

Taakopdracht IBO Pensioenopbouw

Inleiding

Met de Wet toekomst pensioenen (Wtp) wordt het pensioenstelsel persoonlijker en transparanter, en sluit het beter aan op de veranderende arbeidsmarkt. Deze wet biedt naar verwachting echter nog onvoldoende oplossing voor de grote groep werknemers (vast/flex) en zelfstandigen zonder pensioen of met te weinig pensioenopbouw.^{37,38} Per amendement (bij de Wtp) is de ambitie aan de wet toegevoegd om de 'witte vlek'³⁹ te halveren, met daarbij een zorgplicht voor de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Als bij een tussenevaluatie in 2025 blijkt dat dit doel onvoldoende op schema ligt, zal op basis van dit amendement in het kader van aanvullende maatregelen een algemene pensioenplicht moeten worden onderzocht. Bovendien zijn de verschillen in pensioenopbouw tussen groepen mensen – huizenbezitters en huurders, zelfstandigen en werknemers – groot.

Werkenden zonder of met een lage pensioenopbouw lukt het niet in alle gevallen om een bepaalde levensstandaard vast te houden na pensionering (een van de doelen van het pensioenstelsel). Zij kunnen te maken krijgen met een sterke inkomsterugval, waar ze zelf mogelijk niet op geanticipeerd hebben en daarmee financiële kwetsbaarheid. Zij doen dan in een latere levensfase vaker een beroep op inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen. Geen, of te weinig pensioenopbouw⁴⁰ zorgt daarmee voor druk op de overheidsfinanciën. De verwachting is dat dit in de toekomst zal toenemen wanneer grote groepen zonder adequate pensioenopbouw de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken (denk bijvoorbeeld aan de toename in de afgelopen 20 jaar van het aantal zelfstandigen, die nu nog niet de pensioengerechtigde leeftijd hebben behaald).

Aan de andere kant bouwt een groep Nederlanders tijdens het werkende leven juist relatief veel illiquide vermogen op in de vorm van pensioen, eigen woning of onderneming terwijl op dat moment ook het consumptiepatroon vanuit de levensloop gezien hoger ligt. Daarbij ontvangen mensen met hoge lonen gedurende hun loopbaan relatief meer fiscale subsidie op een relatief hoge pensioenopbouw. Na pensionering, wanneer uitgaven aan kinderen en woonlasten gemiddeld genomen lager liggen, heeft deze groep dan relatief veel te besteden.⁴¹ De illiquiditeit van pensioenopbouw tijdens het werkende leven zorgt daarnaast voor verminderd aanpassingsvermogen van huishoudens in tijden van crisis. Het gevolg daarvan was dat er tijdens de financiële crisis relatief grote en procyclische economische fluctuaties waren.⁴²

³⁷ DNB (2022) Werkenden zonder pensioenopbouw.

³⁸ De effecten van de maatregelen in de Wtp en het pensioenakkoord die beogen pensioenopbouw onder deze groep te evalueren worden gedurende pensioentransitie onderzocht.

³⁹ Werknemers zonder pensioenopbouw.

⁴⁰ 'Weinig pensioenopbouw' dient in het onderzoek nader geoperationaliseerd te worden. Er wordt in elk geval mee bedoeld: zo weinig pensioenopbouw dat iemand aanspraak kan maken op inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen. In het onderzoek zou, aanvullend hierop, ook een ruimere definitie geformuleerd kunnen worden. Onderzoek van Ewijk e.a. geeft hier bijvoorbeeld aanknopingspunten voor met hun definitief van een 'maatschappelijk aanvaardbaar pensioen'. https://www.netspar.nl/assets/uploads/P20210608_Netspar_Occasional_Paper_01-2021-WEB.pdf.

⁴¹ <https://esb.nu/pensioensysteem-zorgde-voor-flinke-toename-in-huishoudvermogen-na-1975/>

⁴² [cpb-discussion-paper-395-disentangling-the-effect-of-household-debt-on-consumption.pdf](https://www.cpb.nl/discussion-paper-395-disentangling-the-effect-of-household-debt-on-consumption.pdf)

Doel van het IBO en opdracht aan de werkgroep

Op dit moment zijn de consequenties van geen of weinig pensioenopbouw niet in kaart gebracht. Ook geeft de huidige 'druk op de overheidsfinanciën' vanwege geen of een te lage pensioenopbouw geen accurate weergave voor de toekomst omdat de arbeidsmarkt in de tussentijd is veranderd: de toenemende groep arbeidsmigranten heeft een onvolledige AOW-opbouw en mogelijk ook geen aanvullend pensioen, en daarnaast maken zelfstandigen ook een steeds groter onderdeel uit van de beroepsbevolking. Tenslotte legt het nieuwe pensioenstelsel meer nadruk op de eerste jaren van pensioenopbouw. Dit terwijl jongeren zijn oververtegenwoordigd in de witte en grijze vlek (wel actieve opbouw, maar te weinig), waardoor de 'grijze vlek problematiek' een groter effect kan gaan hebben.

Het doel van het IBO is te onderzoeken of de pensioenopbouw 'in balans' is, en in het geval dat dat niet zo is in kaart te brengen wat de consequenties daarvan zijn en wat concrete beleidsopties zijn om deze balans te beïnvloeden.⁴³ Dat wordt onderzocht binnen twee deelonderwerpen. Ten eerste, het beter inzichtelijk maken van de verwachte pensioenopbouw (1ste, 2de, 3de en 4de pijler)⁴⁴ van alle werkenden. Daarbij aangeven of een vervangingsratio van 75 procent voor alle werkenden passend is, en welke groepen het niet lukt deze vervangingsratio te behalen, en gezien wat een 'passende' vervangingsratio zou kunnen zijn (al dan niet gedifferentieerd voor verschillende inkomensgroepen).⁴⁵ Ten tweede, het volledig in kaart brengen van de gevolgen voor de overheidsfinanciën op de lange termijn. Zowel de gevolgen van de groepen waarvan de pensioenopbouw niet adequaat is als de gevolgen van de groep die (fiscaal gestimuleerd) overspaart. Voor beide doelen worden concrete en toepasbare beleidsopties uitgewerkt. Daarbij wordt tenminste een pensioenplicht met minimale inleg onderzocht en een optie om fiscaal gestimuleerd oversparen te beperken. Conform de IBO-spelregels wordt tenminste één besparingsvariant van – 10 tot – 20% uitgewerkt.

Grondslag

SZW begroting artikel 8: Oudedagsvoorzieningen

- Overbruggingsregeling AOW (OBR)
- Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) (Caribisch Nederland)
- Algemene Ouderdomswet (AOW)
- Inkomensondersteuning AOW (IOAOW)

Extracomptabele fiscale regelingen:

- Pensioen niet-belaste premie
- Pensioen belaste uitkering
- Pensioen vrijstelling box 3
- Lijfrente premieaftrek
- Lijfrente belaste uitkering
- Lijfrente vrijstelling box 3
- Nettopensioen en nettolijfrente

⁴³ Bij de uitwerking van beleidsopties dient rekening te worden gehouden met de samenloop met de pensioentransitie a.g.v. de Wtp.

⁴⁴ De pijlers van het Nederlandse pensioenstelsel zijn: (1) AOW, (2) werknemerspensioenregelingen, (3) vrijwillige pensioenproducten (bv. lijfrente) en (4) spaargeld, beleggen, eigen huis en vermogen opgebouwd in eigen onderneming.

⁴⁵ Hierbij zou ook rekening gehouden kunnen worden met toekomstige ontwikkelingen in de arbeidsmarkt en verschillende voorkeuren t.a.v. de uittreedleeftijd.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van AZ, FIN, SZW, EZK en BZK. Ook worden experts van CPB en DNB verzocht om deel te nemen in de werkgroep. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van FIN en SZW. Het onderzoek start in september 2023. De werkgroep rondt haar eindrapport uiterlijk mei 2024 af. Indien gewenst kan een tussenrapportage voor de kerst 2023 worden opgeleverd. De omvang van het rapport is niet groter dan vijftig bladzijden plus een samenvatting van maximaal vijf bladzijden.