

Afschaffing van de doorsneesystematiek: de kogel is door de kerk, maar wat komt er voor in de plaats?

Het kabinet heeft het voornemen de doorsneesystematiek af te schaffen en spreekt daarbij de voorlopige voorkeur uit voor degressieve opbouw. De kogel is door de kerk. Dit besluit kan niet los worden gezien van andere vraagstukken op de arbeidsmarkt en het pensioenstelsel. Als bijvoorbeeld gekozen zou zijn voor een algemene pensioenplicht, zou de afschaffing van de doorsneesystematiek niet nodig zijn geweest, omdat de kosten en baten van het systeem dan bij alle werkenden zouden neerslaan. Binnen een stelsel met een persoonlijk pensioenvermogen met risicodeling past afschaffing van de doorsneesystematiek echter goed.

Op dit moment richt de beleidsdiscussie zich met name op de transitie en hoe deze evenwichtig kan worden vormgegeven, zodat pech en gelukgeneraties worden voorkomen. Dit is zeker belangrijk, maar ik kies ervoor mijn bijdrage vooral te richten op de zaken die tot nog toe onderbelicht blijven in de discussie over de doorsneesystematiek. Het gaat daarbij met name om de volgende drie zaken:

1. Hoe voorkomen we dat oudere werknemers uit de markt worden geprijsd?

Een belangrijk voordeel van de doorsneesystematiek is dat de pensioenpremies van een individuele werkgever in een bedrijfstak niet hoger zijn naarmate een werkgever meer oudere werknemers in dienst heeft. Als de doorsneesystematiek wordt vervangen door progressieve premies betalen werkgevers straks een veel hogere premie voor oudere werknemers dan voor jongere werknemers. Werkgevers met relatief veel oudere werknemers hebben dan een concurrentienadeel, of anders geformuleerd: er komt een bonus op het wegwerken van oudere werknemers.

Een alternatief is om ook in de toekomst doorsneepremies te heffen, maar dan zonder doorsnee opbouw (zodat er geen herverdeling van pensioenaanspraken tussen jong en oud plaatsvindt). Binnen een uitkeringsregeling is er dan sprake van degressieve opbouw. Binnen een persoonlijk pensioenvermogen met risicodeling staat de opbouw van aanspraken niet langer centraal (en past het begrip degressieve opbouw dus minder goed), maar wordt het begin van de loopbaan wel relevanter voor de opbouw van het pensioenvermogen. Dit brengt me op het tweede aandachtspunt.

2. Hoe zorgen we dat ook jongeren een adequaat pensioen opbouwen?

Als het begin van de loopbaan relevanter wordt voor de pensioenopbouw, ontstaat er een nieuw aandachtspunt. Juist in het begin van de loopbaan zien we veel flexibele contracten en kleine baantjes, waardoor er pensioengaten kunnen ontstaan. Een vast contract is bij jongeren eerder uitzondering dan regel. Bovendien nemen de pensioenrisico's voor deelnemers toe als het zwaartepunt van de pensioenopbouw wordt verschoven naar het begin van een loopbaan (bij inflatie, loopbaanontwikkeling). Het is daarom van belang dat ook wordt nagedacht over manieren om toekomstige pensioengaten te voorkomen of te repareren. Bijvoorbeeld door - indien nodig - een vrijwillige verhoging van de werknemersbijdrage mogelijk te maken, maar wellicht zijn er betere varianten.

3. Wanneer is er een eerlijker verdeling van loonruimte voor pensioen tussen jong en oud?

Een derde punt dat onderbelicht blijft, is dat ook bij een systeem van progressieve premies herverdeling plaatsvindt van jong naar oud. Het verschil is dat deze herverdeling van de loonruimte direct plaatsvindt via de werkgever in plaats van via het pensioenfonds. Alleen bij doorsneepremies met degressieve opbouw vindt er geen herverdeling van loonruimte plaats via het pensioen.

Mijn oproep is om oog te hebben voor de implicaties van alternatieven voor de doorsneesystematiek en om daar tijdig mitigerend beleid voor te formuleren. Daarbij zijn overigens meer varianten denkbaar dan bovenstaand. Het zou verstandig zijn als een dergelijke analyse onderdeel zou uitmaken van het werkprogramma van Staatssecretaris Klijnsma.

Ad 1. Arbeidsmarktconsequenties afschaffing doorsneesystematiek

Een belangrijk voordeel van de doorsneesystematiek is dat de pensioenpremies van een individuele werkgever in een bedrijfstak niet hoger zijn naarmate een werkgever meer oudere werknemers in dienst heeft. Hierdoor komt een werkgever met veel oudere werknemers niet in een nadelige concurrentiepositie ten opzichte van een werkgever met een veel jonger werknemersbestand. De doorsneesystematiek beschermt dus de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers.

Er zijn twee alternatieven mogelijk voor de doorsneesystematiek:

1. Progressieve premies met een gelijkblijvende pensioenopbouw.
2. Doorsneepremies (leeftijdsonafhankelijke premies), waarbij de premie volledig terechtkomt in het persoonlijke pensioenvermogen. In een uitkeringsregeling is dan sprake van degressieve opbouw.

Circa 20% van de huidige deelnemers in een pensioenregeling valt onder een regeling met een progressieve premie. In deze regelingen betaalt de werkgever een premie die afhankelijk is van de leeftijd van de werknemer. De bijdrage van de werknemer is meestal niet leeftijdsafhankelijk omdat het juridisch discutabel is of dit onderscheid naar leeftijd bij een verplichte premie mag worden opgelegd. Bij de maximale werknemerspremie voor de jongste groep werknemers, loopt de werkgeverspremie op basis van de premiestaffels in de fiscaliteit dan bijvoorbeeld op van 0% voor de jongste werknemers tot 23,3% voor de oudste werknemers op basis van onderstaande tabel.

Leeftijdsafhankelijke premiestaffels in de fiscaliteit, 2015, tabel 1 (OP 1,875%, direct ingaand bereikbaar PP)

Premiestaffel	15-19 jaar	20-24 jaar	25-29 jaar	30-34 jaar	35-39 jaar	40-44 jaar	45-49 jaar	50-54 jaar	55-59 jaar	60-64 jaar	65 / 66 jaar
Werkgeverspremie	0,0%	0,9%	2,1%	3,4%	5,0%	7,0%	9,4%	12,4%	15,9%	20,0%	23,3%
Werknemerspremie	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%
Totale premie	4,8%	5,7%	6,9%	8,2%	9,8%	11,8%	14,2%	17,2%	20,7%	24,8%	28,1%

Werkgevers die veel oudere werknemers in dienst hebben, betalen dus een aanzienlijk hogere pensioenpremie dan werkgevers met een veel jonger werknemersbestand. Als straks in plaats van 20%, 100% van de werknemers onder het systeem van een progressieve premie valt, kan dit ertoe leiden dat werkgevers (nog) minder oudere werknemers in dienst willen nemen of dat ze oudere werknemers eerder ontslaan. Voor oudere werknemers kan dit betekenen dat zij vanwege werkloosheid een pensioengat oplopen of dat zij eerder met pensioen gaan dan dat zij oorspronkelijk van plan waren. Dit heeft gevolgen voor de overheidsfinanciën omdat er minder belasting binnenkomt en de werkloosheidsuitgaven stijgen.

Een denkbare variant is nog om juist het werknemersdeel van de premie progressief te maken en het werkgeversdeel leeftijdsafhankelijk. Dit zou beter uitpakken voor de arbeidsparticipatie en sluit over het algemeen beter aan bij de levenscyclus en waardering van pensioen door oudere deelnemers. Hier zitten echter ook haken en ogen aan. Dit betekent dat het nettoloon zal afnemen met de leeftijd, waardoor het de vraag is of dit onderscheid naar leeftijd juridisch wel (verplicht) mag worden opgelegd. Ook betalen werkgevers nu doorgaans 2/3^e van de pensioenpremie, maar het komt ook voor dat werkgevers of werknemers de volledige premie betalen. De vraag is dus of een dergelijk systeem in alle situaties mogelijk en wenselijk is, c.q. in hoeverre het nodig is de fiscaliteit te verruimen zodat er op jongere leeftijd wat meer kan worden gespaard, waardoor er minder progressiviteit van de werknemerspremie nodig is. Dit zou nader kunnen worden geïnventariseerd in het kader van het werkprogramma.

Het kabinetsbeleid is gericht op langer doorwerken. Hiertoe is van belang dat het ook in de toekomst mogelijk is om leeftijdsafhankelijke pensioenpremies te heffen van de werkgever. Het kabinet heeft voornamelijk ook een voorkeur voor degressieve opbouw, maar er is nog geen definitieve keuze gemaakt.

Ad 2. Hoe zorgen we dat ook jongeren een adequaat pensioen opbouwen?

Hadden wij eertijds een eindloonsysteem, nu is de hele pensioensector overgestapt op een middelloonsysteem. Bij doorsneepremies, zonder doorsnee opbouw (zodat er geen herverdeling van pensioenaanspraken tussen jong en oud plaatsvindt), tendeeft het systeem in de richting van een beginloonsysteem of in ieder geval wordt het inkomen aan het begin van de loopbaan belangrijker voor het pensioenresultaat. Binnen een uitkeringsregeling is er dan sprake van degressieve opbouw. Binnen een persoonlijk pensioenvermogen met risicodeling staat de opbouw van aanspraken niet langer centraal (en past het begrip degressieve opbouw dus minder goed), maar wordt het begin van de loopbaan wel relevanter voor de opbouw van het pensioenvermogen.

Hierdoor nemen de risico's voor deelnemers toe. Zeker in het besef dat voor starters heden ten dage flex en oproep eerder tot de norm dan tot de uitzondering behoren, kunnen hierdoor grote pensioengaten ontstaan. Ook neemt het inflatie- en beleggingsrisico voor de deelnemer toe.

Het is van belang dat deze nadelen tijdig worden onderkend, zodat er kan worden nagedacht over manieren om deze effecten te mitigeren. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om meer flexibiliteit aan te brengen in het systeem. Als er dan een gat in de pensioenopbouw is ontstaan, zou een deelnemer kunnen besluiten tot een vrijwillige verhoging van de werknemersbijdrage om zodoende wat extra pensioen te sparen om dit pensioengat tijdig te repareren. Een andere mogelijkheid is om maatregelen te nemen om pensioengaten bij flexibele arbeid te voorkomen. Een dergelijke analyse inclusief een inventarisatie van mogelijke beleidsopties zou onderdeel moeten uitmaken van het werkprogramma.

Ad 3. Wanneer is er een eerlijker verdeling van de loonruimte voor pensioen tussen jong en oud?

Er zijn in Nederland nu twee pensioenwerelden "doorsneepremies en leeftijdsafhankelijke premies" die beide leiden tot een ongelijk loon voor jong en oud. Op zich kan natuurlijk de vraag worden gesteld of het erg is dat er herverdeling plaatsvindt via arbeidsvoorwaarden, want dit gebeurt op meer terreinen, maar punt is wel dat deze herverdeling tussen jong en oud niet alleen plaatsvindt binnen de doorsneesystematiek, maar ook binnen het systeem van progressieve premies.

De doorsneesystematiek leidt tot herverdeling van loonruimte van jong naar oud via het bedrijfstakpensioenfonds.

Circa 80% van de huidige deelnemers in een pensioenregeling valt onder een bedrijfstakpensioenfonds waar gebruik wordt gemaakt van een doorsneepremie. De werkgever en de werknemer betalen beide een leeftijdsonafhankelijke pensioenpremie. Hoewel in de praktijk allerlei verhoudingen voorkomen, houden we in Nederland als vuistregel aan dat gemiddeld de werkgevers $\frac{2}{3}$ ^e betalen van de pensioenpremie en de werknemers $\frac{1}{3}$ ^e. Het bedrijfstakpensioenfonds is wettelijk verplicht ervoor te zorgen dat een deel van de ontvangen premie voor jongeren wordt aangewend voor aanspraken van ouderen, zodat er een uniforme pensioenopbouw wordt gerealiseerd voor jong en oud. Naast de wereld van de doorsneepremie bestaat er ook een wereld van actuariële, leeftijdsafhankelijke premies.

De actuariële premie leidt tot herverdeling van loonruimte van jong naar oud via het werkgeversdeel van de pensioenpremie

Circa 20% van de deelnemers in een pensioenregeling valt onder een regeling met een actuariële premie (dat kan een premieovereenkomst zijn met een leeftijdsafhankelijke staffel, maar ook een bij een verzekeraar of Opf ondergebrachte uitkeringsovereenkomst met een actuariële premie). In deze regelingen betaalt de werkgever een premie die afhankelijk is van de leeftijd van de werknemer. De bijdrage van de werknemer is meestal niet leeftijdsafhankelijk omdat het juridisch discutabel is of dit

onderscheid naar leeftijd verplicht mag worden opgelegd. Het werknemersdeel en werkgeversdeel van de premie leidt samen tot een uniforme pensioenopbouw voor jong en oud.

De werkgever betaalt een veel hogere premie voor oudere werknemers dan voor jongere werknemers en de jongere werknemers worden hier niet voor gecompenseerd via een hoger loon. Dit laatste kan het best worden geïllustreerd doordat er binnen een zelfde bedrijfstak, onder dezelfde cao, zowel werknemers zijn die onder het bedrijfstakpensioenfonds vallen als werknemers die werken bij een vrijgestelde werkgever met een leeftijdsafhankelijke premie: Het brutoloon is gelijk want is gebaseerd op de (leeftijdsonafhankelijke) loonschalen in de cao, de werknemersbijdrage is gelijk (want maakt ook deel uit van de cao) en omdat de vrijgestelde regeling gelijkwaardig moet zijn aan de Bedrijfstakpensioenfondsregeling, zijn de toegekende pensioenaanspraken van de werknemers ook gelijk. Jonge werknemers zijn dus niet beter af onder een systeem van progressieve premies. Beide pensioenwerelden leiden nu tot een herverdeling van jong naar oud.

Hoe voorkom je ex ante herverdeling van loonruimte tussen jong en oud als gevolg van het pensioen?
Alleen een doorsneepremie, die volledig wordt aangewend voor het persoonlijk pensioenvermogen, voorkomt herverdeling van jong naar oud via het pensioen. Dit vergt onder andere aanpassing van de fiscaliteit. De fiscaliteit gaat uit van een gelijkmatige opbouw van uitkeringsaanspraken en dat leidt er automatisch toe dat de pensioenlasten voor oudere werknemers hoger zijn. Wat mij betreft zou dat moeten veranderen. In een uitkeringsregeling vergt een dergelijk systeem de introductie van degressieve opbouw.

Dat betekent overigens niet dat de fiscale maxima in het geheel niet afhankelijk mogen zijn van de leeftijd. Als het om een vrijwillige werknemersbijdrage gaat of om een lijfrentepremie vind ik het in het kader van de flexibiliteit juist goed verdedigbaar om op oudere leeftijd meer ruimte te geven. Aangezien een dergelijk systeem leidt tot grotere risico's voor deelnemers en de pensioenrisico's ook vaker zijn opgetreden naarmate de deelnemer ouder is geworden, is het wellicht ook een idee om wat betreft de werknemersbijdrage een ruimere inhaalbaarheid mogelijk te maken. Zoals al bij punt 2 is toegelicht, zou een dergelijke verkenning naar beleidsopties om de negatieve implicaties te voorkomen of te repareren onderdeel moeten uitmaken van het werkprogramma van Staatssecretaris Klijnsma.

Overige punten: de zzp-er

Alternatieven voor de doorsneesystematiek vormen geen echte oplossing voor zzp-ers.

Bij een leeftijdsafhankelijke premie in combinatie met een persoonlijk pensioenvermogen, zal er aan het begin van de loopbaan meer pensioen worden opgebouwd. Hierdoor komen werknemers die op latere leeftijd zzp-er worden, er wat beter voor te staan. Bij een systeem van progressieve premies treedt dit effect niet op.

Het probleem blijft echter dat een aanzienlijke groep zzp-ers niet zal doorsparen voor het aanvullend pensioen. Dit komt aan de ene kant door kortzichtigheid (zzp-ers zijn wat dat betreft niet anders dan werknemers) en aan de andere kant doordat zzp-ers zowel de werknemersbijdrage als de werkgeversbijdrage voor het pensioen moeten gaan betalen. Dit laatste zou geen probleem hoeven te zijn als zzp-ers dit bedrag zouden incalculeren in de tarieven, maar dit lijkt niet op grote schaal te gebeuren. Dit is uiteindelijk een maatschappelijk probleem, want deze groep toekomstige gepensioneerden zal straks in mindere mate zelfvoorzienend zijn, waardoor de maatschappij bijvoorbeeld meer zal moeten bijdragen aan hun zorgkosten. Invoering van een algemene pensioenplicht zou dit probleem oplossen, maar dan zou geen afschaffing van de doorsneesystematiek meer nodig zijn.

Peter Gortzak, werkzaam bij APG.