de hoogte van de AOW-uitkering is een hoger beroep op de AIO te voorzien, voor die casussen treedt geen vereenvoudiging op. De wijze waarop het overgangsrecht wordt vormgegeven bepaalt de impact op de uitvoering.

Planning

- Individualiseren voor huidige en nieuwe AOW-gerechtigden vereist een wetswijziging wat doorgaans 2 jaar in beslag neemt. Daarbij houden we een overgangstermijn van 5 jaar aan, waarna de maatregel voor alle AOW-gerechtigden van kracht zal gaan.

Maatschappelijk draagvlak

- Voor vereenvoudiging is waarschijnlijk een groot draagvlak als dat gepaard gaat met een voldoende hoog uitkeringsniveau. Voor verlaging van de AOW is het draagvlak waarschijnlijk niet groot.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- Voor burgers wordt de AOW begrijpelijker.
- Het wordt gemakkelijker om woonruimte te delen zonder gevolgen voor de AOW-uitkering.
- Voor burgers die een beroep op de AIO moeten gaan doen wordt de situatie ingewikkelder.
- Een grotere groep is vatbaar voor onvoldoende pensioenopbouw als gevolg van present bias als de AOW niet voldoende is om in een sociaal minimum te voorzien en daarvoor extra geld opzijgezet moet worden.

Overig

- Uniformering van de AOW kan overige positieve effecten tot gevolg hebben voor het woningdelen en het verlenen van mantelzorg onder ouderen.
- Eventuele kosten en baten op het terrein van wonen en zorg zijn niet meegenomen en verdienen nader onderzoek.

4.6 Verlagen ouderenkorting

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: Belasting

Doel: Besparing door verlaging ouderenkorting

Omschrijving maatregel

- De ouderenkorting voor gepensioneerden wordt verlaagd, zodat een besparing van 20% wordt gerealiseerd ten opzichte van het budgettaire beslag van de ouderenkorting (5,5 mld. euro in 2025). Het maximale bedrag aan ouderenkorting (geraamd op 2.037 euro in 2025) wordt in deze maatregel verlaagd met 534 euro.
- Doordat gepensioneerden met enkel AOW of met een klein aanvullend pensioen de ouderenkorting op dit moment niet volledig kunnen verzilveren, gaan zij er minder op achteruit door deze maatregel dan middeninkomens. Gepensioneerden met een inkomen van € 59.000 en hoger ontvangen geen ouderenkorting, en gaan er niet op achteruit door deze maatregel. Gepensioneerden met een lager middeninkomen gaan er relatief gezien het meeste op achteruit.

Achtergrond/rationale

- Uit het recente evaluatierapport van de heffingskortingen en tariefstructuur in de inkomstenbelasting blijkt dat de doeltreffendheid van het doel (gerichte inkomensondersteuning via heffingskortingen wordt verminderd doordat veel mensen al geen belasting betalen.⁵²
- Het recht op heffingskortingen is dan hoger dan het bedrag dat diegene (zonder de kortingen) aan belasting zou moeten betalen. De belastingplichtige "verzilvert" dan niet de volledige korting. Vooral mensen met een lager inkomen betalen vaak geen belasting en profiteren daardoor niet van het maximale bedrag aan heffingskortingen. Van een verhoging van een heffingskorting hebben zij geen voordeel; ze betalen immers al geen belasting.
- Uit berekeningen blijkt dat 38% van de gepensioneerden met recht op ouderenkorting geen belasting betaalt, en daardoor de heffingskorting niet volledig kan "verzilveren".
- Door de beperkte "verzilvering" van de ouderenkorting gaan gepensioneerden met enkel AOW of een klein aanvullend pensioen er minder op achteruit dan gepensioneerden met een lager of hoger middeninkomen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel zorgt voor meer doeltreffendheid van de ouderenkorting, in de zin dat meer gepensioneerden de korting volledig kunnen verzilveren. Dit beperkt de inkomensachteruitgang door de maatregel voor een deel van de gepensioneerden.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

- De maatregel heeft geen effect op de pensioenopbouw. De fiscale ruimte voor pensioenopbouw blijft ongewijzigd. Ook de hoogte van de AOW wordt niet aangepast. Wel nemen de lasten toe over een deel van het inkomen.

Gevolgen begroting

- De budgettaire opbrengst van verlagen van de ouderenkorting, wanneer invoering per 2025 mogelijk zou zijn, is opgenomen in onderstaande tabel (in mln. euro in 2024 prijzen). De effecten gaan ter illustratie uit van een volledige verlaging per 2025, maar een meer geleidelijke verlaging is ook mogelijk. Wanneer duidelijk is wanneer de maatregel wordt ingevoerd, moeten de budgettaire gevolgen opnieuw berekend worden met inachtneming van het jaar van invoering.

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc
Inkomsten (EMU en inkomstenkader)	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100	1.100

Financiële consequenties burgers/bedrijven

- Gepensioneerde huishoudens gaan er in doorsnee op achteruit door deze maatregel. Het mediane inkomenseffect voor gepensioneerden bedraagt -1,4%. Niet-gepensioneerde huishoudens hebben geen inkomenseffect.

⁵² CenTERdata (2024) Evaluatie Heffingskortingen en Tariefstructuur.

- Gepensioneerden met alleen AOW of een klein aanvullend pensioen gaan er minder op achteruit dan gepensioneerden met een lager middeninkomen, die er het meest op achteruit gaan.
- Het inkomenseffect neemt af met inkomen: hogere middeninkomens gaan er relatief gezien minder op achteruit door deze maatregel. Gepensioneerden met een inkomen van 59 duizend euro en hoger ontvangen geen ouderenkorting meer, en gaan er niet op achteruit door deze maatregel.
- Er zijn geen financiële consequenties voor bedrijven.

Economie

- Effect op werkgelegenheid: gepensioneerden die geraakt worden door een lagere ouderenkorting kunnen een beperkte prikkel hebben om te blijven werken na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, of om zich op de arbeidsmarkt aan te bieden. Dit effect is naar verwachting klein.

Transitie Wtp

- Er is geen impact op de transitie WTP.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Het in een keer verlagen van de ouderenkorting leidt waarschijnlijk tot een toename in reacties, vragen en tot bezwaren/beroep. Bij een meer geleidelijke verlaging is hier waarschijnlijk minder sprake van.
- Mogelijk leidt de verlaging tot een toename in het aantal gepensioneerden dat een beroep doet op de AIO. Bij invoering moet nader onderzocht worden of en in welke mate hier sprake van is.

- Het aanpassen van de hoogte van de ouderenkorting kan op korte termijn gerealiseerd worden. Gegeven de omvang van de verlaging, ligt een meer geleidelijke aanpassing en planning voor de hand.

Maatschappelijk draagvlak

- Het verhogen van de lasten voor gepensioneerden zal waarschijnlijk op weerstand stuiten. Gegeven de omvang van de verlaging, ligt een meer geleidelijke aanpassing en planning voor de hand.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- De maatregel vraagt geen extra handeling van de burger. Vanuit dit perspectief vindt er dus geen verandering plaats van de doenlijkheid voor de burger. Negatieve inkomenseffecten kunnen bij lagere inkomensgroepen wel tot enige financiële stress leiden, wat negatief kan doorwerken in het doenvermogen.

Overig

N.v.t.

4.7 Pensioenvermogen gebruiken om liquiditeit te creëren

Fiche niet genoemd in hoofdrapport

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: Regelgeving

Doel: Pensioenvermogen gebruiken om liquiditeit te creëren bij grote schokken door onttrekken van gelden

Omschrijving maatregel

- Het pensioenvermogen in de tweede (straks in het nieuwe pensioenstelsel zijn dit individuele pensioenvermogens) kan als onderpand worden ingezet voor een nieuwe of bestaande lening ten behoeve van de eigen woning, in tijden van persoonlijke financiële schokken van werkloosheid of een andere situatie zoals wegvallen van opdrachten waarin de hypotheek niet meer kan worden betaald.
- In dit fiche wordt nu uitgegaan van persoonlijke financiële schokken bij verlies baan, wegvallen opdrachten, waardoor iemand tot verkoop van zijn woning die onder water staat moet overgaan.
- De omvang van het onderpand: In principe het vermogen dat aanwezig is in het persoonlijk vermogen. Het vermogen wordt onttrokken op het moment dat schuld niet meer kan worden terugbetaald. Een andere mogelijkheid is dat een revolverende schuld wordt aangegaan met pensioenvermogen als onderpand die elke keer wordt vernieuwd tot dat de pensioendatum is bereikt. Dan wordt er afgerekend. Dan kan er sprake zijn van toekomstig pensioenvermogen als onderpand. Door pensioenvermogen al onderpand te benutten in plaats van te onttrekken, kan een groter vermogen liquide worden gemaakt.
- Om grenzen te stellen aan de mogelijkheden om pensioenvermogen in te zetten als onderpand wordt 10% van het pensioenvermogen voorgesteld.
- De doelgroep betreft huizenbezitters en huurders die bijvoorbeeld door tijdelijke werkloosheid hun maandelijkse woonlasten niet kunnen betalen door een inkomensdaling van meer dan 20%. Dit zou huishoudens kunnen helpen om in hun woning te blijven wonen. Door pensioenvermogen kunnen zij deze periode overbruggen. Daarnaast kan het pensioenvermogen ingezet worden bij eventuele restschuld bij verkoop van de woning. Ook kan dit bij een crisis op de woningmarkt anticyclisch werken, maar tegelijk ook de vraagprijs van woningen verhogen.
- Pensioenvermogen gebruiken als onderpand betekent dat het pensioenfonds moet bijhouden of en in welke mate pensioenvermogen als onderpand wordt gebruikt. De lening bij het onderpand kan door de bank worden verstrekt, maar kan ook door het pensioenfonds en verzekeraar worden gegeven.

Achtergrond/rationale

- De schotten tussen pensioenvermogen, vermogen in de woning en menselijk kapitaal worden beperkt, waardoor voorkomen wordt dat bestaand kapitaal suboptimaal wordt ingezet (mits het mogelijk is om de juiste kaders te ontwerpen voor het onttrekken van middelen).
- Een betere verhouding tussen liquide en illiquide vermogen te krijgen zodat economische schokken beter kunnen worden opgevangen.
- Als zelfstandigen het vermogen ook mogen aanboren in economisch zware tijden wordt het voor hen mogelijk aantrekkelijk om ook te sparen voor hun oude dag.
- Deze maatregel lijkt op het wetsvoorstel waarbij een bedrag ineens op pensioendatum kan worden opgenomen van 10% van het vermogen. Het verschil is dat bij huidige maatregel het pensioenvermogen ook voor pensionering kan worden opgenomen in plaats van alleen op pensioendatum waar in het wetsvoorstel voor gekozen is.
- Aanwending als onderpand voor de woning in tijden van onderwater staan woning:
 - Voordeel: extra onderpand in tijden van nood, zorgt voor een extra garantie en daarmee voor lagere rentetarieven op hypotheek. In die zin werkt het als een NHG op woningen, waarbij de last niet door het collectief wordt gedragen, maar door het individu. NB. Iets soortgelijks heeft in IJsland plaatsgevonden na de Ice-save crisis. Bovendien zal als pensioenvermogen kan worden aangewend om te investeren in het eigen huis er in mindere

mate dubbele opbouw van vermogen plaats (in pensioen en in huis), maar zijn beide vermogens meer aan elkaar gekoppeld.

- Nadeel van het belenen van pensioenvermogen voor de eigen woning is dat door de lage prijselasticiteit van het woningaanbod een dergelijke vergroting van de leencapaciteit een opwaarts effect op de huizenprijzen kan hebben. Dit kan leiden tot, meer illiquide vermogen en hierdoor tot grotere macro-economische instabiliteit.
- Een ander nadeel van het belenen van pensioenvermogen voor de eigen woning is dat de mobiliteit op woningmarkt beperkt kan worden omdat woningbezitters minder snel zullen verhuizen omdat zij pensioenvermogen kunnen gebruiken voor betaling van hypotheeklasten en hierdoor niet hoeven te verhuizen. Ook kan ex ante de afweging van kosten en baten van verhuizing door het individu beter worden gemaakt en wordt deze minder verstoort door dat dit risico kan worden afgewenteld op het collectief. Voor woningen boven de NHG zou de ontstane schuld bij verhuizing beter gefinancierd kunnen worden tegen lagere rente omdat hier onderpand tegenover staat.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Werknemers hebben doorgaans veel illiquide vermogen opgebouwd, waar pensioen een groot onderdeel van is. Hier kunnen ze niet bij in tijden van negatieve schokken. Dit voorstel verandert dit door pensioen als onderpand te gebruiken:
 - o Het beter op kunnen vangen van schokken in liquide middelen zal ook de macro-economische stabiliteit vergroten.
 - o Lenen met pensioenvermogen als onderpand zal het doel van gelijkmatige consumptie over de levenscyclus over de levensloop ten goede kunnen komen. Een instrument waarbij pensioenvermogen kan worden beleend kan zelfstandigen bovendien prikkels kunnen geven om meer voor hun pensioen te sparen.
- De doelmatigheid en doeltreffendheid is afhankelijk van de vormgeving van de maatregel en waar het pensioenvermogen voor kan worden ingezet.
- De maatregel kan huizenbezitters helpen bij restschulden. Schokken op individueel niveau kunnen hierdoor beter opgevangen worden en is daarmee doeltreffend met oog op macro-economische stabiliteit. Het is sterk afhankelijk van de vormgeving van de maatregel of deze ook doelmatig is. Er moeten waarborgen in de vormgeving komen dat alleen gebruik van deze maatregel gemaakt kan worden als last resort, anders heeft het vooral een prijsopdrijvend effect.
- Opletpunt is hoe de mogelijkheden ingekaderd worden. Als het onttrekken van pensioen te ruim wordt opengezet, bestaat er een risico dat hiervan te veel gebruik wordt gemaakt (present bias) en mensen te weinig rekening houden met hun pensioen. In dat geval is de maatregel niet doelmatig of doeltreffend/ verschuift het de economische schok enkel (inkomensterugval nu wordt vervangen door een inkomensterugval later). Ook bestaat het risico dat mensen gedwongen worden door schuldeisers om hun pensioen aan te spreken, of dat scholing niet tot werk leidt en alleen tot verlies aan pensioen.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

Zonder verplichting om het pensioenvermogen later weer aan te vullen is het onttrekken van pensioen om economische schokken op te vangen negatief voor de pensioenopbouw.

Gevolgen begroting

Waarschijnlijk positief effect omdat het onttrekken van pensioenvermogen leidt tot hogere belastinginkomsten. Mogelijk negatief effect als vermogen vrijelijk uit pensioenopbouw gehaald kan worden, kan het ook als fiscaal planningsinstrument gebruikt worden.

Economie

Er is geen garantie dat het pensioenkapitaal weer kan worden aangevuld. Dat betekent dat mensen mogelijk met te weinig kapitaal hun pensioen kunnen ingaan en er daardoor een groter beroep kan worden gedaan op sociale voorzieningen. Of langer doorwerken om zo meer pensioen op te bouwen. Daar staat tegenover dat door het kapitaal aan te spreken er op dat moment juist geen/minder aanspraak op sociale voorzieningen wordt gedaan.

Transitie Wtp

Voor deze maatregelen dient de Pensioenwet en relevante regelgeving aanzienlijk te worden aangepast, uitvoering staat op zich los van de Wtp, maar kan niet eerder dan na afronding van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel plaatsvinden.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Om de maatregel succesvol te laten zijn moet er een korte periode zijn tussen aanvraag en toekenning van leningen met pensioenvermogen als onderpand. Dit kan veel vragen van de pensioenfondsen en kredietverstrekkers. Ook de voorwaarden waaronder bedragen kunnen worden beleend vergen afstemming met daarbij betrokken stakeholders.
- Maatregel niet op korte termijn uitvoerbaar. Met name het tijdsverloop tussen het moment van toekenning van het gebruik van pensioenvermogen als onderpand en het moment van uitbetaling van de lening kan zorgen voor problemen in de uitvoeringspraktijk. Pensioenwet en daarop gebaseerde regelgeving moet aanzienlijk worden aangepast. Momenteel staat de wet niet toe dat pensioenvermogen wordt beleend, want er is een verbod op vervreemding en afkoop. AFM, DNB en de Belastingdienst handhaven hierop. Aanpassing van de wetgeving op dit punt behoeft dus ook afstemming met deze partijen.
- Onderzocht moet worden of het voorstel effecten heeft voor marktwerking en taakafbakening is toetsing op Europeesrechtelijke effecten en haalbaarheid nodig zijn. In dat geval is er mogelijk noodzaak tot aanpassing van gerelateerde wet- en regelgeving. De voorlopige inschatting is dat het risico hier beperkt is omdat de maatregel gaat gelden voor pensioenfondsen, PPI's en verzekeraars.
- Uitvoeringsaspect: de maatregel vertoont gelijkenissen met de opname van het Bedrag Ineens. Deze mogelijkheid is, mede vanwege uitvoerbaarheidsproblemen bij pensioenuitvoerders niet in werking getreden. Met name het tijdsverloop tussen het moment van toekenning en het moment van uitbetaling zorgde voor problemen in de uitvoeringspraktijk. Het wetsvoorstel herziening Bedrag Ineens is ingediend bij de Tweede Kamer maar nog niet behandeld.
- Staatssteun: Niet van toepassing, er is geen sprake van een geldstroom/steunverlening vanuit de overheid naar een individu.
- Fiscale effecten en effect op toeslagen, inkomen: Fiscale effecten en effect op toeslagen, inkomen: Het verkrijgen van een lening heeft geen effect op toeslagen en inkomens.

Planning

- Voor aanpassing pensioen gerelateerde wetgeving, waarbij marktwerking en taakafbakening mee moeten worden genomen: P.M. jaar studie (lastig in te schatten) en diverse wetstrajecten van minimaal 2 jaar.

Maatschappelijk draagvlak

- De maatregel zal weerstand geven bij pensioenfondsen die zorgen zullen hebben over de verliezen die zullen ontstaan bij het gebruik van pensioenvermogen als onderpand.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- De maatregel is vooral interessant voor hogere inkomens en mensen op leeftijd voor hun pensioendatum, die een korte periode moeten overbruggen. Internationaal onderzoek leert dat vooral mensen met een geringe pensioenopbouw hier gebruik van maken en dat geeft ook zorgen dat hun pensioenopbouw verloren kan gaan.⁵³
- De maatregel sluit matig aan op de present bias, dat mensen een voorkeur hebben voor het nu in plaats van voor de toekomst. Mensen zullen mogelijk de waarde van het pensioen voor later onderschatten en de voordelen nu overschatten. De framing van verlies, maar ook of dit een investering of consumptie beslissing betreft bij de beslissing om pensioenvermogen in te zetten als onderpand kan sturend hierin zijn.⁵⁴ Vraagt ook een individuele actie en dus een belasting op het doenvermogen.
- De effectiviteit van de maatregel in het wegnemen van de present bias is beoordeeld door gedragsexperts. De uitkomst van deze gedragsscan kan hieronder gevonden worden. Omdat de maatregel niet als doel heeft het stimuleren van pensioenopbouw, is de maatregel beoordeeld op of de maatregel mensen voldoende beschermt tegen te veel vermogen aan de pensioenpot onttrekken. De maatregel scoort hier onvoldoende op. Mensen focussen bij

⁵³ <https://www.netspar.nl/publicatie/keuzevrijheid-in-de-uitkeringsfase-internationale-ervaringen/>.

<https://www.netspar.nl/publicatie/keuzevrijheid-in-de-uitkeringsfase-internationale-ervaringen/>.

⁵⁴ <https://www.netspar.nl/publicatie/framing-and-the-annuitization-decision-experimental-evidence-from-a-dutch-pension-fund-4/>.

financiële schaarste nog meer op korte-termijn voordelen; zij zullen dus nog eerder geneigd zijn om geld uit de pot te halen. De maatregel is niet beoordeeld op of het een verbetering is t.o.v. het huidige beleid.

Uitkomst gedragsscan effectiviteit wegnemen *present bias*

Stimuleren pensioenopbouw

Onvoldoende

Verbetering t.o.v. het huidige beleid

N.v.t.

Is (aanvullend) onderzoek gewenst?

Ja, naar hoe je mensen kan beschermen tegen onverstandige keuzes, met name in tijden van financiële schaarste of stress.

Overig

De maatregel ziet op liquide maken van pensioenvermogen bij grote schokken. Dit vraagt om een definiëring van wat een grote schok inhoudt. Dit kan dus ook buiten een bredere economische recessie.

Er is in dit fiche niet gekozen voor het onttrekken van pensioenvermogen:

- Het mogelijk maken om zonder fiscaliteit opgebouwd pensioenvermogen in de 2^e of 3^e pijler tot een gemaximeerd bedrag te onttrekken voor specifieke situaties/uitgaven lijkt moeilijk vorm te geven.
- Bij een bedrag ineens maakt de huidige fiscale behandeling de uitvoering lastig (vanwege de omkeerregel) en voor een consument onaantrekkelijk om een bedrag op te nemen. De fiscale behandeling van een dergelijke maatregel is wel cruciaal voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregel. Deelnemers kunnen bij het verkrijgen van het vermogen te maken hebben met een verlies aan toeslagen of uitkeringen. Daarnaast blijft niet veel van het vermogen over door de fiscaliteit.
- Afweging ten opzichte liquiditeitsmogelijkheden 4^{de} pijler: De vierde pijler is illiquide voor zover het om vermogen in de eigen woning gaat. Dit vermogen kan ook dienen als onderpand. Rond de 52% van de huishoudens zijn eigenwoningbezitters. Jonge eigen woningbezitters zullen gering eigen vermogen hebben in hun woning. Voor hen zal toekomstig pensioenvermogen belenen een bijdrage kunnen leveren waarbij wel moet worden opgemerkt dat hun pensioenvermogen nog gering zal zijn. Huurders hebben geen onderpand van de woning en voor deze groep zal deze maatregel van nut kunnen zijn. Lage inkomens hebben doorgaans weinig liquide middelen. Liquiditeit door het gebruik van hun beperkt pensioenvermogen als onderpand zal een bijdrage kunnen leveren om deze liquiditeitsrestrictie te beperken.

4.8 Verlagen fiscale jaarruimte naar 24%

Doel: Voorkomen van armoede, Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus, Houdbare overheidsfinanciën, Gelijk speelveld, Macro-economische stabilisatie

Type maatregel: belasting

Doel: Minder stimulering illiquide vermogensopbouw

Omschrijving maatregel

- De maatregel verlaagt de fiscale jaarruimte voor pensioenopbouw van 30% naar 24%.
- De fiscale ruimte om pensioen op te bouwen wordt dan 24%. Dit betekent dat over het pensioengevend loon, maximaal 24% per jaar belastingvrij bestemd kan worden voor pensioen.⁵⁵

Achtergrond/rationale

De maatregel zorgt ervoor dat mensen minder illiquide pensioensparen in de tweede en/of derde pijler. Dit heeft een aantal doelen:

1. **Macro-economische stabiliteit:** Pensioenvermogen is samen met het vermogen in het eigen huis voor huishoudens de grootste illiquide vermogensbron in Nederland. Door deze zogenaamde lange balansen van Nederlandse huishouden kunnen de consumptie en de investeringen minder goed op peil gehouden worden bij financiële tegenslagen. Het gevolg daarvan was dat er tijdens de laatste financiële crisis relatief grote en procyclische economische fluctuaties waren. Hier zijn wel maatregelen voor getroffen, zo is bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek beperkt en zijn de leennormen aangescherpt. Tegelijkertijd blijven de mogelijke maatschappelijke consequenties groot, deze bestaan uit onder andere langdurige en hogere werkloosheid en verminderde consumptie. De maatregel bouwt de stimulering van illiquide vermogensopbouw af in pensioen. Het idee is dat huishoudens de beschikbare loonruimte benutten om meer liquide spaargeld aan te houden. Hierdoor zijn huishoudens minder kwetsbaar voor schokken. Dit komt de macro-economische stabiliteit ten goede.
2. **Gelijkmatische consumptie over de levenscyclus.** In bepaalde gevallen kan de fiscale ruimte van 30% ervoor zorgen dat men hoge vervangingsratio's en pensioeninkomen bereikt. Soms gaat dit ten koste van de consumptie tijdens het werkende leven. Dit noemen we oversparen. Wat de exacte grens is van oversparen hangt af van de definities van een adequaat pensioen. In dit IBO is toegelicht dat wat je verstaat onder een adequaat pensioen afhangt van hoe een overheid naar het pensioenstelsel kijkt en de taak opvat. Ook kan het gebeuren dat de beleggingsresultaten van het pensioen meevallen. Of wanneer men een hoge vermogensopbouw in de vierde pijler heeft, bijvoorbeeld door een (verwachte) erfenis of een koophuis.
3. **Houdbare overheidsfinanciën.** Het fiscaal vriendelijk pensioensparen (de omkeerregeling) kost jaarlijks € 17 miljard. Deze fiscale subsidie komt relatief meer terecht bij hogere inkomens. Deels omdat zij vaker een pensioenregeling met hogere premie hebben en deels omdat bij lagere inkomens de AOW-franchise (het deel van het loon waarover je geen pensioenpremie betaalt) een grotere rol speelt.

Om tegelijkertijd te voorkomen dat huishoudens illiquide vermogen in pensioenen inruilen tegen illiquide vermogen in het eigen huis, kan overwogen worden om ook de stimulering van illiquide vermogensopbouw in het eigen huis af te bouwen, zie fiche 4.7.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De maatregel zorgt ervoor dat mensen minder illiquide pensioensparen in de tweede en/of derde pijler. Dit heeft een aantal doelen die daarmee apart beoordeeld dienen te worden op doeltreffend- en doelmatigheid:

1. **Macro-economische stabiliteit:** Het doel van deze maatregel is dat huishoudens meer liquide en minder illiquide vermogen opbouwen zodat ze beter bestand zijn tegen schokken. Er wordt veel illiquide vermogen opgebouwd door fiscale facilitering van pensioenen en huizen. De meest doelmatige en doeltreffende manier om de opbouw van illiquide pensioenvermogen tegen te gaan is de fiscale facilitering afbouwen. De vraag is of de maatregel ook daadwerkelijk tot meer liquide vermogensopbouw zal leiden. De bereidheid, discipline en/of wens om liquide vermogen op te bouwen zal niet in dezelfde mate aanwezig

⁵⁵ Dit is een verlaging van het ambitieniveau van 75% middenloos in 40 jaar naar 60% middenloos in 40 jaar (pijler 1-3).

zijn bij huishoudens. Er is een risico dat de groei in besteedbaar inkomen leidt tot een verhoogde vraag naar woningen, een andere illiquide vermogensvorm die gesubsidieerd wordt (zie fiche 4.7). Om meer liquide vermogensopbouw te stimuleren kan ook overwogen worden om de maatregel in combinatie met een verhoging van de box 3 vrijstelling te nemen. Dit nemen we echter niet mee in de vormgeving van dit fiche omdat het vermoeden bestaat dat de huidige box 3 vrijstelling van 57.000 euro hoog genoeg is om huishoudens tegen schokken te beschermen. Volgens CPB is voor een uitzingtermijn van 6 tot 12 maanden een mediane buffer voor werknemers nodig van ongeveer 3700 euro, voor zelfstandigen is dit ongeveer 10.000 euro.⁵⁶

2. **Gelijkmatige consumptie over de levenscyclus:** Om oversparen tegen te gaan is het afbouwen van de fiscale ruimte doeltreffend. Wel kan het voor sommige groepen wellicht zorgen voor andersparen.
3. **Houdbare overheidsfinanciën:** Het verlagen van de fiscale ruimte is een doeltreffende maatregel om minder geld uit te geven aan pensioensparen.

Kwantitatieve inschatting bijdrage pensioenopbouw

Het verwachte effect op de pensioenopbouw is dat de opbouw in tweede en derde pijler afneemt. De daling in de pensioenpremie betekent een daling van de pensioenambitie. Dit zal alleen gelden voor werknemers in sectoren met een pensioenpremie hoger dan 24%.

Gevolgen begroting

- Het verlagen van de fiscale ruimte van 30 naar 24 procent levert een lastenrelevante opbrengst op van 370 mln. euro structureel.

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Struc
<i>Inkomsten EMU</i>	930	910	900	890	870	860	-150
<i>Inkomsten</i>	370	370	370	370	370	370	370
<i>Inkomstenkader</i>							

Economie

- Veel illiquide pensioenbesparingen zorgen ervoor dat huishoudens minder goed bestand zijn tegen inkomensschokken. Wanneer huishoudens als gevolg van de maatregel meer liquide gaan sparen, kunnen huishoudens consumptie en investeringen beter op peil houden bij financiële tegenslagen. Er is echter geen flankerend beleid dat hierin voorziet, waardoor het onzeker is of huishoudens daadwerkelijk meer liquide vermogen op zullen bouwen.
- Zonder flankerend beleid is het risico dat huishoudens meer consumeren tijdens de opbouwfase en minder tijdens de uitkeringsfase. Huishoudens zijn minder kwetsbaar in de opbouwfase als men ook nog de mogelijkheid heeft om human capital te verzilveren, maar extra kwetsbaar in de uitkeringsfase waarin mensen geen alternatieve bronnen van inkomsten hebben
- De maatregel zorgt voor een hoger nettoloon en/of lagere arbeidskosten voor werknemers. De lagere arbeidskosten zullen minder investeringen betekenen in innovatie om arbeid te vervangen en arbeidsproductiviteit te verhogen.
- Veel pensioenvermogen betekent veel vermogen dat (deels) moet worden belegd in het buitenland, tegenover dit tekort op de kapitaalrekening moet een overschot staan op de lopende rekening. Een daling van het pensioenvermogen, zal dus het overschot op de lopende rekening moeten beperken. Dit overschot op de lopende rekening geeft bij een begrotingstekort juist meer stabiliteit, niet minder stabiliteit.

Transitie Wtp

- De fiscale ruimte van 30% is onderdeel van het Pensioenakkoord en de Wtp. Deze verlagen gaat tegen de afspraken met de sociale partners in en vraagt een wetswijziging.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De verlaging van de premiegrens betreft een parameterwijziging voor de Belastingdienst en Pensioenuitvoerders die relatief eenvoudig doorgevoerd kan worden.
- Sociale partners hebben de tijd nodig om een wijziging van de premiegrens te verwerken in pensioenovereenkomsten. Het aanpassingsmechanisme van de fiscale premiegrens zoals opgenomen in de Wet toekomst pensioenen gaat uit van een implementatietermijn van drie jaar die nodig is om een wijziging van de premiegrens te kunnen doorvoeren.

Planning

⁵⁶ [Schokbestendigheid huishoudens \(cpb.nl\)](https://www.cpb.nl/publicaties/publicatie/1117).

- Bij invoering van deze maatregel zal met een bepaalde aankondigingstermijn rekening moeten worden gehouden om sociale partners de tijd te geven de bestaande pensioenovereenkomsten aan te passen.

Maatschappelijk draagvlak

- Voor werknemers met een fiscaal maximale pensioenopbouw is de pensioenpremie van substantiële invloed op de beschikbare loonruimte. In hoeverre er draagvlak is voor deze maatregel hangt af van hoe zij pensioen waarderen ten opzichte van een hoger nettoloon. Als we ervan uitgaan dat een groot deel van deze mensen de korte termijn meer waarderen dan de lange termijn, is het draagvlak naar verwachting groot, omdat ze een hoger nettoloon zullen ontvangen.

Doenvermogen/gedragsaspecten

- De maatregel vraagt doenvermogen van burgers en bedrijven. Burgers zullen zelf aanvullend aan de pensioenopbouw aan vermogensopbouw moeten doen. Het risico is dat burgers de extra loonruimte direct besteden en geen liquide vermogen opbouwen. Op pensioendatum kan de inkomensachteruitgang dan groter zijn. Bedrijven moeten de pensioenregeling aanpassen en hierover in gesprek met sociale partners.