

WFR 2018/191

Na 45 jaar werken met pensioen; een maatschappelijke oplossing via de fiscaliteit

PROF. MR. H.M. KAPPELLE¹

1 Inleiding

De vergrijzing zorgt er voor dat we allemaal langer moeten doorwerken. Althans, later met pensioen kunnen. En dat is toch wat anders!

De AOW-ingangsdatum staat momenteel op 66 jaar en gaat uiteindelijk in 2021 naar 67 jaar.² Op grond van de toekomstige levensverwachting is nu al aangekondigd dat daar in 2022 nog eens drie maanden bij komt.³ De pensioenrichtleeftijd in de tweede pijler is inmiddels 68 jaar⁴ en kan ook als gevolg van de stijgende levensverwachting nog verder stijgen.⁵

Een hogere pensioenleeftijd zegt echter niet alles over de (fysieke) mogelijkheden om ook daadwerkelijk tot die datum door te werken en pensioen op te bouwen. De discussie over aanvullende maatregelen voor zware beroepen is niet nieuw, maar strandt keer op keer op de definitie daarvan. Ik onderzoek de mogelijkheden om via fiscale maatregelen een oplossing mogelijk te maken voor mensen die 45 jaar hebben gewerkt. Na 45 jaar werken mag iemand van mij met pensioen, ongeacht of hij dit deed in een zwaar beroep of niet. Overigens beginnen mensen in een zwaar beroep doorgaans eerder dan mensen met een minder zwaar beroep, dus indirect werkt mijn voorstel positief uit voor zware beroepen. Mijn voorstel is om mensen die 45 jaar pensioenopbouw hebben de mogelijkheid te geven om hun pensioen te laten ingaan zonder actuariële korting zoals bedoeld in art. 18a lid 6 Wet LB 1964. In combinatie met een flexibele AOW-ingangsdatum kan dan enigszins tegemoet worden gekomen aan de wens van deze mensen om voor hun 68ste te kunnen stoppen met werken zonder dat dit leidt tot een forse inko-

mensachteruitgang en zonder dat de uitgangspunten van de AOW en de uitvoerbaarheid van de pensioenregeling geweld aan worden gedaan.

2 Zware beroepen

De wens om iets te doen aan de pensioenopbouw voor mensen met een "zwaar beroep" is niet nieuw. In zijn antwoord op vragen van het Tweede Kamerlid Van Kent (SP) gaf minister Koolmees onlangs aan dat al sinds 2009 geprobeerd wordt te komen tot een regeling voor de groep mensen met een zwaar beroep.⁶ Opeenvolgende kabinetten en sociale partners concludeerden keer op keer dat een dergelijke regeling niet is uit te werken. Er zijn volgens Koolmees zowel uitvoeringstechnisch als inhoudelijk sterke beperkingen. De oplossing moet volgens hem dan ook niet worden gezocht in een definitie. Deze kan namelijk niet goed worden afgebakend en is daardoor onbeheersbaar en lastig uitvoerbaar. Het afbakenen van zware beroepen tot bepaalde sectoren biedt volgens de minister evenmin een oplossing. Er is namelijk binnen de sectoren sprake van diversiteit in de zwaarte van beroepen, afhankelijk van de functie die men binnen een organisatie bekleedt. Koolmees geeft daarbij aan dat bovendien de inhoud van werk in de loop van de tijd kan veranderen. Voorts is volgens hem van belang dat een regeling voor specifieke groepen er niet toe zou mogen leiden dat inspanningen gericht op een duurzame inzetbaarheid worden ontmoedigd. Wel wil hij voorkomen dat mensen te lang in een zwaar beroep werkzaam zijn en hierdoor versleten raken.

Het definiëren van een zwaar beroep blijkt inderdaad heel lastig. Wat vroeger heel zwaar was, is momenteel door de voortschrijdende technieken wellicht een stuk minder zwaar.

1 Bijzonder hoogleraar fiscaal pensioenrecht aan de VU en directeur Aegon Adfis.

2 Art. 7a lid 1 AOW.

3 Art. 7a lid 2 AOW.

4 Art. 18a lid 6 Wet LB 1964.

5 Art. 18a lid 8 Wet LB 1964.

6 Kamerstukken II 2017/18, Aangangsels van de Handelingen 2203, 25 mei 2018.

Het Economisch instituut voor de bouw (Eib) nam in 2017 als basis voor een objectieve maatstaf de door het UWV gemeten historische uitval door arbeidsongeschiktheid.⁷ Zij namen als criterium voor een zwaar beroep een uitval door arbeidsongeschiktheid die twee keer zo hoog is als gemiddeld. Op basis van metingen in de periode 2011-2014 heeft dan in totaal 2% van de werknemers in Nederland een zwaar beroep. Het Eib concludeert dan ook dat de reikwijdte van een regeling voor vervroegd pensioen voor zware beroepen op basis van deze definitie relatief beperkt is. Het Eib keek ook naar het buitenland en concludeert dat gegeven de door de Europese landen gehanteerde definitie van zwaar werk het aandeel werknemers in zware beroepen in de meeste landen nog geen 4% van de beroepsbevolking is. Het Eib concludeert dat de situatie in de verschillende landen in ieder geval aangeeft dat een praktische operationalisering van een regeling voor vervroegd pensioen voor zware beroepen goed mogelijk is. Maar, voeg ik daar dan aan toe, de emotionele beleving in Nederland wijkt gezien de reeds langlopende discussie, kennelijk significant af van dit rationele feit. Als een definitie zo strak is dat slechts 2-4% van de werknemers hiervoor in aanmerking komt, is het twijfelachtig of daarmee voldoende tegemoet wordt gekomen aan de breder levende maatschappelijke wens om iets te doen voor zware beroepen.

In België stelden vakbonden en de overheid onlangs een lijst samen van zware beroepen. Het voorstel was dat wie fysiek zwaar werk doet, nachtdiensten draait of een gevaarlijke of zeer stressvolle baan heeft, twee tot zes jaar eerder met pensioen kan als hij/zij ouder is dan 60. Op deze lijst stonden politieagenten, cipiërs, verplegers, bus- en trambestuurders, luchtverkeersleiders en leerkrachten. Al heel snel bleek echter dat deze lijst zodanig ruim was dat hij niet haalbaar was. Het was allemaal veel te duur en als zo veel ambtenaren eerder met pensioen gaan, blijft er volgens de politiek weinig over van de verhoging van de pensioenleeftijd. Die gaat in België in 2015 naar 66 en in 2030 naar 67. De lijst met zware beroepen en het voorstel gingen in de ijskast.

Deze twee voorbeelden geven het dilemma goed weer. Een objectieve strakke definitie leidt ertoe dat een heel gering aantal werknemers een zwaar beroep heeft. Een ruimere definitie, die wellicht meer recht doet aan de gevoelens van hen die vinden dat zij in ieder geval een zwaar beroep hebben, leidt tot uitvoeringstechnische en budgettaire problemen.

De Kamervragen waarop Koolmees antwoordde waren gebaseerd op het cao-akkoord in de bouw en infrasector.

⁷ M. Koning & B. Meuwese, 'Eerder stoppen met werken voor zware beroepen', Eib 5 juli 2017.

In deze cao pleiten zowel werkgevers als werknemers voor een flexibele AOW-leeftijd, gekoppeld aan een arbeidsverleden van 45 jaar voor zware beroepen in deze sector. Werknemers met een zwaar beroep zouden na 45 jaar werken een AOW-uitkering moeten kunnen krijgen, ongeacht hun leeftijd op dat moment.

Naast de door hem genoemd definitie- en afbakeningsproblemen stelt Koolmees meer principieel dat het koppelen van de AOW-leeftijd aan een arbeidsverleden van 45 jaar geen begaanbare weg is en haaks staat op het karakter van de AOW. De AOW is een volksverzekering die voor iedere oudere een basisvoorziening biedt afhankelijk van het aantal jaren dat men in Nederland heeft gewoond en verzekerd is geweest. Het arbeidsverleden speelt hierbij geen rol en wordt daarom in het kader van de AOW niet bijgehouden.

En daarin heeft Koolmees natuurlijk volkomen gelijk. Hij maakt terecht het punt dat het karakter van de AOW er nu juist voor zorgt dat het arbeidsverleden niet relevant is. Ook iemand die zijn gehele leven in Nederland woont en nooit arbeid heeft verricht, krijgt een volledige AOW. En dat staat inderdaad haaks op een regeling waarin de AOW voor iemand met 45 werkzame jaren vervroegd mag ingaan. De oplossing ligt mijns inziens dan ook niet in de eerste pijler, maar in de tweede pijler.

3 Vervroegd pensioen in de tweede pijler

In de aanvullende pensioenen in de tweede pijler kennen we al jaar en dag de mogelijkheid om het pensioen eerder in te laten gaan. De Pensioenwet biedt de mogelijkheid om in de pensioenovereenkomst op te nemen dat de deelnemer of gewezen deelnemer de ingangsdatum van zijn ouderdomspensioen kan vervroegen of uitstellen.⁸ Een drempel om dit ook daadwerkelijk te doen, vormt de fiscale regelgeving die voorschrijft dat bij vervroeging de pensioenuitkeringen op basis van algemeen aanvaarde actuariële grondslagen moet worden herrekend ten opzichte van de fiscale pensioenrichtleeftijd.⁹ Deze actuariële korting bedraagt bij het vervroegen van de pensioeningangsdatum van de huidige pensioenrichtleeftijd van 68 jaar naar 65 jaar al bijna 20%.¹⁰

Ik stel voor om deze actuariële korting te schrappen voor werknemers die ten minste 45 pensioengevende dienstjaren hebben. Iemand die op zijn 20ste begint met pen-

⁸ Art. 66 lid 1 PW.

⁹ Art. 18a lid 6 Wet LB 1964.

¹⁰ V&A 14-008 van het Centraal aanspreekpunt pensioenen van de Belastingdienst (www.belastingdienstpensioensite) geeft aan dat het maximale opbouwpercentage voor een middelloonregeling 1,502 bedraagt bij een pensioenleeftijd van 65. Bij een pensioenleeftijd van 68 is dat 1,875.

sioen opbouwen, mag dus op zijn 65ste met pensioen, zonder dat zijn ouderdomspensioen actuariael wordt gekort. Hij krijgt dan vanaf zijn 65ste hetzelfde pensioen als iemand die op zijn 23ste is begonnen en zijn pensioen op zijn 68ste laat ingaan. Om te voorkomen dat allerlei vakantiebaantjes, studenten-assistentschappen en wat dies meer zij hierbij meetellen, stel ik voor dat sprake moet zijn van ten minste een 50% dienstverband om in dit verband als dienstjaar mee te tellen. Voor de opbouw van een adequaat pensioen (dat wil zeggen 75% van het gemiddelde pensioengevende salaris), vinden we in Nederland een periode van 40 jaar een goede norm.¹¹ Dan is het toch heel redelijk om te faciliteren dat iemand – ook als hij geen “zwaar” beroep uitoefent – na 45 jaar met pensioen mag? Nadrukkelijk “mag” en niet “moet”. Langer doorwerken mag natuurlijk altijd.

.....

“Maar, nog mooier is natuurlijk om ook de ingangsdatum van de AOW flexibel te maken, zodat de eerste en tweede pijler naadloos op elkaar kunnen aansluiten”

.....

De periode van 45 pensioengevende dienstjaren is voor iedereen objectief vast te stellen. Pensioenuitvoerders moeten nu al de deelnemingsjaren van de deelnemers registreren, dus daar kan het probleem niet liggen.¹² Zo lang de ingangsdatum van de AOW nog niet flexibel is, kan de pensioengerechtigde het gemis aan AOW in de eerste periode opvangen door te kiezen voor een hooglaagconstructie.¹³ Dat is nu al mogelijk en zorgt ervoor dat de pensioenuitkeringen eerst een tijdje hoger zijn en na enige tijd lager dan in de situatie waarin hij voor een gelijkblijvend pensioen kiest. Op deze wijze bereikt de pensioengerechtigde dat zijn totale pensioenuitkeringen (AOW + aanvullend pensioen) vóór en ná zijn AOW-ingangsdatum beter op elkaar aansluiten. Maar, nog mooier is natuurlijk om ook de ingangsdatum van de AOW flexibel te maken, zodat eerste en tweede pijler naadloos op elkaar kunnen aansluiten.¹⁴

11 Art. 18a Wet LB 1964.

12 Art. 36lid 1 PW.

13 Art. 63 lid 1 PW en art. 18d lid 1 onderdeel b Wet LB 1964.

14 Daar pleitte ik overigens in 2000 al voor: ‘Onderzoek naar flexibilisering gewenst’, De Volkskrant 4 april 2000.

Met dit systeem komen we voor een belangrijk deel tegemoet aan de wensen van de sociale partners om iets te doen voor de zware beroepen. Want die starten doorgaans eerder op de arbeidsmarkt en bereiken dus eerder de periode van 45 jaar.¹⁵

4 Financiering

Het niet toepassen van de actuariële korting kost natuurlijk geld. De 65-jarige die op zijn 20ste begon met pensioen opbouwen, krijgt hetzelfde, ongekorte, pensioen gemiddeld genomen langer dan de 68-jarige die vanaf zijn 23-jarige leeftijd pensioen opbouwde. De contante waarde van de toekomstige pensioenuitkeringen voor de 65-jarige is dus hoger. En daarmee is bij de financiering geen rekening gehouden. Dit kan naar mijn mening op twee manieren worden opgelost. De pensioenuitvoerder kan hiermee rekening houden bij de premiestelling door een opslag op de pensioenpremie van alle werkenden te leggen waarmee hij het schrapen van de actuariële korting financiert. Daarmee slaan we de extra kosten om over het totale deelnemersbestand, ook van degenen die minder dan 45 pensioengevende jaren maken en is de opslag per werkende (dus) gering. Maar dit leidt wel per pensioenuitvoerder tot verschillende lasten, afhankelijk van de opbouw van zijn bestand. Met name bij pensioenverzekeraars die, in tegenstelling tot pensioenfondsen, per contract een regeling administreren, is dit uitvoeringstechnisch gecompliceerd. Daarom pleit ik voor een oplossing in de fiscale sfeer. De pensioenuitvoerder die pensioenuitkeringen doet, moet hierop loonheffing inhouden. De pensioengerechtigden die na 45 pensioengevende jaren gebruikmaken van de mogelijkheid op het pensioen zonder actuariële korting in te laten gaan, krijgen een nieuw in te voeren heffingskorting. Deze heffingskorting is zodanig bepaald dat het netto resultaat voor de pensioengerechtigde vóór en ná vervroeging grosso modo gelijk is. Met andere woorden een pensioenuitkering van € 100 bruto ingaande op 68 jaar, is bij een vervroeging van de ingangsdatum naar 65 jaar door de toepassing van de actuariële korting nog steeds € 80 bruto. De contante waarde van de pensioenverplichting in de boeken van de pensioenuitvoerder verandert hierdoor dus niet. Maar door de heffingskorting is de netto pensioenuitkering die op 65 jaar ingaat, gelijk aan de netto pensioenuitkering die, als het pensioen niet zou worden vervroegd, op 68 jaar ingaat. Per saldo gaan de belas-

15 Hetzelfde geldt voor laagopgeleiden, zodat het voorstel van De Beer en Van der Gaag van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (<http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/hoe-kunnen-verschillen-in-levensverwachting-uitpakken-voor-een-gedifferentieerde-aowleeftijd>) op uitvoerbare wijze invulling krijgt.

tingopbrengsten over de pensioenuitkeringen dus iets omlaag. Op die manier verdelen we de lasten van deze tegemoetkoming voor de zware beroepen over alle belastingbetalers in Nederland. Een mate van solidariteit waaraan ik in ieder geval graag bijdraag.

5 Samenvatting en conclusie

De behoefte om "iets" te doen voor de zware beroepen om zodoende de gevolgen van de stijgende AOW- en pensioenleeftijd wat te verzachten, is sympathiek en kan op maatschappelijk draagvlak rekenen. Deze wens te concretiseren, blijkt lastig. Het is moeilijk een eenduidige en uitvoerbare definitie te formuleren. Daarom onderzocht ik hoe een objectief vast te stellen maatstaf gehanteerd kan worden om toch aan deze maatschap-

pelijke wens tegemoet te kunnen komen. Dat kan door voor iedereen – ongeacht de zwaarte van zijn beroep – die ten minste 45 pensioengevende jaren maakt, de actuariële korting bij het vervroegen van de pensioendatum in de tweede pijler te laten vervallen. Dat scheelt ongeveer 20% in pensioenuitkeringen.

Via de fiscale knop dat dit op relatief eenvoudige wijze worden gerealiseerd door een aparte heffingskorting te creëren zodat de netto uitkering van het door de pensioenuitvoerder op basis van de reguliere kortingsfactoren berekende bruto pensioen gelijk is aan de netto uitkering van de door de pensioengerechtigde te ontvangen pensioenuitkering na 45 pensioengevende jaren. Zo lossen we met fiscale maatregelen en maatschappelijk probleem op.

Wat heb ik toch een mooi vak!

