

Aanpassing AOW en Witteveenkader maakt pensioen nog complexer

De status van het Pensioenakkoord is na ruim een jaar nog steeds niet definitief.¹ Duidelijk is wel dat de achterban van de vakbonden onderling verdeeld is. Minister Kamp van SZW heeft met de indiening van een wetsvoorstel en een voorontwerp tot wet reeds ingespeeld op de mogelijke uitkomsten van het Pensioenakkoord. In dit artikel bespreken wij de inhoud van deze voorstellen en de mogelijke gevolgen ervan, in het bijzonder de fiscale.

Het in juni 2010 door sociale partners gesloten Pensioenakkoord leek in april van dit jaar, na lang onderhandelen, niet tot uitvoering te worden gebracht. Enkele grote vakcentrales waren namelijk van mening dat de lasten van de vergrijzing te veel door werknemers werden gedragen. Minister Kamp (SZW) besloot de onderhandelingen niet langer af te wachten en presenteerde alvast maar een wetsvoorstel.² De coalitiepartijen waren in het regeerakkoord immers overeengekomen om vanaf 2013 jaarlijks € 700 miljoen te besparen op het aanvullende pensioen. Om dit te realiseren, stijgt volgens het wetsvoorstel de AOW-leeftijd in 2020 naar 66 en wellicht in 2025 naar 67 jaar. Op 1 januari 2013 worden de fiscaal maximaal toegestane opbouwpercentages, het zogenoemde Witteveenkader, verlaagd en de verschuift de pensioenleeftijd naar 66 jaar.

Op 9 juni 2011 sloten sociale partners in de Stichting van de Arbeid alsnog een principeakkoord. Daarin is afgesproken dat de premie voor het tweedepijlerpensioen niet verder mag stijgen en dat werknemers langer moeten doorwerken. Daags na dit akkoord presenteerde minister Kamp een (ander) voorontwerp van wet.³ Anders dan in het eerder ingediende wetsvoorstel worden hierin de fiscaal maximale opbouwpercentages niet verlaagd. Wel wordt voorgesteld de AOW-leeftijd te laten meestijgen met de levensverwachting en een flexibele ingangsdatum mogelijk te maken. Overigens heeft Kamp het eerdere wetsvoorstel (32 767) (nog) niet ingetrokken. Een aantal vakbonden is echter nog steeds niet tevreden met het Pensioenakkoord en ook diverse deskundigen uiten kritiek.⁴ Het lijkt erop dat Kamp zijn eerste wetsvoorstel alsnog doorgang wil laten vinden als de sociale partners geen overeenstemming bereiken. De taakstellende besparing op het Witteveenkader moet hoe dan ook worden gerealiseerd.⁵

Welk voorstel ook tot wet zal leiden, vele pensioenregelingen zullen moeten worden aangepast. Toch is het in bepaalde situaties mogelijk om de pensioenregeling op slechts een minimumaantal punten te wijzigen of zelfs volledig in stand te laten. Hierna gaan we in op de inhoud en de gevolgen van het voorontwerp van wet dat Kamp vermoedelijk aan de Tweede Kamer zal voorleggen, onder intrekking van wetsvoorstel 32 767, althans wanneer sociale partners het eens worden en er een Kamermeerderheid lijkt te zijn. Voor de volledigheid vermelden we dat de opbouwruimte in alle drie pijlers voor de oudedagsvoorzie-



Natasja Winter (l) en Dirk Blees

Drs. N.M. Winter en D. Blees MSc zijn als partner, respectievelijk consultant werkzaam bij KWPS Corporate Pension Solutions

ningen wordt aangepast op het moment dat de pensioenrichtleeftijd wordt gewijzigd. In dit artikel beperken wij ons tot een analyse van de gevolgen voor de eerste en tweede pijler.

Anders dan in het eerder ingediende wetsvoorstel worden in het voorontwerp de fiscaal maximale opbouwpercentages niet verlaagd

■ EERSTE PIJLER: AOW

De AOW-leeftijd stijgt mee met de levensverwachting. Zodra de resterende levensverwachting na de 65-jarige leeftijd met een jaar is gestegen, wordt de AOW-leeftijd na 11 jaar met een heel jaar verhoogd.⁶ Uitvoerders en werknemers krijgen zo voldoende tijd zich voor te bereiden. In 2020 verschuift de AOW-leeftijd in ieder geval naar 66 en in 2025 naar 67 jaar. Op basis van een formule stijgt de AOW-leeftijd vervolgens met de toegenomen levensverwachting. Als de levensverwachting daalt, blijft de AOW-leeftijd gelijk aan de laatst geldende AOW-leeftijd.

Resterende levensverwachting

De AOW-leeftijd zal eens in de vijf jaar met maximaal één jaar stijgen. De resterende levensverwachting in 2020 bedraagt naar verwachting 20,45 jaar, terwijl we in de periode 2000-2009 gemiddeld nog 18,26 jaar leefden vanaf het moment dat we de 65-jarige leeftijd hadden bereikt. In 2020 is de resterende levensverwachting dus met 2,19 jaar gestegen ten opzicht van de periode 2000-2009. De AOW-leeftijd kan in de toekomst echter slechts met één jaar per vijf jaar worden verhoogd. Eerder was de Raad van State al kritisch over de maatvoering en het tempo van de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd.⁷ Omdat 55-plussers geheel worden ontzien, worden de lasten oneerlijk verdeeld over generaties. In het voorontwerp van wet wordt geen ruimte gegeven om een snellere toename van de levensverwachting op te vangen. Dit vergroot de kans op meer discussies en meer wetswijzigingen.

Opbouwperiode

De duur van de opbouwperiode voor de AOW blijft gelijk, evenals de opbouwsystematiek. Momenteel geldt voor ingezetenen dat men in de leeftijd tussen 15 en 65 jaarlijks 2% per jaar opbouwt. Het kabinet kiest er omwille van eenvoud voor om de opbouwperiode van 50 jaar te handhaven. Bij het verschuiven van de AOW-leeftijd naar 66 jaar verschuift deze opbouwperiode en bouwt men op van leeftijd 16 tot 66.

Extra verhoging 0,6%

Van 2012 tot 2028 wordt de AOW-uitkering jaarlijks met 0,6% verhoogd als aanvulling op de reguliere aanpassing op basis van de loonontwikkeling. De AOW wordt dan op termijn een groter bestanddeel

van de totale pensioenvoorziening. De pensioenopbouw in de tweede pijler neemt automatisch af, omdat de AOW-franchise gemiddeld harder stijgt dan de ontwikkeling van de lonen (zie hierna). Het kabinet zorgt er op deze manier voor dat deze burgers meer zicht op en zekerheid krijgen over het basisinkomen waarover ze bij pensioneren kunnen beschikken.

Flexibilisering

Het meest complexe onderdeel van het voorontwerp van wet betreft de flexibilisering van de AOW. De AOW is momenteel de meest eenvoudige en best uitvoerbare vorm van pensioen. In de toekomst wordt de opname en uitvoering van de AOW een stuk complexer en dus moeilijker te begrijpen. De AOW-uitkering mag vanaf 2020 (per gehele maand) eerder – maar op zijn vroegst vanaf 65 jaar – of later ingaan en wordt dan herrekend met 6,5% per jaar, hetgeen volgens het CBS actuariel nagenoeg neutraal is.⁸ Volgens het voorontwerp is het vanaf 2013 al mogelijk om de AOW uit te stellen. In werkelijkheid is eerdergenoemde korting aan de lage kant – in feite is 8 à 9% actuariel neutraal – en daarom zullen gerechtigden met voldoende inkomen de AOW waarschijnlijk al op 65-jarige leeftijd opnemen. Per saldo verkrijgen ze zo immers meer AOW. Overigens moet men bij vervroeging van de AOW kunnen aantonen voldoende inkomen te hebben. AOW-gerechtigden met een laag (pensioen)inkomen zullen de AOW bij voorkeur uitstellen, om zo hun pensioeninkomen tot een redelijk niveau op te krikken. De maatregel bevoordelt door dit alles de hogere inkomens.

Het meest complexe onderdeel van het voorontwerp van wet betreft de flexibilisering van de AOW

Ook wordt het mogelijk om de AOW in deeltijd op te nemen, steeds in stappen van 10%. Tussentijdse veranderingen mogen alleen plaatsvinden tegen een hoger percentage en per de eerste dag van een maand. Zodra het voorontwerp in een wetsvoorstel is omgezet, zal het voor een uitvoeringstoets aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB) worden aangeboden. Wij verwachten dat de uitvoering lastig zal zijn. De SVB zal ongetwijfeld met een AOW-planningsinstrument komen.

- 1 Pensioenakkoord van 4 juni 2010 en Uitwerkingsmemorandum Pensioenakkoord van 9 juni 2011.
- 2 Kamerstukken II 2010/2011, 32 767.
- 3 Voorontwerp van wet (Wet verhoging pensioenleeftijd, extra verhoging AOW en flexibilisering ingangsdatum AOW), aangeboden aan de Tweede Kamer op 21 juni 2011.
- 4 Zie ook Kamerstukken II 2010/2011, 32 043, nr. 46.
- 5 Kamerstukken II 2010/2011, 32 767, nr. 5.
- 6 Voorontwerp van wet, onderdeel 3.1.2.
- 7 Kamerstukken II 2010/2011, 32 767, nr. 4.
- 8 CPB-notitie Sociaal akkoord AOW en Witteveenkader, 10 juni 2011

■ TWEEDE PIJLER: WITTEVEENKADER

Ook de pensioenrichtleeftijd voor (fiscaal gefacilieerde) pensioenopbouw in de tweede pijler stijgt mee met de levensverwachting. Zoals gezegd worden in het voorontwerp, anders dan in wetsvoorstel 32 767, de fiscaal maximale opbouwpercentages niet verlaagd. Aangezien de verhoogde leeftijd alleen geldt voor pensioenopbouw ná de aanpassing – wijziging met terugwerkende kracht is in beginsel niet mogelijk, de werknemers is nu eenmaal een pensioen vanaf 65 jaar toegezegd – is het volgens het kabinet wenselijk deze wijziging zo snel mogelijk door te voeren. De pensioenrichtleeftijd zal reeds in 2013 worden verhoogd naar de 66-jarige en in 2015 naar de 67-jarige leeftijd. Vervolgens wordt ook deze richtleeftijd gekoppeld aan de levensverwachting. De aanpassing wordt steeds 10 jaar voorafgaand aan de aanpassing van de AOW-leeftijd doorgevoerd.

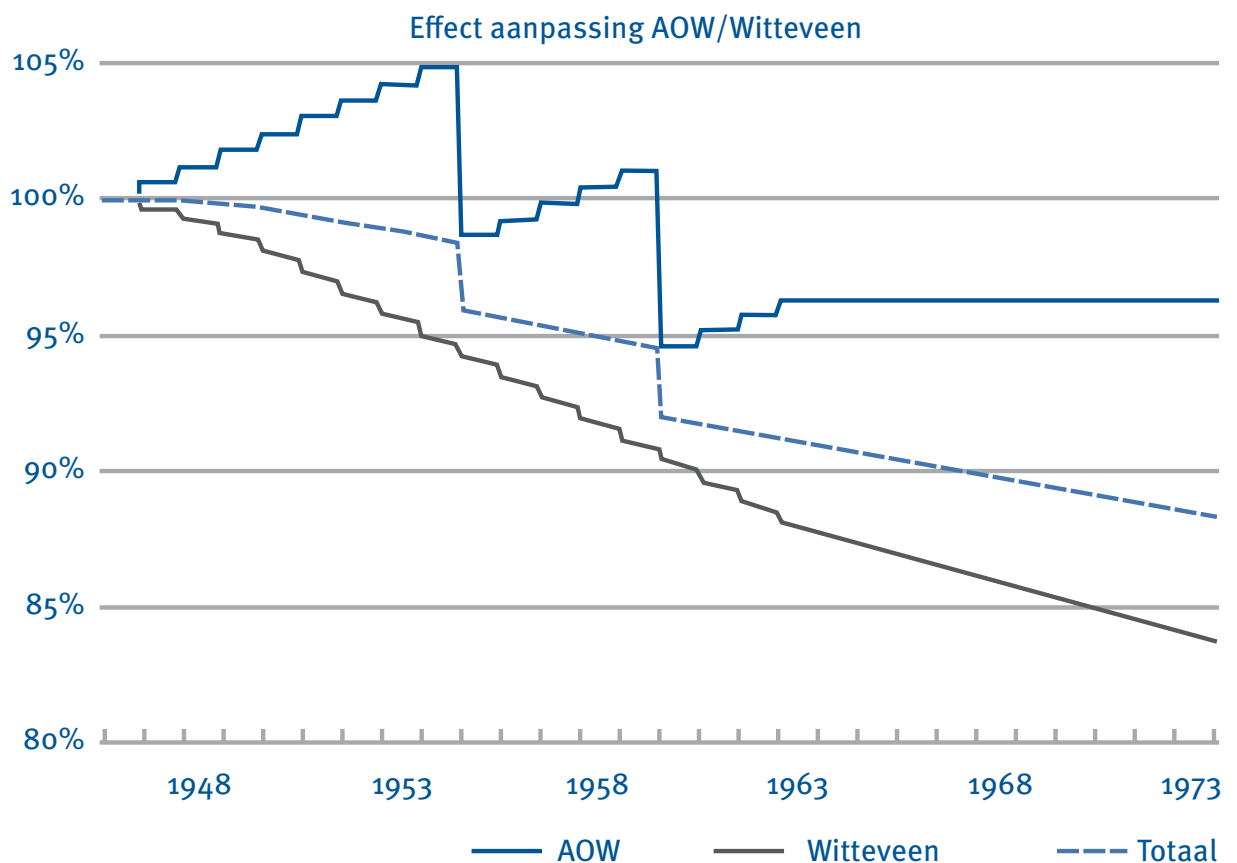
De pensioenrichtleeftijd zal reeds in 2013 worden verhoogd naar de 66-jarige en in 2015 naar de 67-jarige leeftijd

■ VERANDERINGEN EERSTE EN TWEEDE PIJLER

De aanpassing van de AOW-leeftijd en het Witteveenkader vindt op verschillende momenten plaats. Voorts wordt de AOW verhoogd met 0,6% per jaar. Door deze aspecten worden leeftijdscohorten niet op dezelfde manier behandeld. In figuur 1 is het effect van de aanpassingen zichtbaar als het ‘nieuwe’ ouderdomspensioen vervroegd ingaat op 65-jarige leeftijd, een en ander in vergelijking met de huidige situatie. Uitgangspunt is een pensioengevend salaris van € 35.000 op 65-jarige leeftijd voor alle leeftijdscohorten.

De extra verhoging van de AOW met 0,6% leidt er met name toe dat gerechtigden geboren vóór 1955 een hogere AOW-uitkering krijgen. Een persoon geboren in 1954 krijgt bijna 5% meer AOW dan nu het geval is. Door de verhoging van de AOW-leeftijd in 2020 daalt de AOW-uitkering in dat jaar relatief gezien met 6,5%. Omdat de uitkering echter jaarlijks met 0,6% extra is gestegen, ontvangt een gerechtigde geboren in 1957 dezelfde AOW-uitkering als vóór de aanpassingen van de AOW.

In de figuur is goed zichtbaar dat de gevolgen van de aanpassing van het Witteveenkader pas op termijn hun beslag krijgen. De pensioenopbouw in de tweede pijler daalt al in 2012 doordat de AOW-franchise in dat jaar extra stijgt. Vanaf 2013 (en vervolgens 2015) wordt de pensioenopbouw lager omdat de pensioenrichtleeftijd stijgt naar 66, respectievelijk 67 jaar. Als een deelnemer zijn ouderdomspensioen op 65 jaar laat ingaan, wordt dit actuariael herrekend.



Het effect van de aanpassingen in de AOW op de hoogte van het totale ouderdomspensioen is afhankelijk van de hoogte van het pensioengevend salaris. Voor hogere inkomens is dit effect relatief klein.

■ GEVOLGEN VANAF 2013

De hiervoor beschreven wijzigingen in met name de eerste en tweede pijler hebben verschillende gevolgen voor de opbouw en uitvoering van toekomstige pensioenaanspraken.

Wijziging pensioenovereenkomst

De verhoging van de pensioenleeftijd zal voor veel pensioenuitvoerders en werkgevers reden zijn om de inhoud van de pensioenregeling aan te passen. Als de pensioenregeling voldoende fiscale ruimte bevat, is dat overigens niet nodig (zie hierna). De werkgever die, al dan niet op initiatief van de pensioenuitvoerder, de pensioenovereenkomst wijzigt, dient hier in beginsel instemming van de werknemer voor te hebben. Eenzijdige wijziging van de pensioenovereenkomst is alleen toegestaan ingeval van zwaarwegende omstandigheden.⁹ Het moeten voldoen aan wijzigingen in de fiscale wetgeving is zo'n omstandigheid. Diverse jurisprudentie laat zien dat aanpassing in dat geval is toegestaan, maar dat de werkgever een compensatie dient geven als zijn lasten als gevolg van de wijziging lager worden.¹⁰ Een hogere pensioenrichtleeftijd en een lagere pensioenopbouw per jaar leiden in beginsel tot een lagere pensioenuitkomst voor de deelnemers en waarschijnlijk lagere pensioenlasten voor de werkgever. Wettelijke bepalingen en jurisprudentie leiden derhalve tot de conclusie dat partijen tot een afspraak dienen te komen waarbij de werknemer veelal wordt gecompenseerd voor de lagere pensioenuitkomst.

De conclusie moet luiden dat partijen tot een afspraak dienen te komen waarbij de werknemer veelal wordt gecompenseerd voor de lagere pensioenuitkomst

Wijzigingen voor pensioenuitvoerders

Om fiscaal gefacilieerde pensioenregelingen te kunnen uitvoeren, zullen pensioenuitvoerders de regelingen willen aanpassen aan de hogere pensioenrichtleeftijd en wellicht de lagere pensioenopbouw (lager opbouwpercentage en/of hogere AOW-franchise). Bij bedrijfstakpensioenfondsen en grote verzekerde contracten is sprake van maatwerk, waarbij de huidige pensioenrichtleeftijd en -opbouw mogelijk gehandhaafd kunnen blijven. Met name de bulk van verzekerde contracten zal door verzekeringsmaatschappijen naar verwachting standaard worden aangepast aan

de hogere richtleeftijd en aangepaste opbouw. Dit betekent dat de pensioenregelingen van circa 900.000 deelnemers worden aangepast.¹¹

UPO en opgebouwde aanspraken

De UPO's die worden verstrekt vanaf inwerkingtreding van de voorstellen, zijn alle gericht op de nieuwe pensioenrichtleeftijd van 66 jaar. Hoe dan om te gaan met de opgebouwde aanspraken en de communicatie daarover? Een van de grote struikelblokken bij invulling van het Pensioenakkoord vormen immers de opgebouwde pensioenaanspraken.¹² Deze kunnen niet zonder slag of stoot worden omgezet naar de nieuwe pensioenrichtleeftijd. Voor de reeds opgebouwde aanspraken geldt in beginsel de oude pensioenrichtleeftijd van 65 jaar, die als zodanig in UPO's moet worden vermeld.

Betekent dit nu dat de deelnemers twee UPO's krijgen met verschillende pensioenrichtleeftijden? Veel deelnemers ontvangen al verschillende UPO's als gevolg van inactieve deelname aan verschillende overgangsregelingen naast de basispensioenregeling. Nog een UPO erbij draagt niet bij aan het pensioenbewustzijn van deelnemers. Gezien de moeizame interpretatie van het UPO door de deelnemers is dit verre van wenselijk.¹³ Men zal waarschijnlijk nog sneller afhaken. De AFM roept sowieso op om het UPO te vereenvoudigen.¹⁴ Om een en ander voor de pensioenconsument inzichtelijker te maken, heeft het ministerie van SZW geopperd een zogenoemd Pensioendashboard te ontwikkelen. Het is echter zeer de vraag of dat nu werkelijk tot meer inzicht in de eigen pensioensituatie zal leiden.

■ MOGELIJKE OPLOSSINGEN 2013

Al snel na de invoering van de Wet VPL – waarmee iedere vorm van vroegpensioen werd afgeschaft – bleek dat werkgevers en werknemers massaal compensatieregelingen hadden getroffen. Veelal was dit de inzet van werknemerszijde: de verlaging van de opbouw gaat gepaard met een premieverlaging die op een of andere manier weer ten goede moet komen aan de werknemers. Als de waarde van de premieverlaging is ingezet binnen de pensioenregeling, is het gevolg dat werknemers voor een groot deel op de oorspronkelijke pensioenleeftijd met pensioen kunnen gaan.

9 Zie onder andere E. Schop, Wijziging van de verzekerde pensioenregeling, P&P nr. 6, 2011.

10 Zie onder andere Hof Den Bosch 28 april 2009 (PJ 2009/187), Kantonrechter Dordrecht 13 december 2007 (PJ 2008/38) en Hof Arnhem 26 augustus 2008 (PJ 2009/47).

11 DNB Statistisch Bulletin, september 2010.

12 E. Lutjens, Juridische obstakels bij nieuw pensioencontract, TPV nr. 2, 2011.

13 AFM, Een onderzoek naar interesse in, duidelijkheid van en behoefte aan informatie via het pensioenoverzicht, 18 februari 2010.

14 AFM, Onderzoek naar de juistheid van de informatieverstrekking op het UPO 2008, oktober 2010.

Ook bij invoering van een van de thans aan de orde zijnde (wets)voorstellen – die veelal eveneens gepaard zullen gaan met verlaging van de toekomstige verwerving van pensioen – zal het in veel situaties mogelijk zijn aanpassingen te plegen die het effect verzachten of opheffen. Daardoor treedt er per saldo geen of slechts een beperkte verlaging van de pensioenaanspraken op en/of kan met wat kunst- en vliegwerk de oorspronkelijke pensioendatum worden gehandhaafd.

AOW-franchise en opbouwpercentage

Bij verhoging van de pensioenrichtleeftijd en een eventuele verlaging van de maximale opbouwpercentages is het mogelijk een actuariel gelijkwaardige pensioenaanspraak te verwerven door de AOW-franchise te verlagen of het opbouwpercentage te verhogen. Uiteraard dient hiervoor fiscale ruimte te zijn in de totale pensioenregeling. Dit is het geval als de AOW-franchise hoger is dan de fiscaal minimaal vereiste AOW-franchise, of als het opbouwpercentage lager is dan het fiscaal maximale opbouwpercentage. Bij verhoging van de AOW-franchise met 0,6% per dienstjaar neemt de ruimte in de AOW-franchise overigens steeds verder af.

Uitruil andere pensioensoorten in OP

Om de opbouw van ouderdomspensioenen te handhaven bij verlaging van de fiscale kaders, is het mogelijk de fiscale ruimte in andere pensioensoorten volledig te benutten en vervolgens, uiterlijk op de pensioendatum, uit te ruilen in een hoger ouderdomspensioen. Deze vorm van onmiddellijke uitruil is mogelijk op grond van art. 18d Wet LB 1964. Desgewenst kan de inspecteur op grond van art. 19c Wet LB 1964 een voor bezwaar vatbare beschikking afgeven als deze regeling ter goedkeuring is voorgelegd.

Een iets lagere opbouw kan door middel van een vaste indexatie ruimschoots worden gecompenseerd

Hogere opbouw OP

Het is mogelijk per jaar een hoger ouderdomspensioen te verwerven dan op basis van het fiscaal maximaal toegestane opbouwpercentage. De fiscale ruimte uit een van de andere pensioensoorten wordt dan omgezet in een hogere jaarlijkse opbouw. Aangezien het partnerpensioen in veel pensioenregelingen tegenwoordig op risicobasis wordt verzekerd, is er veel ruimte in het 'opbouwdeel' van het partnerpensioen. Op grond van art. 19d Wet LB 1964 is het toegestaan dat de pensioenregeling 'niet meer dan in geringe mate afwijkt': de afwijkingen mogen niet uitgaan boven het belang van de marges op andere onderdelen. Om deze mogelijkheid te kunnen toepassen, dient een

aanwijzing van het ministerie van Financiën te worden verkregen. Een laatste mogelijkheid is te verzoeken om splitsing van de pensioenregeling ex art. 18, lid 2 Wet LB 1964, waarbij de regeling in een zuiver en een onzuiver deel wordt gesplitst.

Onvoorwaardelijke indexatie/toeslagen

In de meeste pensioenregelingen is sprake van voorwaardelijke indexatie. Door een onvoorwaardelijke indexatie overeen te komen, worden de opgebouwde aanspraken structureel verhoogd. Vaste toeslagen kunnen, gecombineerd met een lagere jaarlijkse pensioenopbouw, tot (veel) hogere pensioenuitkomsten leiden. Als een pensioen met 3% vast wordt geïndexeerd, leidt dit op de pensioendatum bij een volledige pensioenopbouw van 40 jaar tot een pensioen dat circa 25% hoger is. Een iets lagere opbouw kan door middel van een vaste indexatie derhalve ruimschoots worden gecompenseerd.

CONCLUSIE

Het is niet duidelijk of het Pensioenakkoord tot wetgeving zal leiden. Hierdoor is er evenmin duidelijkheid over de status van de twee (wets)voorstellen. Hoogstens is duidelijk welke richting de plannen opgaan: inkrimping van het fiscale kader en een steeds complexer pensioenstelsel, gepaard gaand met veel wijzigingen in relatief korte tijd. En dan hebben wij nog niet eens de juridische en sociaalrechtelijke aanpassingen besproken.

Voor veel pensioenregelingen zal dit noodzakelijkerwijs tot aanpassing van de regeling leiden. Bij invoering van de Wet VPL is in veel regelingen al volop gebruik gemaakt van de destijds aanwezige fiscale ruimte. Deze is er, behoudens de mogelijkheid van vaste toeslagen, dus nauwelijks meer. Compensatie zal derhalve nauwelijks in pensioen kunnen worden gerealiseerd en aanpassing van de pensioenregeling is dan noodzakelijk. Eén ding is wel duidelijk: pensioencommunicatie zal nog veel meer dan nu aandacht moeten krijgen. ●