

WFR 2018/125

Van A(anspraak) naar B(eschikbare premie)

BLAUWDruk VOOR EEN OVERGANGSREGELING NAAR HET NIEUWE PENSIOENSTELSEL

PROF. MR. H.M. KAPPELLE EN DR. R.J.D. POTTER VAN LOON¹

1 Inleiding

We moeten naar een nieuw pensioenstelsel. Daar is (bijna) iedereen het wel over eens. Het regeerakkoord zegt hierover: *“Tijdens de pensioendialoog die de afgelopen jaren is gevoerd, bleek er een breed draagvlak te zijn voor vernieuwing van het pensioenstelsel. Eerdere rapporten van de SER (2015, 2016) hebben daartoe goede handreikingen gedaan. Het kabinet wil bij de hervorming van het pensioenstelsel aansluiting zoeken bij de contouren van een nieuw pensioenstelsel zoals opgenomen in de rapporten van de SER. De SER onderzoekt daarbij de mogelijkheid van een persoonlijk pensioenvermogen gecombineerd met het behoud van collectieve risicodeling.”*²

Het ontwerpen van een nieuw pensioenstelsel is niet eenvoudig. Dat leerde de recente geschiedenis ons inmiddels. Maar, pensioenregelingen zijn langjarige regelingen. Welke aanpassing een nieuw stelsel ook brengen moge, altijd is er het vraagstuk wat te doen met bestaande aanspraken en bestaande deelnemers. De natuurlijke wens om alles voor de bestaande populatie zo veel mogelijk hetzelfde te laten, staat op gespannen voet met de wens om het stelsel begrijpelijk en uitvoerbaar te laten zijn. Om deze twee uitgangspunten te verbinden, is een goede overgangsregeling nodig. In dit artikel schetsen wij een blauwdruk voor een rechtvaardige en uitvoerbare overgangsregeling. Daartoe formuleren we eerst wat het vertrekpunt (A) is en waar we naar toe willen (B). Vervolgens gaan we aan de hand van de conclusies uit het promotieonderzoek van de eerste auteur uit 2000 na welke theoretische kaders en uitgangspunten ten grondslag moeten liggen aan de overgangsrege-

ling. Op basis daarvan geven we aan hoe we van A naar B kunnen komen; oftewel hoe de overgangsregeling er in dit geval uit kan zien. We toetsen de door ons voorgestelde overgangsregeling aan de theoretische kaders en uitgangspunten van het hiervoor aangehaalde proefschrift.³ Ten slotte beschrijven we nog een alternatief dat met name het nadeel van een erg lange overgangsperiode wegneemt, maar waarvoor enige mate van fiscale voorfinanciering moet worden geaccepteerd en mogelijk sprake is van leeftijdsdiscriminatie.

Wij doen dit alles nadrukkelijk op persoonlijke titel. Onze ideeën en voorstellen representeren dus niet noodzakelijkerwijs de visie van Aegon.

2 A is een aanspraak

Om via een overgangsregeling op een goede manier van A naar B te komen, is het eerst nodig om A te beschrijven. Wat is de huidige situatie? De belangrijkste kenmerken van het huidige pensioenstelsel in Nederland zijn collectiviteit, solidariteit en verplichtstelling. Dit vertaalt zich in een systeem waarin de overgrote meerderheid van de deelnemers in een pensioenregeling bij een pensioenfonds zit. Pensioenfondsen voeren pensioenregelingen uit voor bijna 5,5 miljoen deelnemers. Daarvan hebben er ongeveer 5 miljoen een middelloonregeling. Verzekeraars voeren pensioenregelingen uit voor bijna 1 miljoen deelnemers. Daarvan hebben er 360.000 een middelloonregeling.⁴ Een middelloonregeling voorziet in een ouderdomspensioen in de vorm van een aanspraak op een uitgestelde periodieke uitkering die fiscaal maximaal 1,875% per dienstjaar mag zijn van de pensioengrondslag.⁵

¹ Prof. mr. H.M. Kappelle is bijzonder hoogleraar Fiscaal Pensioenrecht aan de VU Amsterdam en directeur Aegon Adfis. Dr. R.J.D. Potter van Loon is gedragseconoom bij Aegon en gastonderzoeker bij Erasmus School of Economics.

² *Vertrouwen in de toekomst; Regeerakkoord 2017-2021, par. 2.2, p. 29.*

³ H.M. Kappelle, *Levensverzekering en fiscaal overgangsrecht*, Amsterdam 2000.

⁴ Bron: DNB 2017.

⁵ Art. 18a lid 2 Wet LB 1964.

3 B is een beschikbare premie

Waar willen we naartoe? Met andere woorden, wat is B? Het regeerakkoord gaat uit van een voor alle contracten verplichte leeftijdsonafhankelijke premie en een opbouw die past bij de ingelegde premie.⁶ Dit is in Pensioenwet- termen een premieovereenkomst en in de fiscale terminologie een beschikbare-premieregeling. Zoals de eerste auteur al eerder aangaf, kan ook binnen dit kader sprake zijn van een soortgelijke regeling als een middelloon-regeling.⁷ Het fiscale kader voor de opbouw is identiek. In 40 jaar tijd een bereikbaar ouderdomspensioen ter grootte van 75% van het gemiddelde inkomen.⁸ De beschikbare premie kan desgewenst meteen worden omgezet in een uitgestelde levenslange vaste periodieke uitkering. Of worden gebruikt om een in euro's gegarandeerd pensioenkapitaal op te bouwen, een niet gegarandeerd pensioenbeleggingskapitaal op te bouwen, of een variabele pensioenuitkering als bedoeld in de Wet verbeterde premieregeling aan te kopen.

4 Overgangsregeling

Het nieuwe pensioencontract met persoonlijke pensioen- vermogens met collectieve risicodeling hoeft op zich niet tot overgangsproblemen te leiden. Anders ligt dat voor het voornemen van het kabinet om uit te gaan van een pensioenopbouw die past bij de ingelegde premie. Bij een leeftijdsonafhankelijke premie leidt dit tot een degressieve opbouw. Hoe ouder de deelnemer, hoe minder pensioen hij kan aankopen voor zijn vaste premie. Voor iemand die zijn gehele werkzame leven opbouwt in het nieuwe systeem is dat geen probleem. In de eerste helft van de looptijd bouwt hij op basis van de leeftijdsonafhankelijke premie meer op dan in het huidige systeem en in de tweede helft minder. In het totaal leidt dit nog steeds tot een opbouw van het als adequaat geformuleerde niveau van 75% van zijn gemiddelde salaris. Maar deelnemers die al enkele jaren opbouwen onder het huidige systeem hebben een probleem. In de periode tot aan de inwerkingtreding van de stelselherziening bouwden ze minder op dan op basis van het nieuwe stelsel mogelijk is. Dat tekort halen ze zonder een overgangsregeling niet meer in. De door ons voorgestane overgangsregeling voorziet erin dat iedere deelnemer in 40 jaar een ouderdomspensioen ter grootte van 75% van zijn gemiddelde salaris kan opbouwen, ongeacht zijn leeftijd op het moment dat de stelselherziening in werking treedt.

⁶ *Vertrouwen in de toekomst; Regeerakkoord 2017-2021, par. 2.2, eerste bolletje, p. 29.*

⁷ *H.M. Kappelle, 'De fiscale knop', WFR 2018/23.*

⁸ *Art. 18a lid 3 Wet LB 1964.*

5 Theoretisch kader

Het algemene uitgangspunt voor de vraag of een overgangsregeling noodzakelijk is, wordt gevormd door de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁹ Aanwijzing 165 luidt: "Bij een nieuwe regeling of wijziging van een regeling wordt overwogen of overgangsbepalingen noodzakelijk zijn". Aanwijzing 166 voegt hier aan toe: "1. Een nieuwe regeling is niet slechts van toepassing op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, doch ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen (onmiddellijke werking). 2. Indien beoogd wordt af te wijken van het eerste lid, wordt dit uitdrukkelijk bepaald". De toelichting op deze aanwijzing geeft aan dat voor de beoordeling in hoeverre afwijking van de hoofdregel (de onmiddellijke werking) noodzakelijk is, de ontwerper van een regeling zich de maatschappelijke gevolgen daarvan dient voor te stellen. Punten van overweging daarbij zijn het vertrouwensbeginsel, de redelijkheid en billijkheid, de rechtszekerheid en het verrassingseffect.

Aan de hand van de theorie en literatuur formuleerde de eerste auteur in zijn proefschrift een zevental aspecten die een rol spelen bij de afweging die moet worden gemaakt bij het formuleren van fiscaal overgangsrecht voor overeenkomsten van levensverzekering, teneinde de vraag te beantwoorden of, en zo ja in hoeverre en op welke wijze, het gewenst is af te wijken van de hoofdregel.¹⁰

Deze aspecten, die nog steeds actueel en ook toepasbaar zijn op het overgangsrecht voor pensioenen na de stelselwijziging, zijn:

1. *Formele wetgeving*: overgangsrecht moet, zoals elk ander recht, voldoen aan de formele wettelijke bepalingen, met name art. 4 van de Wet Algemene Bepalingen (de wet verbindt alleen voor het toekomstige en heeft geen terugwerkende kracht).
2. *Vertrouwen*: de overheid dient tijdens het wetgevend proces gewekt vertrouwen met betrekking tot de inhoud van de wet te honoreren.
3. *Rechtszekerheid*: een belastingplichtige dient ervan uit te kunnen gaan dat de overheid niet met nieuwe wetgeving klakkeloos zal ingrijpen in op basis van eerdere wetgeving verworven rechten.
4. *Gelijkheid*: in beginsel moet iedere belastingplichtige op dezelfde wijze worden behandeld als een ander die in dezelfde omstandigheden verkeert.
5. *Budget*: de reikwijdte van het te formuleren overgangsrecht wordt in belangrijke mate bepaald door de budgettaire ruimte.

⁹ *Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992, 7e wijziging, Stcrt. 2005, 87.*

¹⁰ *P. 62.*

6. *Uitvoerbaarheid*: overgangsrecht zal, zoals iedere andere wetgeving, op zodanige wijze moeten zijn vormgegeven dat de regelgeving geen onuitvoerbare problemen voor de uitvoeringsorganisaties en de belastingplichtigen oplevert.
7. *Evenredigheid*: de voor de burger nadelige gevolgen van een overheidsbesluit mogen niet onevenredig zijn met de door dat besluit te dienen doelen.

6 Blauwdruk voor overgangsrecht

Zoals wij hiervoor in onderdeel 4 aangaven, is voor elke deelnemer aan een pensioenregeling die ten tijde van de inwerkingtreding van de stelselwijziging bestaat sprake van noodzaak voor een overgangsregeling om het beoogde pensioenresultaat te bereiken. Op basis van het huidige fiscale kader voorziet een pensioenregeling ofwel in een op te bouwen aanspraak op ouderdomspensioen van maximaal 1,875% per dienstjaar (middelloonregeling), ofwel van een jaarlijks ter beschikking te stellen stijgende premie die leidt tot een vergelijkbaar pensioenresultaat (beschikbare-premieregeling). Het door het kabinet voorgestane stelsel met een leeftijdsonafhankelijke premie, voorziet materieel in een degressieve opbouw.¹¹ In het eerste gedeelte van de opbouwperiode leidt deze premie tot een hogere aanspraak dan in het huidige systeem. In het tweede gedeelte van de opbouwperiode tot een lagere. De mindere opbouw in jaren waarin een deelnemer op basis van het oude stelsel opbouwde ten opzichte van de opbouw die hij zou hebben gehad als het nieuwe stelsel voor hem vanaf aanvang van zijn deelname in de pensioenregeling van toepassing was geweest, moet via een overgangsregeling worden gecompenseerd. Dit klinkt ingewikkeld, maar is het niet.

Uitgangspunt is dat het nieuwe stelsel vanaf de datum van inwerkingtreding geldt voor alle deelnemers aan een pensioenregeling. Voor de toekomstige opbouw geldt dus voor iedereen de leeftijdsonafhankelijke premie. Het kabinet geeft in het regeerakkoord aan dat bij de vormgeving van het fiscale kader sprake blijft van het faciliteren van een adequate pensioenopbouw. Wij vertalen dat naar een in 40 jaar te bereiken pensioenresultaat van 75% van het gemiddelde salaris. Ten behoeve van dit onderzoek naar de uitwerking van de door ons voorgestelde overgangsregeling stelde de tweede auteur een sterk gesim-

plificeerd model op (zie kader). Dit resulteert in een voor iedereen geldende leeftijdsonafhankelijke premie ter grootte van ongeveer 21% van het salaris.

Het model gaat uit van een pensioenstelsel waarin iedereen op 27-jarige leeftijd in de pensioenregeling gaat deelnemen en op 67-jarige leeftijd met pensioen gaat. Alle deelnemers zitten gedurende deze 40 jaar in één en dezelfde regeling, de sterftesans voor pensioendatum wordt buiten beschouwing gelaten en de verdeling over leeftijden is uniform. Er zijn bijvoorbeeld evenveel 60- als 30-jarigen.

Het salaris voor de deelnemer groeit met de leeftijd volgens de 3-2-1-0-formule.¹² Er wordt geen franchise gehanteerd.

Er is één asset beschikbaar, die een gegarandeerd (risicovrij) rendement van 3% per jaar oplevert. Aanspraken en opbouw worden daarom tegen een rente van 3% per jaar verdisconteerd. Op pensioendatum koopt de deelnemer een gegarandeerd pensioen in tegen een aankoopfactor van 20. Met andere woorden, een pensioenkapitaal van € 2.000 levert een levenslange gegarandeerde uitkering van € 100 per jaar op.

Salaris, rendementen en opbouw zijn alle in reële termen, wat equivalent is aan een veronderstelde inflatie van 0%.

Op basis van dit zeer gestileerde model behaalt een deelnemer aan een pensioenregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie ter grootte van 21% in 40 jaar een pensioenresultaat op pensioeningangsdatum van ongeveer 75% van zijn gemiddelde salaris.

De ten tijde van de invoering van het nieuwe pensioenstelsel zittende deelnemers, kunnen niet gedurende 40 jaar de voor een pensioenresultaat van 75% van het gemiddelde salaris benodigde opbouw realiseren.

Om te bewerkstelligen dat iedereen dit niveau wel kan bereiken op de pensioeningangsdatum na 40 jaar deelname in de pensioenregeling, is er tijdelijk een extra fiscale opbouwruimte. Of, in hoeverre en op welke wijze de sociale partners gebruik willen maken van deze extra fiscale ruimte is aan hen en onderdeel van de totale arbeidsvoorwaarden onderhandelingen. De overheid stelt slechts de fiscale kaders, de sociale partners vullen ze in.

¹¹ Indien wordt gekozen voor het direct omzetten in een uitgestelde vaste periodieke uitkering ook formeel. Maar ook bij het opbouwen van een pensioenbeleggingskapitaal is sprake van hetzelfde effect. Het jaarlijks door de vaste premie gefinancierde gedeelte van het pensioenbeleggingskapitaal leidt naarmate de deelnemer ouder wordt tot een steeds lagere periodieke uitkering vanaf pensioeningangsdatum.

¹² Art. 18a lid 3 onderdeel b Wet LB 1964.

7 Extra fiscale ruimte

De extra fiscale ruimte bestaat uit het verschil tussen de percentages op basis van de fiscale beschikbare-premiestaffel op basis van 3% rekenrente¹³ en het vaste percentage van 21¹⁴. In het door ons ontwikkelde model blijkt het snijpunt tussen het nieuwe en het oude systeem op 47-jarige leeftijd te liggen. In ons overgangsregime krijgt elke deelnemer die ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel 47 jaar of ouder is gedurende de rest van zijn opbouwperiode extra fiscale ruimte ter grootte van het voor hem geldende staffelpercentage minus 21%.

De deelnemer die die ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel jonger is dan 47 jaar krijgt de extra ruimte vanaf het aantal jaren ná de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving dat hij ten tijde van de inwerkingtreding jonger was dan 47. Iemand die ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel bijvoorbeeld 44 jaar is, heeft tot zijn 50ste de opbouw op basis van de leeftijdsonafhankelijke premie ter grootte van 21%. Vanaf zijn 50ste tot aan zijn pensioendatum kan hij de extra ruimte benutten op basis van het hogere staffelpercentage. Is hij 40 ten tijde van de inwerkingtreding, dan heeft hij tot zijn 54ste de vaste premie en vanaf zijn 54ste de extra ruimte.

Dat leidt voor een bestand met deelnemer tussen 27 en 67 jaar tot de volgende regeling:

leeftijd op ingangsdatum	overgangsrecht vanaf
≥47	50 ¹⁵
46	50
45	50
44	50
43	51
42	52
41	53
40	54
39	55
38	56
37	57
36	58

13 Besluit van 23 november 2017, nr. 2017-1867605; bijlage IV.

14 Uiteraard zijn er andere keuzen mogelijk, zoals extra ruimte op basis van de kostprijsstaffel (bijlage V van het besluit). Maar dat is een politieke keuze die de relatieve eenvoud en uitvoerbaarheid van ons systeem vermindert.

15 Het cohort in de staffel voor een 47-jarige loopt van 45 tot 50. Het premiepercentage in dit cohort is 18,4. Daarom krijgt hij pas nadat hij in het cohort 50 tot 54 en verder komt extra fiscale ruimte.

35	59
34	60
33	61
32	62
31	63
30	64
29	65
28	66
27	67

Wij beseffen uiteraard dat dit leidt tot een overgangsperiode van ongeveer 40 jaar. De deelnemer die ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel pas een jaar deelnemer was in de pensioenregeling krijgt namelijk pas in zijn laatste opbouwjaar de extra fiscale opbouwruimte. Maar het is een relatief eenvoudige regeling, die voor een beperkt aantal deelnemers geldt. En hoe lang is het geleden dat we overgangsrecht kenden voor lijfrenten die waren afgesloten vóór 1964? Uit ons model blijkt dat met deze overgangsregeling voor iedereen het beoogde pensioenresultaat van 75% van het gemiddelde salaris haalbaar is. Bijkomend groot voordeel is dat er geen sprake is van twee of meer naast elkaar staande regimes. Er is één regime waarin een beperkt en in de tijd aflopend aantal deelnemers extra fiscale ruimte heeft.

8 Toets aan de uitgangspunten voor goed overgangsrecht

Wij toetsten het door ons ontworpen overgangsregime aan de in onderdeel 5 genoemde aspecten die een rol spelen bij het formuleren van fiscaal overgangsrecht.

Formele wetgeving

De extra fiscale ruimte krijgt een wettelijke basis in de Wet op de loonbelasting 1964. De voor iedereen geldende leeftijdsonafhankelijke premie krijgt een plaats in hoofdstuk IIB van deze wet. Hoofdstuk VIII bevat de overgangs- en slotbepalingen. De tijdelijke extra fiscale ruimte zal hierin opgenomen worden. Daarmee bereiken we dat het nieuwe stelsel geen terugwerkende kracht kent en de overgangsregeling gebaseerd is op formele wetgeving.

Vertrouwen

Pensioenregelingen zijn langjarige regelingen. Algemeen maatschappelijk aanvaard uitgangspunt is dat iemand in 40 jaar een ouderdomspensioen kan opbouwen ter grootte van 75% van zijn gemiddelde salaris. Door de stelselwijziging kan een deelnemer in een ten tijde van de inwerkingtreding lopende pensioenregeling dit niveau niet halen zonder overgangsrecht. In het door ons voorgestane overgangsregime krijgt iedere deelnemer de

fiscale ruimte om via extra premiestortingen het door hem ten tijde van de inwerkingtreding van de stelselherziening verwachte pensioenniveau te bereiken. Daarbij moeten de deelnemers erop kunnen vertrouwen dat de overgangsregeling ook tot aan hun pensioeningangsdatum van kracht blijft en niet tussentijds wordt beëindigd waardoor de gewekte verwachtingen niet worden waargemaakt.¹⁶ Wat dat betreft is 40 jaar een lange periode. Maar, zou de overheid niet permanent een betrouwbare partner moeten zijn die zegt wat zij doet en doet wat zij zegt? Die, met andere woorden, haar beloften altijd en overal nakomt?¹⁷

Rechtszekerheid

Een stelselwijziging zoals in het regeerakkoord beschreven, grijpt niet in op verworven pensioenaanspraken of -rechten. De nieuwe wet- en regelgeving geldt alleen voor de toekomstige opbouw. In zoverre is geen sprake van aantasting van verworven rechten. Door de overgangsregeling is zelfs geen sprake van het verminderen van de toekomstige opbouw.

Gelijkheid

Een zeer belangrijke hobbel voor het formuleren van overgangsrecht zijn de voorschriften voor gelijke behandeling. Met name het verbod op het maken van onderscheid op basis van leeftijd bij de arbeid, speelt een belangrijke rol. Iedere – op zich zeer begrijpelijke – poging om de overgangsperiode zo kort mogelijk te houden, leidt ertoe dat er aan de randen groepen ontstaan van jongeren en ouderen die anders behandeld worden dan de groep waarvoor de overgangsregeling wel geldt. En de enige oorzaak van deze ongelijke behandeling is de leeftijd van de desbetreffende deelnemers. Onderscheid op basis van leeftijd is alleen toegestaan als er daarvoor een objectieve rechtvaardigingsgrond is. Dat is het geval als sprake is van een legitiem doel en een passend en noodzakelijk middel. Met name die laatste voorwaarde dat het middel noodzakelijk moet zijn, is vaak een onoverkomelijke horde. Dit betekent namelijk dat er geen ander middel moet zijn waarmee het op zich legitieme doel ook kan worden bereikt, waarbij géén, of in ieder geval minder ongelijke behandeling optreedt. En dat middel is er in de vorm van een overgangsregeling die geldt voor alle

ten tijde van de stelselwijziging bestaande deelnemers. In de door ons voorgestelde overgangsregeling is weliswaar sprake van leeftijdsonderscheid, maar daarvoor is een objectiever rechtvaardigingsgrond. Het op leeftijd gebaseerde verschil in premieruimte zorgt er voor dat het pensioenresultaat op pensioeningangsdatum voor iedereen, ongeacht leeftijd, hetzelfde kan zijn. Iedereen kan, als hij dezelfde keuzes maakt, hetzelfde pensioenresultaat bereiken.¹⁸ Ook is er daardoor geen sprake van ongelijke behandeling op basis van andere gronden.

Budget

Budgettaire aspecten blijken altijd zeer belangrijk en veelal doorslaggevend te zijn. In ons voorstel is echter sprake van budgetneutraliteit. Uitgangspunt is en blijft het nu geformuleerde kader van een in 40 jaar tijdsevenredig op te bouwen pensioen ter grootte van 75% van het gemiddelde salaris. De fiscale facilitering in de vorm van de omkeerregel blijft op dit kader van toepassing. Het wordt niet meer of minder. Het daarmee op grond van de omkeerregel gemoeide budgettaire belang blijft dus gelijk. Wat dat betreft is slechts sprake van een andere verdeling in de tijd en in zoverre is het door ons voorgestelde overgangsregime budgettair neutraal.

Uitvoerbaarheid

Om het systeem uitvoerbaar te houden, gaat het nieuwe stelsel vanaf de datum van inwerkingtreding volledig gelden voor alle deelnemers. In zoverre bestaan er geen twee of meer verschillende pensioensystemen naast elkaar. Op basis van het door ons ontwikkelde overgangsregime krijgen de bestaande deelnemers alleen extra fiscale ruimte om hun pensioen binnen de nieuwe pensioenregeling te verbeteren. Maar, het moet binnen het nieuwe pensioenstelsel gebeuren. De bestaande middelloon- en op een stijgende premie gebaseerde beschikbare-premiestelsels zijn niet langer fiscaal gefaciliteerd.¹⁹ Er is dus sprake van één fiscaal gefaciliteerde pensioenregeling met voor een aantal deelnemers extra fiscale ruimte. Dat komt de uitvoerbaarheid zeer ten goede. De voor het overgangsregime benodigde gegevens zijn al beschikbaar. De fiscale staffels bestaan al en bepalen de extra ruimte. De leeftijd van alle deelnemers ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel is bekend en staat vast. Er zijn daarna geen ingewikkelde berekeningen meer nodig.²⁰ Aan de hand van de hiervoor opgenomen simpele tabel kan eenieder zijn extra fiscale ruimte bepalen.

16 Zoals bijvoorbeeld is gebeurd bij de overgangsregeling voor op 15 oktober 1990 bestaande lijfrenten die in eerste instantie gedurende de gehele looptijd onder het oude regime zouden vallen, maar die per 1 januari 2001 is beëindigd. Zie H.M. Kappelle, 'Beloofd is beloofd en wat je belooft, moet je doen', WFR 1989/5582 en HR 11 augustus 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY6002.

17 Wij zijn niet zo naïef om te denken dat alles in beton gegoten kan worden. In geval van calamiteiten is uiteraard van alles mogelijk. Maar dit zou wel het uitgangspunt moeten zijn.

18 Kamerstukken II 2003/04, 28 170, nr. C, p. 2-3.

19 Zie H.M. Kappelle, 'SER-varianten Toekomst Pensioenstelsel nopen tot nieuw fiscaal kader', WFR 2016/152.

20 Het is uiteraard mogelijk om gedurende de overgangsperiode de staffelpercentages aan te passen aan bijvoorbeeld de ontwikkeling van de sterftetafels. Ook dit is een politieke keuze die invloed heeft op de relatieve eenvoud en uitvoerbaarheid van het overgangsregime.

Hierbij pas wel de kanttekening dat pensioenuitvoerders gedurende een zeer lange periode met een overgangsregime te maken krijgen. Dat legt druk op de uitvoerbaarheid. Ons hierna in onderdeel 9 beschreven alternatief vermindert dit aanmerkelijk.

Evenredigheid

De doelen die de overheid met het nieuwe stelsel wil dienen, staan in het regeerakkoord. Het kabinet wil een pensioenstelsel dat de kwetsbaarheden in het huidige stelsel adresseert en waarmee de sterke elementen (verplichtstelling, collectieve uitvoering, risicodeling en fiscale ondersteuning) gehandhaafd blijven.²¹ Door de door ons voorgestelde overgangsregeling heeft het nieuwe stelsel geen invloed op het door deelnemers fiscaal gefaciliteerd op te bouwen pensioen. Er is dan ook geen sprake van voor deelnemers nadelige gevolgen die onevenredig zijn met de door de overheid nagestreefde doelen.

9 Alternatief

Zoals wij hiervoor aangaven, is het grootste nadeel van ons voorstel de lange periode die de overgangsregeling bestrijkt. Aan dit bezwaar kunnen we tegemoet komen met een alternatieve regeling op basis van een vaste extra fiscale ruimte voor iedere deelnemer die ten tijde van de inwerkingtreding van de stelselherziening 27 jaar of ouder is. De extra ruimte is voor iedere deelnemer, ongeacht leeftijd, hetzelfde. Het aantal jaren dat iemand hem kan gebruiken, is variabel en afhankelijk van de leeftijd ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Bij een vaste extra ruimte van voor iedere deelnemer van bijvoorbeeld 15% per jaar leidt dit tot op basis van ons model tot een overgangsperiode van negen jaar. Het leeftijdscohort dat het meeste nadeel ondervindt van de stelselherziening (49-tot 53-jarigen) krijgt gedurende negen jaar de extra ruimte. Voor elk jaar dat een deelnemer ten tijde van de inwerkingtreding van de stelselherziening jonger is dan 49, dan wel ouder dan 53, wordt de overgangsperiode korter. Een 48-jarige heeft bijvoorbeeld gedurende acht jaar extra ruimte, net zoals 54- tot 57-jarigen. En 28- en 29-jarigen krijgen, net zo als 66-jarigen, slechts een jaar extra ruimte. Tussenvolgende leeftijden krijgen tussen de twee en zeven jaar extra ruimte. Zie de tabel aan het einde van dit onderdeel.

Op basis van deze extra ruimte kan iedereen een pensioenresultaat op pensioendatum van ongeveer 75%

van zijn gemiddelde salaris bereiken. In zoverre is geen sprake van onderscheid op basis van leeftijd. Een voor iedereen geldend zelfde percentage aan beschikbare premie levert ook geen leeftijdsdiscriminatie op.²² Wel is het zo dat het moment waarop en de periode waarin iemand de extra ruimte krijgt afhankelijk is van zijn leeftijd. Daardoor is ook de totale extra ruimte leeftijdsafhankelijk. In een bepaald jaar krijgt een bepaalde groep deelnemers wél en de overige deelnemers géén extra ruimte. De vraag of iemand in enig jaar al dan niet extra ruimte krijgt, is louter afhankelijk van zijn leeftijd in dat jaar. Dat is in ons hiervoor besproken voorstel overigens ook zo. Het verschil zit hem er echter in dat in ons voorstel de extra ruimte wordt gegeven in de jaren waarin de extra ruimtetoepassing daarvan leidt tot hetzelfde pensioenresultaat op pensioeningangsdatum. Dit omdat de extra ruimte aan het einde van de periode van pensioenopbouw wordt gegeven. Stopt iemand met werken voor zijn pensioenrichtleeftijd, dan kan hij ook geen gebruikmaken van de extra ruimte.

In ons alternatief krijgen deelnemers de extra ruimte meteen na de inwerkingtreding van de stelselwijziging. Dus min of meer aan het begin. Iemand die eerder stopt met werken, heeft dus desondanks de extra ruimte kunnen benutten. Zijn leeftijd ten tijde van de stelselwijziging bepaalt de mate waarin. Dit leidt niet alleen tot een zekere mate van voorfinanciering, maar in zoverre dus ook tot een niet in alle gevallen gelijk pensioenresultaat op pensioeningangsdatum. In hoeverre dit op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid is toegestaan, durven wij niet op voorhand te voorspellen. Daarvoor is nader onderzoek en wellicht advies van deskundigen zoals de Raad van State en/of het College voor de rechten van de mens noodzakelijk.

De extra ruimte krijgen de deelnemers meteen na de invoering van de stelselherziening. Dit leidt, zoals hiervoor aangegeven, tot een zekere mate van voorfinanciering. Iets waar de Belastingdienst doorgaans allergisch voor is en waardoor geen sprake is van volledige budgetneutraliteit. Aan de andere kant leidt het ook tot een overgangsregeling met een overzienbare looptijd van negen jaar. Of dit voordeel opweegt tegen het accepteren van enige mate van voorfinanciering, geen volledige budgettaire neutraliteit en mogelijk leeftijdsdiscriminatie, is een politieke keuze. Net zoals de hoogte van het vaste percentage dat is. Hoe hoger het percentage, hoe korter de overgangsperiode, maar hoe groter de mate van voorfinanciering en het daarmee gepaard gaande budgettaire belang.

²¹ Regeerakkoord, p.29.

²² CGB 2005-137, 2006-146 en 2008-70.

Dat leidt voor een bestand met deelnemers van 27 tot 67 jaar op basis van een extra ruimte van vast 15% tot de volgende regeling:

leeftijd op ingangsdatum	aantal jaren extra ruimte
27	0
28	1
29	1
30	2
31	2
32	3
33	3
34	4
35	4
36	5
37	5
38	6
39	6
40	6
41	7
42	7
43	7
44	8
45	8
46	8
47	8
48	8
49	9
50	9
51	9
52	9
53	9
54	8
55	8
56	8
57	8
58	7
59	7
60	6
61	5
62	5
63	4
64	3
65	2
66	1

10 Samenvatting en conclusies

Als de in het regeerakkoord opgenomen uitgangspunten onverkort worden gevolgd, leidt dit tot een pensioenstelsel op basis van een beschikbare-premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie. Om het als adequaat bestempelde niveau van 75% van het gemiddelde salaris in 40 jaar te kunnen opbouwen, is voor deelnemers die ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel al pensioen opbouwen een overgangsregeling noodzakelijk.

Deze krijgt vorm door voor deze bestaande deelnemers extra fiscale ruimte beschikbaar te stellen. Deze fiscale ruimte bestaat uit het verschil tussen het percentage aan beschikbare premie op basis van de huidige fiscale staffel en de in te voeren vaste leeftijdsonafhankelijke premie. De extra ruimte krijgt de deelnemer vanaf het aantal jaren na inwerkingtreding van het nieuwe stelsel dat hij jonger is dan 47 jaar op het moment van de inwerkingtreding.

Getoetst aan de uitgangspunten voor goed overgangsrecht blijkt dat het door ons ontwikkelde overgangsregime hieraan volledig voldoet. Belangrijkste knelpunt is de lange overgangperiode. Dat legt druk op de uitvoerbaarheid en vergt een betrouwbare overheid. Het door ons gepresenteerde alternatief lost dit (deels) op. Maar dit gaat ten koste van de budgetneutraliteit, leidt tot een zekere mate van voorfinanciering en bergt het risico van leeftijdsdiscriminatie in zich.

Uiteraard zijn ook alle uitgangspunten van ons model voor discussie vatbaar. Zo kan terecht de vraag worden gesteld of de 3%-staffel voldoende ruimte biedt en wellicht uitgegaan zou moeten worden van de kostprijsstaffel. Dat zijn allemaal politieke keuzes die meteen invloed hebben op met name de uitvoerbaarheid van het stelsel. Maar ook binnen de kaders van het door ons ontworpen overgangsregime zijn dergelijke politieke keuzes nog mogelijk. Daardoor worden de principes die eraan ten grondslag liggen niet aangetast.