

Serie EPAZ-studies

EPAZ-studie 2015-1

**PENSIOENGELD
BESTEMMEN
VOOR WONEN EN ZORG**

PENSIOENGELD
BESTEMMEN
VOOR WONEN EN ZORG

Over EPAZ

EPAZ is het Expertisecentrum Pensioen, Arbeid, Wonen en Zorg gevestigd aan de Vrije Universiteit Amsterdam. EPAZ verricht multidisciplinair onafhankelijk onderzoek naar pensioen, arbeid en wonen en zorg in onderlinge samenhang. EPAZ is een samenwerkingsverband tussen Faculteiten der Rechtsgeleerdheid (Expertisecentrum Pensioenrecht), Economische wetenschappen en bedrijfskunde en het Talma-instituut van de Vrije Universiteit.

EPAZ

Expertisecentrum Pensioen - Arbeid - Wonen/Zorg

Mail: EPAZ@vu.nl

Web: <http://rechten.vu.nl/nl/onderzoek/organisatie/onderzoeksinstituten-en-centra/epaz/index.asp>

Prof. dr. Erik Lutjens

Hoogleraar Pensioenrecht
De Boelelaan 1077 - Initium
1081 HV Amsterdam
tel: 06 52 418408

Auteurs

Prof. dr Erik Lutjens, hoogleraar Pensioenrecht, Expertisecentrum Pensioenrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Prof. mr. Herman Kappelle, bijzonder hoogleraar Fiscaal Pensioenrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Prof. dr. Maarten Lindenboom, hoogleraar gezondheidseconomie, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde

Prof. dr Jan Rouwendal, hoogleraar, afdeling Ruimtelijke Economie, Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde

Dr. Xander Koolman, assistent professor gezondheidseconomie, Talma Instituut

Dr. Duco Bannink, Universitair Hoofddocent Faculteit der Sociale Wetenschappen

Woord vooraf

Deze EPAZ-studie gaat over de vraag of en op welke wijze pensioengeld kan worden aangewend voor de kosten van wonen en zorg.

De vraag of pensioengeld ingezet kan worden voor de aflossing van een woning- of hypotheekschuld werd in 2011 aangekaart door de Reformatorisch Maatschappelijke Unie (RMU) en is daarna onderwerp geworden van de pensioendialoog, gericht op vormgeving van het pensioenstelsel voor de toekomst. Staatssecretaris Klijnsma heeft aangekondigd eind januari 2015 een verkenning aan de Tweede Kamer te zenden omtrent de wijze waarop de aanwending van pensioengeld voor het aflossen van de woningschuld ingepast kan worden, met inbegrip van de juridische mogelijkheden daartoe.

EPAZ presenteert in deze studie een eigen verkenning van die mogelijkheden. Daarbij beperkt deze studie zich niet tot de vraag of een woningschuld kan worden afgelost, maar betreft ook de vraag in hoeverre pensioengeld voor financiering van zorgkosten kan worden aangewend. De staatssecretaris noemt twee varianten voor het inzetten van pensioengeld. EPAZ heeft in deze studie drie varianten onderzocht, namelijk:

- 1) *premievariant*, waarbij de voor pensioen bestemde gelden niet voor inleg in de pensioenregeling wordt gebruikt, maar voor bekostiging van wonen of zorg;
- 2) *aansprakenvariant*, waarbij opgebouwde pensioenaanspraken worden omgezet (afgekocht) voor besteding aan wonen of zorg;
- 3) *uitkeringvariant*, waarbij de ingegane pensioenuitkering in hoogte varieert opdat besteedbare middelen in tijd naar voren gehaald kunnen worden.

Van deze varianten zijn onderzocht de juridische mogelijkheden (met name inpasbaarheid in de Pensioenwet), de fiscale mogelijkheden, de verenigbaarheid met regels inzake gelijke behandeling naar geslacht en leeftijd en de effecten bij een doorsneepremie. Waar de huidige wetgeving de toepassing van de varianten niet toestaat, geven wij aan welke wetswijzigingen noodzakelijk zijn en of dergelijke wijzigingen gelet op met name normen van EU-recht toegestaan zijn. Hiernaast zijn eerste aandachtspunten van gedragseffecten geduïd.

Dit onderzoek richt zich op de pensioenregelingen voor werknemers in de zin van de Pensioenwet en de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds en wat betreft de fiscaliteit op de Wet op de Loonbelasting 1964. Voor de deelnemers in het ABP zijn de uitkomsten van deze studie eveneens van toepassing. De beroepspensioenregelingen zijn niet nadrukkelijk besproken in deze studie, maar de uitkomsten kunnen voor die regeling eveneens toegepast worden.

Deze studie bevat niet een volledig uitgewerkt en panklaar model om het inzetten van pensioengeld voor wonen en zorg in te voeren en evenmin een volledige inventarisatie van alle praktische aandachtspunten. Wel geeft deze EPAZ-studie bouwstenen voor verdere besluitvorming en onderzoek voor de vraag of pensioengeld voor wonen en zorg kan worden bestemd.

EPAZ - E. Lutjens - H.M. Kappelle- Amsterdam - 22 januari 2015.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
Hoofdstuk 1 - Aanleiding en historie	5
1.1 Het RMU-voorstel	5
1.2 Het vervolg	5
1.3 Andere suggesties	7
Hoofdstuk 2 - Doel en opzet deze studie	9
2.1 Doel	9
2.2 Varianten van inzetten pensioengeld	9
2.3 Onderzoeksvragen	9
Hoofdstuk 3 – De varianten omschreven	11
3.1 Premievariant.....	11
3.2 Aansprakenvariant	11
3.3 Uitkeringvariant	12
Hoofdstuk 4 – De varianten getoetst: de premievariant	13
4.1 Civiel Pensioenrecht.....	13
4.1.1 Huidig recht.....	13
4.1.2 Wijziging noodzakelijk en mogelijk?	17
4.2 Fiscale behandeling.....	18
4.2.1 Huidig recht.....	18
4.2.2 Wijziging noodzakelijk en mogelijk?	19
4.3 Gelijke behandeling	19
4.3.1 Gelijkheid en geslacht	19
4.3.2 Gelijkheid en leeftijd	22
4.4 Doorsneepremie en Wet Bpf 2000	24
4.5 Uitvoerbaarheid	25
4.6 Gedragseffecten.....	26
Hoofdstuk 5 – De varianten getoetst: de aansprakenvariant	28
5.1 Civiel Pensioenrecht.....	28
5.1.1 Huidig recht.....	28
5.1.2 Wijziging noodzakelijk en mogelijk?	30
5.2 Fiscale behandeling.....	32
5.2.1 Huidig recht.....	32

5.2.2	Wijziging noodzakelijk en mogelijk?	33
5.3	Gelijke behandeling	34
5.3.1	Gelijkheid en geslacht	34
5.3.2	Gelijkheid en leeftijd	34
5.4	Doorsneepremie en Wet Bpf 2000	35
5.5	Uitvoerbaarheid	35
5.6	Gedragseffecten.....	35
Hoofdstuk 6 – De varianten getoetst: de uitkeringvariant		36
6.1	Civiel Pensioenrecht.....	36
6.1.1	Huidig recht.....	36
6.1.2	Wijziging noodzakelijk en mogelijk?	38
6.2	Fiscale behandeling.....	38
6.2.1	Huidig recht.....	38
6.2.2	Wijziging noodzakelijk en mogelijk?	38
6.3	Gelijke behandeling	39
6.3.1	Gelijkheid en geslacht	39
6.3.2	Gelijkheid en leeftijd	39
6.4	Doorsneepremie en Wet Bpf 2000	39
6.5	Uitvoerbaarheid	39
6.6	Gedragseffecten.....	40
Hoofdstuk 7 – Toepassing voor restschuld of zorg		41
7.1	Toepassing voor restschuld.....	41
7.2	Toepassing voor zorg	42
Hoofdstuk 8 – Samenvatting, conclusie, de governance en aanbevelingen.....		44

Managementsamenvatting

In deze studie zijn drie varianten onderzocht om pensioengeld aan te wenden voor de kosten van wonen en zorg. De varianten zijn:

- 1) *premievariant*, waarbij de voor pensioen bestemde gelden niet voor inleg in de pensioenregeling worden gebruikt, maar voor de kosten van wonen of zorg. De gelden komen dus niet in de pensioensfeer;
- 2) *aansprakenvariant*, waarbij opgebouwde pensioenaanspraken, dus nadat de premie een pensioenbesteding heeft gekregen, worden omgezet (afgekocht) voor besteding aan wonen of zorg;
- 3) *uitkeringvariant*, waarbij de ingegane pensioenuitkering in hoogte varieert of gedeeltelijk wordt afgekocht opdat besteedbare middelen in tijd naar voren gehaald kunnen worden.

De belangrijkste conclusies zijn de volgende:

Over de relatie met de Pensioenwet

De *premievariant* is mogelijk zonder dat daarvoor wijziging van de Pensioenwet nodig is. De Pensioenwet is op contractsvrijheid gebaseerd en partijen bij de pensioenregeling kunnen derhalve overeenkomen dat de werknemer (ten dele) niet zal deelnemen in de pensioenregeling en dan dus minder premie zal betalen. Hiernaast is het toegestaan een vrijwillige pensioenregeling overeen te komen, dat is het deel van de pensioenregeling waaraan de werknemer de keuze heeft om wel of niet deel te nemen. De contractsvrijheid is bij verplichte bedrijfstakpensioenfondsen afwezig, maar een vrijwillige pensioenregeling kan ook onderdeel zijn van de verplichtstelling van deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds. De vrijwillige deelneming kan zowel als contracting-in als contracting-out worden ingevuld.

De *aansprakenvariant* is strijdig met het verbod om pensioenaanspraken af te kopen. Deze variant vereist derhalve een wijziging van de Pensioenwet.

De *uitkeringvariant* is strijdig met de Pensioenwet. De Pensioenwet bepaalt dat variatie van de uitkering wel mogelijk is in de bandbreedte dat de laagste uitkering niet minder is dan 75% van de hoogste uitkering, maar de keuze voor deze variatie moet uiterlijk op de ingangsdatum van het pensioen worden vastgesteld. Om variatie na ingang van de uitkering mogelijk te maken, is wijziging van de Pensioenwet nodig. Dat is ook nodig indien een variatie in een ruimere bandbreedte gewenst zou worden. Afkoop van het pensioenrecht is strijdig met het afkoopverbod en vereist eveneens wijziging van de Pensioenwet.

Over de verplichte besteding van pensioengeld voor wonen of zorg

Een bepaalde keuze ten aanzien van de inzet van pensioenpremie voor pensioen is op grond van de Pensioenwet mogelijk, zoals hierboven genoemd. De verplichte besteding door de werknemer van

zijn loon voor de kosten van wonen of zorg, is echter in strijd met het loonbestedingsbeding (verbod gedwongen winkelnering, artikel 7:631 BW). Gedwongen betaling van loon is alleen mogelijk voor pensioen, aan sociale fondsen of aan spaarregelingen. Om gedwongen besteding van loon voor kosten van wonen en zorg mogelijk te maken, zal het BW op dit punt dus gewijzigd moeten worden. Indien beoogd wordt afkoop of variatie van de hoogte van de pensioenuitkering enkel toe te staan voor een besteding aan kosten van wonen of zorg, zal de Pensioenwet hierop aangepast moeten worden.

Over de fiscale behandeling

De *premievariant* is mogelijk zonder dat daarvoor wijziging van de fiscale wetgeving nodig is. Omdat (een eigen bijdrage in) de pensioenpremie niet tot het loon behoort en aflossing van de hypotheek en/of kosten van zorg uit het netto-inkomen komen, heeft de premievariant gevolgen voor het fiscale verzamelinkomen. Dat gaat omhoog en dat heeft invloed op inkomensafhankelijke toeslagen en uitkeringen.

De *aansprakenvariant* leidt tot een gedeeltelijke afkoop van de pensioenaanspraken. Gedeeltelijke afkoop leidt tot belastingheffing over de waarde van de totale aanspraak. Om deze variant mogelijk te maken is wijziging van de fiscale wetgeving nodig. Dat kan door artikel 19b, eerste lid Wet LB 1964 te wijzigen van een “in-geval-van-bepaling” in een “voor-zover-bepaling”.

De *uitkeringvariant* vraagt om wijziging van de fiscale wetgeving. De in artikel 18d Wet LB 1964 gestelde voorwaarde dat hoogte en de mate van variatie ten laatste op de pensioendatum wordt vastgesteld, moet vervallen. Het aanbrengen van variatie in de uitkeringen binnen de bandbreedte kan dan ook na pensioeningangsdatum plaatsvinden als er incidenteel behoefte is aan extra inkomen voor de betalingen van de kosten van wonen of zorg.

Over de gelijke behandeling

Ongelijkheid tussen mannen en vrouwen bij werkgeverspremies voor pensioen is in beperkte mate toegestaan, maar alleen met het doel om gelijke uitkeringen voor mannen en vrouwen tot stand te brengen. Het doorzetten van deze ongelijke premies naar andere bestedingen achten wij niet toegestaan. Ongelijke werknemerspremies voor mannen en vrouwen voor pensioen zijn niet toegestaan. Ongelijkheid tussen en mannen vrouwen bij het inzetten van de premie voor kosten van wonen of zorg, is daarom niet aan de orde, maar zou overigens ook niet zijn toegestaan.

Ongelijkheid op grond van leeftijd in pensioenvoorzieningen is mogelijk toegestaan indien deze ongelijkheid op actuariële berekeningsfactoren is gebaseerd. Artikel 8 lid 3 Wgbla maakt die ongelijkheid mogelijk, maar de houdbaarheid hiervan is onzeker gelet op ontwikkelingen in de rechtspraak van het HvJ EU. Ongelijke premies zouden dan nog mogelijk zijn indien een objectieve rechtvaardigingsgrond kan worden aangevoerd. Bij de betaling voor de kosten van wonen en zorg achten wij het onwaarschijnlijk dat een rechtvaardigingsgrond aanwezig kan worden geacht voor naar leeftijd ongelijke uitkeringen.

Over de doorsneepremie en verplichte bedrijfstakpensioenfondsen

De doorsneepremie is uniform en houdt geen rekening met verschillen in geslacht of leeftijd. Wat betreft het leeftijdsaspect betekent dit dat de premie voor (kort gezegd) de jonge werknemer hoger is dan de actuariële premie. Het deel van de premie boven de actuariële premie bestaat uit een solidariteitsbijdrage. Voor de oude(re) werknemer is de doorsneepremie daarentegen lager dan de actuariële premie. Indien de werknemer de doorsneepremie mag inzetten voor andere bestedingsdoelen, is het voor de jonge werknemer aantrekkelijk daarvoor te kiezen, omdat de solidariteitsbijdrage in de premie, die bij besteding voor pensioen aan anderen ten goede komt, dan door hem zelf besteed kan worden. Daarmee zou tegelijk de bijdrage aan de solidariteit in het bedrijfstakpensioenfonds minder worden en zal de wegvallende solidariteitsbijdrage op andere wijze gefinancierd moeten worden of zal vermindering van toekomstige aanspraken noodzakelijk zijn. Hier zal een oplossing voor gevonden moeten worden omdat anders de grondslag voor het op economisch verantwoorde wijze functioneren van pensioenfondsen wordt aangetast.

Over de uitvoerbaarheid

Verkennde berekeningen tonen aan dat het inzetten van premie voor aflossing van een woningschuld zulke beperkte middelen genereert dat dit enkel bij het uitsmeren van het inzetten van de premie over een zeer lange periode een nuttig effect heeft. Alleen afkoop van een deel van het ingegane pensioen lijkt voldoende op te kunnen leveren om een acuut en eenmalig woningfinancieringsprobleem op te lossen. Daarbij moet dan wel de vraag worden gesteld of de woningschuld niet een tijdelijk conjunctureel probleem is en of daar een deel van het (toekomstig) pensioeninkomen wel aan besteed dient te worden. Voor zorgfinanciering kan dit anders liggen. De premieinzet teneinde te sparen voor toekomstige zorguitgaven is in zekere mate vergelijkbaar met het “sparen” voor pensioen.

Over de gedragseffecten

Een gedragseconomische wetmatigheid is dat mensen een keuze maken indien die naar verwachting voor hen voordelig is. De op collectiviteit en solidariteit gebaseerde pensioenfinanciering levert spanning op bij individuele keuzevrijheid ten aanzien van besteding van premie of de mogelijkheid van afkoop van opgebouwde aanspraken of rechten. De effect van keuzevrijheid op de solidariteit en daarmee op de financiële opzet zal nader onderzocht dienen te worden. Evenals het risico dat “ongezonde” deelnemers veelal voor afkoop van pensioenaanspraken zouden kunnen kiezen evenals de vraag of afkoop tijdens onderdekking van een pensioenfonds mogelijk moet zijn.

Over financiering voor zorg

Het financieren van zorgbehoeften kan door een acute situatie zijn ingegeven. Dan spelen wat betreft de uitvoerbaarheid overeenkomstige overwegingen als bij het inzetten van pensioengeld voor woningaflossing. Aangezien daar is geconstateerd dat alleen afkoop van een ingegaan pensioen in zijn algemeenheid voldoende oplevert, zou die (gedeeltelijke) afkoop voor de financiering van een zorgbehoefte na ingang van het pensioen mogelijk een goede oplossing kunnen

geven. Met bijvoorbeeld een aldus gefinancierde woningaanpassing zou men in staat gesteld kunnen worden daar te blijven wonen.

Het bijeenbrengen van middelen voor zorgfinanciering zou ook door “sparen” kunnen. De premievariant zou hier wellicht bruikbaar voor kunnen zijn. Dat sparen voor zorg lijkt op het sparen voor pensioen en combinaties zouden nader onderzocht moeten worden. Vanwege de kosten die met zorg gemoeid kunnen zijn en het gegeven dat die niet iedere persoon treft, lijkt alleen collectieve en solidaire financiering voldoende op te kunnen leveren voor een individueel geval. Dat zal een meer ingrijpende stelselwijzing ten aanzien van zowel pensioen als zorgfinanciering vereisen en behoeft nader onderzoek. Bij de pensioenpremie ligt wel een potentiële financieringsbron voor de toekomstige zorgfinanciering. Of het doelmatig en gewenst is daar pensioengeld voor in te zetten, zal nader bestudeerd moeten worden.

Slotconclusie, aanbeveling en verder onderzoek

Het inzetten van pensioengeld voor de kosten van wonen en zorg is juridisch mogelijk te maken. Het vereist nog wel een aantal belangrijke wijzigingen in de Pensioenwet, in de Wet op de Loonbelasting 1964 en voor gedwongen loonbesteding aan de kosten van wonen en zorg van het Burgerlijk Wetboek. Wetswijzigingen waarbij ook de traditionele uitgangspunten van pensioen – een periodieke, levenslange, inkomen vervangende uitkering – ten dele worden losgelaten. Door veranderingen in levenspatronen en financiële behoeften van mensen kunnen er redenen zijn deze uitgangspunten te verlaten. Daarmee wordt dan wel aanvaard dat pensioenuitkeringen in de toekomst lager zullen worden. Dat vergt gedegen afweging en ook nader onderzoek om de effecten op de pensioeninkomens in beeld te krijgen en aldus onder meer antwoord te vinden op de vraag of een tijdelijk financieel gat bij de woningfinanciering niet wordt gedicht door elders, bij de pensioenuitkering, een structureel financieel en ongewenst bevonden gat te creëren. Soortgelijk onderzoek is nodig voor de vraag of pensioengeld ingezet zou moeten worden voor de financiering van zorgkosten. Om de effectiviteit van maatregelen te beoordelen zal verder onderzoek nodig zijn naar gedragsreacties van deelnemers in pensioenregelingen en naar de vraag of in te zetten pensioengeld gezien de daarmee gemoeide bedragen een daadwerkelijke bijdrage kan leveren aan de oplossing van het probleem van financiering van woon- of zorgkosten. Voorts zal nader onderzocht dienen te worden welke impact een eigen keuze van deelnemers in pensioenregelingen voor besteding van pensioengeld heeft voor de solidariteit en de financiële opzet van pensioenuitvoerders. Tot slot vergt de governance nader onderzoek wanneer de gelden voor pensioen, wonen en zorg meer in elkaars verlengde komen te liggen.

Hoofdstuk 1 - Aanleiding en historie

In december 2011 bood de Reformatorisch Maatschappelijke Unie (RMU¹) minister Kamp haar Nota Arbeidsvoorwaardenbeleid 2012 aan. Onderdeel hiervan is een plan dat voorziet in keuzevrijheid voor werknemers om hun deel van de pensioenpremies te investeren in de eigen hypotheek. Dat bleek de start van een maatschappelijke discussie over de vraag of en in hoeverre een deelnemer aan een pensioenregeling voor pensioen bedoelde gelden (zowel de premie als de reeds opgebouwde aanspraken) mag gebruiken voor kosten van wonen en zorg. Dit hoofdstuk geeft een beeld van de discussie en de inhoud van de gedane voorstellen.

1.1 Het RMU-voorstel

In hoofdstuk 3.4 van de Nota Arbeidsvoorwaardenbeleid 2015² zet de RMU haar voorstel uiteen. RMU constateert dat de Nederlandse banken kwetsbaar zijn omdat onvoldoende spaargeld beschikbaar is in verhouding tot de kredietportefeuille en in het bijzonder de hypotheekportefeuille van de banken. Voor de financiering van hun grote hypotheekportefeuilles zijn de Nederlandse banken daardoor voor een belangrijk deel aangewezen op de internationale kapitaalmarkten. Vanwege de crisis is deze marktfinanciering moeilijker geworden en zijn banken terughoudend geworden bij het verstrekken van nieuwe hypotheekleningen aan consumenten en kredieten aan bedrijven.

De RMU pleit voor de mogelijkheid om de werknemer de keuze te bieden de eigen pensioenbijdrage, het zogenoemde werknemersdeel van de pensioenpremie, met een maximum van een derde deel te gebruiken voor de aflossing van de hypotheekschuld. Het werkgeversdeel moet volgens RMU in ieder geval bestemd blijven voor het pensioen.

1.2 Het vervolg

In het Pensioenakkoord dat het kabinet eind 2013 sloot met D66, CU en SGP is opgenomen dat het kabinet gaat verkennen hoe het RMU-voorstel op zo kort mogelijke termijn ingepast kan worden. In de brief aan de Tweede Kamer over de toekomst van het pensioenstelsel³, waarin het kabinet zijn wijzigingsvoorstellen Witteveen 2015 presenteert⁴, gaat de staatssecretaris van Financiën in op de relatie tussen de vermogensopbouw voor pensioen, zorg en de eigen woning. Hij kondigt aan dat het kabinet in 2014 een brede dialoog start over de langetermijntoekomst van ons pensioenstelsel. Het kabinet gaat de SER vragen een advies te geven en als onderdeel hiervan de relatie tussen de vermogensopbouw voor pensioen, zorg en de eigen woning te betrekken. In het voorjaar van 2015 stuurt het kabinet dan hierover een hoofdlijnennotitie aan de Tweede Kamer. Eén van de elementen in de brief van 18 december 2013 is het RMU-plan. De staatssecretaris noemt het "een interessant voorstel dat onder meer aantrekkelijk kan zijn voor mensen van wie de woning 'onder water' staat.

¹ Een christelijke vakorganisatie.

² RMU, *Veranderen én Verbinden*, Nota Arbeidsvoorwaardenbeleid 2015, p. 60 e.v.

³ Brief van de staatssecretaris van Financiën van 18 december 2013, nr. AFP/2013/865U, *Kamerstukken II* 2013/14, 32 043, nr. 188.

⁴ Noodzakelijk omdat de wetsvoorstellen Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen (33 610) en Wet pensioenaanvullingsregelingen (33 672) in de Eerste Kamer dreigden te stranden, waarop het kabinet verzocht deze voorstellen aan te houden voor nader beraad.

Mensen met een restschuldbroblematiek kunnen daardoor eerder in staat zijn om te verhuizen. Ook kan het ondersteunend zijn voor starters op de woningmarkt, of voor degenen die kiezen voor het versneld aflossen van hun hypotheekschuld. Hier staat weliswaar tegenover dat ze dan minder pensioen opbouwen, maar in de toekomst ook lagere woonlasten hebben. Het voorstel kan een impuls betekenen voor de woningmarkt en kan leiden tot een verkorting van de balans van banken". Hij geeft aan dat het kabinet bereid is deze keuzemogelijkheid te bieden en daartoe zal verkennen hoe dit zorgvuldig ingepast kan worden op zo kort mogelijke termijn. Een uitvoerbaarheidstoets zal daar deel van uitmaken, waarbij ook de voor- en nadelen van varianten worden gezien. De staatssecretaris belooft dat hij de Kamer deze verkenning uiterlijk maart 2014 zal doen toekomen.

Deze planning bleek te ambitieus. Op 4 april 2014 schreef staatssecretaris Klijnsma (SZW) aan de Tweede Kamer: "In het voorjaar stuurt het kabinet u een brief over het voorstel van RMU over pensioen en wonen. Hierin wordt verkend hoe zorgvuldige inpassing binnen de kaders van het huidige stelsel plaats kan vinden op zo kort mogelijke termijn. De inzichten uit wat mogelijk is binnen het huidige stelsel neem ik ook mee in de analyse hoe deze onderdelen vorm kunnen krijgen in een toekomstig stelsel".⁵ Op 17 juni 2014 schrijft staatssecretaris Klijnsma aan de Tweede Kamer dat zij de verkenning op verzoek van de Tweede Kamerfracties van D66, CU en SGP uitbreidt met een alternatief voorstel. Dat voorstel houdt in dat werknemers onder voorwaarden de mogelijkheid krijgen om een deel van hun opgebouwde pensioenaanspraken af te kopen voor het aflossen van hun hypotheekschuld. Voor een zorgvuldig oordeel over de juridische aspecten van het alternatieve voorstel en over de consequenties voor pensioenuitvoerders is volgens de staatssecretaris aanvullend onderzoek en overleg met externe partijen noodzakelijk. Daardoor is het niet mogelijk de verkenning voor het zomerreces af te ronden. De staatssecretaris kondigt aan de uitkomst van de verkenning in het najaar naar de Kamer te sturen.⁶

Maar ook deze planning bleek te optimistisch. Tijdens het wetgevend overleg in de Tweede Kamer over het nieuwe financieel toetsingskader op 13 oktober 2014 gaf staatssecretaris Klijnsma aan er naar te streven om de Kamer in november een brief te sturen over de voortgang van een en ander.⁷ Deze brief verscheen op 28 november 2014. Daarin geeft de staatssecretaris aan dat het kabinet het belang onderschrijft van het terugbrengen van de risico's van te hoge woningschuld en van het vlottrekken van de woningmarkt. Het kabinet staat daarom positief tegenover voorstellen die de realisatie van deze twee doelen dichterbij brengt en verkent op welke wijze het voorstel van de RMU ingepast kan worden in de bestaande instituties.⁸

De staatssecretaris geeft in de brief van 28 november 2014 aan twee varianten te verkennen, namelijk:

- 1) inzet van een deel van de pensioen*premie* voor het aflossen van de woningschuld, zoals afgesproken in het akkoord rond de wijzigingsvoorstellen Witteveen 2015;
- 2) inzet van een deel van de opgebouwde pensioenaanspraken voor het aflossen van de woningschuld, zoals aanvullend verzocht door CU, SGP en D66.

⁵ Brief van de staatssecretaris van SZW van 4 april 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 32 043, nr. 204.

⁶ Brief van de staatssecretaris van SZW van 17 juni 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 32 043, nr. 216.

⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 33 972, nr. 54, p. 90.

⁸ Brief van de staatssecretaris van SZW van 28 november 2014, *Kamerstukken II* 2014/15, 32 043, nr. 233.

De staatssecretaris verwachtte in december 2014 de gesprekken over de precieze effecten van beide varianten van de verkenning met pensioenuitvoerders, hypotheekverstrekkers, toezichthouders en het CPB te kunnen afronden. Zij verwacht in januari 2015 de uitkomst te ontvangen van een nader juridisch onderzoek over de vraag of de keuzemogelijkheid past binnen het (Europeesrechtelijke) kader van gelijke behandeling. In dat licht bezien verwacht zij de verkenning eind januari 2015 aan de Kamer te kunnen sturen. Zij geeft daarbij aan dat indien de juridische consequenties van de afkoopvariant oplosbaar zullen blijken, het in de rede ligt dat de vervolgstappen primair op dat vlak zullen plaatsvinden.

1.3 Andere suggesties

De vraag of en in hoeverre pensioengeld gebruikt moet kunnen worden voor het aflossen van een hypotheek kwam ook op andere plaatsen aan de orde.

De Commissie Structuur Nederlandse Banken (commissie Wijffels) stelt dat sprake moet zijn van gerichte hervormingen van de woningmarkt: “Om de opbouw van eigen vermogen voor de aankoop van een eigen huis te stimuleren – en zodoende een verlaging van de Loan to Value-ratio te accommoderen – beveelt de commissie aan een vorm van bouwsparen in te voeren. Jongeren tot bijvoorbeeld 35 jaar/starters mogen dan (een deel van) hun pensioenopbouw inzetten voor de aanschaf van een woning. Voor zover zij geen woning kopen met inzet van pensioengeld, moeten pensioendeelnemers het kapitaal doorstorten naar hun pensioenfonds”.⁹

Bovenberg stelt in zijn bijdrage aan het WRR-rapport “Wonen, zorg en pensioenen. Hervormen en verbinden” voor om jongvolwassenen in de eerste fase van hun werkzame leven toe te staan om een deel van de verplichte pensioenopbouw te bestemmen voor bouwsparen ten behoeve van de aankoop van een woning. In de middenfase van het volwassen leven mogen pensioendeelnemers in zijn plannen een deel van de verplichte pensioenopbouw bestemmen voor de aflossing van de hypotheek. In de eerste fase van pensionering wil Bovenberg meer mogelijkheden creëren om het vermogen opgebouwd via de eigen woning te laten benutten voor een hoger pensioen. Bijvoorbeeld door ‘sale and rent back’-constructies. In de laatste fase van het leven met zorgbehoefte (80+) wil hij meer mogelijkheden creëren om vermogen opgebouwd via de eigen woning te benutten voor een goede woon-zorgomgeving naar keuze.¹⁰

VNO-NCW voorzitter Hans de Boer riep tijdens een debat op 22 september 2014 op om pensioengeld in te zetten om de problemen op de woningmarkt aan te pakken. “Maak het mogelijk dat mensen die hun huis ‘onder water’ hebben staan alvast geld uit hun pensioenpot kunnen halen. Dan kunnen ze het gebruiken om restschulden af te lossen”.

Er zijn echter ook auteurs die kritische kanttekeningen plaatsen. De Boer, De Jong en Van der Vlucht becijferen in hun bijdrage aan het WRR-rapport “Wonen, zorg en pensioenen: naar een integrale

⁹ Naar een dienstbaar en stabiel bankwezen, rapport van de Commissie Structuur Banken, juni 2013, p. 23.

¹⁰ A.L. Bovenberg, *Naar een drie-eenheid van pensioen, wonen en zorg*, p. 37-38, in W. Asbeek Brusse en C.J. van Montfort (red.), *Wonen, zorg en pensioenen. Hervormen en verbinden*, WRR, Den Haag, 2012.

benadering?” dat het effect van het inzetten van pensioengeld voor de financiering of de aflossing van de eigen woning beperkt is. Voor een modaal inkomen (€ 33.000) met een werkgever die 18% premie betaalt, blijft er na vijf jaar bij een verondersteld rendement van 4% ongeveer € 12.000 over voor de aflossing of aanschaf van de eigen woning.¹¹ Tevens wijzen zij er op dat een flexibele inzet van pensioenvermogen het huidige pensioenstelsel onder druk zet. Door de doorsneepremie betalen jongeren meer en ouderen minder. Wanneer jongeren ervoor kunnen kiezen pensioenvermogen in te zetten voor de eigen woning, zullen jongeren vanwege deze systematiek eerder voor een *opt out* kiezen en individueel gaan sparen via aflossing. Hoe moet het fonds het resulterende financieringsgat dichten? Zo vragen de auteurs zich af. Tot slot wijzen de schrijvers op het feit dat alleen voor mensen die een woning willen kopen een extra mogelijkheid ontstaat voor aanwending van het pensioenvermogen. Mensen die het pensioenvermogen voor iets anders willen gebruiken (scholing, starten van een onderneming) krijgen deze mogelijkheid niet.

Ook Kappelle¹² wijst op deze bezwaren. Daarnaast wijst hij op mogelijke ongelijke behandeling en extra uitvoeringskosten. Hij zet vraagtekens bij de effectiviteit. Op basis van de gemiddelde Nederlandse pensioenpremie en het gemiddelde inkomen is netto € 1.250 per jaar beschikbaar aan extra aflossing. Uitgaande van een gemiddelde hypotheekrente van 4% levert dit de huizenbezitter een jaarlijkse besparing op van € 50 bruto. Daar tegenover staat dat de pensioenopbouw hierdoor daalt met € 135 bruto per jaar.

¹¹ H.J. de Boer, M.A.C. de Jong en G. van der Vlugt, 'Wonen, zorg en pensioen: naar een integrale benadering?', p. 61-62, in W. Asbeek Brusse en C.J. van Montfort (red.), *Wonen, zorg en pensioenen. Hervormen en verbinden*, WRR, Den Haag, 2012.

¹² H.M. Kappelle, 'RMU-voorstel, sympathiek maar niet uitvoerbaar', *TPV* 2014/35.

Hoofdstuk 2 - Doel en opzet deze studie

Dit hoofdstuk beschrijft het doel van deze studie, benoemt de te bespreken varianten voor inzet van pensioengeld voor wonen en zorg en inventariseert de onderzoeksvragen.

2.1 Doel

Deze studie verkent of en op welke wijze het mogelijk is om voor pensioen bestemde gelden te besteden aan de kosten voor wonen of zorg. Het inzetten van pensioengeld voor aflossing van een woningschuld is onderwerp van maatschappelijk debat, zoals in Hoofdstuk 1 besproken, en sluit aan bij een gevoelde maatschappelijke behoefte. Wij betrekken in deze studie de mogelijkheid van besteding van pensioengeld voor zorgkosten, omdat ook op dat vlak een maatschappelijke behoefte is te verwachten.

Deze studie geeft geen waardeoordeel of het inzetten van pensioengeld voor deze andere bestedingsdoelen wenselijk is en inderdaad mogelijk gemaakt moet worden. Wel geeft deze studie een juridische en fiscale onderbouwing van de wijze waarop de mogelijkheid hiertoe gecreëerd kan worden en tevens geeft de studie inzicht in mogelijke gedragseffecten en uitvoerbaarheid vragen indien werknemers de keuze wordt geboden om pensioengeld een andere besteding te geven. Aldus geeft deze studie argumenten die bij de verdere beleidsvorming ten aanzien van het onderwerp van belang kunnen zijn.

2.2 Varianten van inzetten pensioengeld

In dit onderzoek zijn de twee door de staatssecretaris genoemde varianten betrokken en een derde door EPAZ ontwikkelde variant. De te bespreken varianten zijn derhalve:

- het inzetten van een deel van de premie (de 'premievariant');
- het inzetten van een deel van de opgebouwde aanspraken (de 'aansprakenvariant');
- het inzetten van een deel van de ingegane uitkering (de 'uitkeringvariant').

2.3 Onderzoeksvragen

Wij onderzoeken per variant de volgende vragen:

A. Juridisch en fiscaal

- 1) zijn de diverse varianten mogelijk binnen de huidige pensioen- en arbeidswetgeving, zo neen welke wetswijzigingen zijn dan noodzakelijk?;
- 2) zijn de diverse varianten mogelijk binnen de huidige fiscale wetgeving, zo neen welke wetswijzigingen zijn dan noodzakelijk?;
- 3) zijn de varianten verenigbaar met de normen inzake gelijke behandeling, in het bijzonder ter zake van geslacht en leeftijd?;

- 4) zijn de varianten verenigbaar met het stelsel van doorsneepremie en de verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds, zo neen welke wetswijziging is dan noodzakelijk?

B. Uitvoerbaarheid en gedragseffecten

- 1) zijn de varianten goed uitvoerbaar?;
- 2) wat zijn de (te verwachten) gedragseffecten van pensioendeelnemers en kunnen zij juiste keuzes maken?;
- 3) wat zijn de voor- en nadelen?;
- 4) wat zijn te verwachten gedragseffecten van invoering van een van de varianten?
- 5) welke gevolgen heeft de invoering van een van de varianten voor de governance?

De studie sluit af met conclusies omtrent de haalbaarheid van de varianten en aanbevelingen voor vervolgonderzoek om tot een werkbare inpassing van (een of meer) van de varianten te komen.

Hoofdstuk 3 – De varianten omschreven

In dit hoofdstuk geven wij een feitelijke beschrijving van de werking van de diverse varianten voor het inzetten van pensioengeld voor wonen of zorgen.

3.1 Premievariant

De premievariant is de variant waarbij de werknemer er voor kan kiezen een deel van de voor pensioen bestemde premie in te zetten voor een ander bestedingsdoel, namelijk voor de kosten van wonen of zorg.

Deze variant betekent dat de werknemer kan kiezen om een deel van de voor pensioenpremie bestemde gelden niet in de pensioenregeling te laten vloeien, maar daar een andere besteding aan geeft. Het is dus een keuze die voorkomt dat het betreffende deel van het pensioengeld daadwerkelijk een pensioenbestemming krijgt. In plaats van betaling door de werkgever (artikel 24 Pensioenwet) aan de pensioenuitvoerder, krijgt het geld een andere bestemming. Uiteraard zal dit betekenen dat de pensioenverwerving hierdoor minder zal zijn en te zijner tijd de pensioenuitkering lager.

Deze premievariant was – wat betreft de besteding voor aflossing van de hypotheek - in feite waar het RMU-voorstel op doelt. Het RMU-voorstel beperkt de bestedingskeuze tot het werknemersdeel van de premie. Wij zullen echter ook onderzoeken of het mogelijk gemaakt zou kunnen worden de werkgeverspremie hier in te betrekken.

Het RMU-voorstel geeft niet aan of er sprake is van een eenmalig keuzemoment of een keuze op verschillende momenten. Evenmin of herstel van de keuze mogelijk is. Op die aspecten gaan wij in. Wij gaan er van uit dat de keuze voor een andere besteding van de premie dan voor pensioen als een gebonden keuze zal zijn bedoeld. Dat wil zeggen: een keuze voor een gedefinieerd ander bestedingsdoel gericht op woon- of zorgkosten. Wij zullen bij deze variant evenwel onderzoeken of die gebonden andere besteding noodzakelijk is, ook juridisch afdwingbaar is, dan wel of het inzetten van voor pensioen bestemde premie in de vrije consumptieve sfeer mogelijk is.

Een belangrijke vraag bij deze variant is welke premie ingezet kan worden: de doorsneepremie of de actuariel bepaalde premie. Ook hier gaan wij op in.

3.2 Aansprakenvariant

De aansprakenvariant houdt in de keuze om een deel van de opgebouwde pensioenaanspraken of geormerkt pensioenkapitaal te bestemmen voor een ander bestedingsdoel dan pensioen, namelijk voor woon- of zorgkosten. Dit betekent dat pensioenaanspraken een andere bestemming krijgen. Dit betekent dat deze variant neerkomt op afkoop van pensioenaanspraken (definitie afkoop in artikel 1 Pensioenwet). Dit is de uitbreiding van de verkenning op verzoek van de Tweede Kamerfracties van

D66, CU en SGP, zoals aangegeven door de staatssecretaris van SZW in haar brief van 17 juni 2014¹³, met dien verstande dat EPAZ de besteding voor zorgkosten toevoegt aan deze variant.

Net als bij de premievariant is hier een vraag of de andere bestemming een gebonden bestemming moet of vrije bestemming kan zijn. Tevens is een vraag op basis van welke factoren de afkoopsom wordt bepaald.

3.3 Uitkeringvariant

De uitkeringvariant betreft de keuze om de hoogte van de ingegane uitkering te variëren, zodanig dat uitkering in tijd 'naar voren gehaald' kan worden. Deze variant betekent dat de pensioengerechtigde – in aanvulling op de variatie mogelijkheid die de Pensioenwet thans reeds kent - na ingang van het pensioen de mogelijkheid krijgt om variatie aan te brengen in de hoogte van zijn uitkering. De variatie in hoogte zal moeten plaatsvinden binnen een zekere bandbreedte om te vermijden dat er in wezen van (verkapte) afkoop van pensioen sprake is. De optie van afkoop van een deel van het pensioen, betrekken wij in dit onderzoek evenwel ook als tweede mogelijkheid binnen de uitkeringvariant om kosten van wonen of zorg te financieren.

Net als in de aansprakenvariant is hier een vraag of het naar voren halen van de uitkering voor gebonden of ook voor vrije bestedingsdoelen kan en op basis van welke factoren de berekening plaatsvindt. Deze variant is niet opgenomen in de brief van Klijnsma en wordt dus ook niet door het kabinet onderzocht. Het betreft hier een door EPAZ zelf toegevoegde optie.

¹³ *Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 216.*

Hoofdstuk 4 – De varianten getoetst: de premievariant

4.1 Civiel Pensioenrecht

4.1.1 Huidig recht

Contractsvrijheid als uitgangspunt

De premievariant betekent als gezegd dat de werknemer er voor kiest een deel van de pensioenpremie niet te (laten) betalen aan de pensioenuitvoerder. Een dergelijke keuze is naar huidig pensioenrecht reeds mogelijk.

Weliswaar is het ontbreken van individuele keuzevrijheid voor werknemers ten aanzien zowel de toegang als de inhoud van de pensioenregeling de 'standaard' voor werknemers. Veelal doordat er sprake is van verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds (waaronder begrepen het ABP), maar ook daarbuiten brengt de juridische situatie (met name in geval van binden aan een cao) of de praktische situatie mee dat er juridisch of feitelijk geen keuzevrijheid is. Niettemin is contractsvrijheid het uitgangspunt van het (pensioen)recht.¹⁴

Immers, er is er geen algemeen geldende wettelijke 'pensioenplicht' voor werknemers. De Pensioenwet is gebaseerd op de vrijwilligheid voor de werkgever om een aanbod voor een pensioenovereenkomst te doen. Ook de titel arbeidsovereenkomst in het BW (titel 7.10) geeft geen verplichting om een pensioenovereenkomst aan te bieden. Contractsvrijheid is er niet alleen voor de werkgever, maar ook voor de werknemer. Deze hoeft een eventueel aanbod voor een pensioenovereenkomst niet te aanvaarden. Zo zou de werknemer door het niet aanvaarden van een aanbod voor een pensioenovereenkomst kunnen bereiken dat - in ieder geval het werknemersdeel van de premie - niet voor pensioen besteed hoeft te worden. Deze contractsvrijheid is het uitgangspunt van de wetgeving maar is als gezegd noch juridisch, noch feitelijk de standaard. Door contractuele verplichtingen (bijvoorbeeld via een cao of een uitvoeringsovereenkomst) of in bijzondere gevallen door wettelijke bepalingen (artikel 7 lid 4 en artikel 9 Pensioenwet) kan de vrijheid ingeperkt zijn. Hiernaast is de contractsvrijheid uiteraard ook weggenomen door de verplichtstelling van deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds, al heeft (ook) deze verplichtstelling een contractuele basis.¹⁵

Vrijwillige pensioenregeling

Voorts - en dichter bij het oogmerk met de premievariant - is het zo dat een pensioenregeling de vorm van een basisregeling kan hebben, maar ook die van een vrijwillige regeling. De basisregeling is dat deel van de pensioenregeling waaraan de werknemer gehouden is (verplicht is) om deel te nemen. De vrijwillige regeling is dat deel van de pensioenregeling waaraan de werknemer de mogelijkheid heeft om deel te nemen (definitie artikel 1 Pensioenwet). De vrijwillige regeling geeft de werknemer derhalve een keuzeopties om al dan niet deel te nemen in dat deel van de

¹⁴ Zie E. Lutjens, 'De pensioenovereenkomst', in: E. Lutjens (red.), *Pensioenwet Analyse en Commentaar*, Deventer: Kluwer 2013.

¹⁵ Zie E. Lutjens, 'Verplicht of niet verplicht', in E. Lutjens (red.), *Acht juridische analyses voor de toekomst van het Pensioenstelsel*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2014.

pensioenregeling. De keuze om niet deel te nemen betekent dat de premie voor dat deel van de pensioenregeling niet betaald zal (hoeven te) worden. De keuzemogelijkheid kan bijvoorbeeld ook zo ingevuld worden dat er een – uitgeklede – basisregeling geldt, met een (wat uitgebreider) excedent in de vorm van een vrijwillige pensioenregeling.¹⁶

Niet deelnemen in basisregeling

Een andere mogelijkheid is dat de werknemer met de werkgever overeenkomt voor een deel niet in de basisregeling deel te nemen en daar dus ook geen premie voor wordt betaald. Dat is dan in feite een overeenkomst, inhoudende dat er tussen werkgever en werknemer slechts een afgeslankte pensioenovereenkomst tot stand komt. Dit is een toegelaten invulling van de voornoemde contractsvrijheid (voor zover die bestaat; bij verplichte bedrijfstakpensioenfondsen en bij het ABP is de contractsvrijheid voor de basisregeling niet aanwezig). In de praktijk wordt ook wel van "afstandsverklaring" gesproken. Zo mag het aangeduid worden, indien hierbij maar voor ogen wordt gehouden dat er geen afstand van (opgebouwd) pensioen wordt gedaan, maar afstand van (volledige) deelneming in de pensioenregeling.

Keuze ten aanzien van te betalen premie

De werknemer kan aldus binnen de vrijwillige pensioenregeling of door een "afstandsverklaring" ten aanzien van deelneming in de basisregeling bereiken dat er (door en/of voor hem) minder premie wordt betaald. Ondanks het uitgangspunt van contractsvrijheid is echter tevens de standaard dat de werknemer niet een vrije keuze heeft ter zake de hoogte van de te betalen pensioenpremie. Het aanbieden van een vrijwillige pensioenregeling kan de werknemer niet afdwingen en dit geldt ook voor een "afstandsverklaring" want dat is op een overeenkomst met de werkgever gebaseerd. Binnen de huidige wetgeving is er dus geen eigen onafhankelijke keuzeruimte voor de werknemer om zelf te bepalen dat hij een deel van de premie niet voor pensioen bestemt.

De AFM heeft in het in de derde week van januari 2015 gepubliceerde rapport "Een toekomstbestendig tweede-pijlerpensioen"¹⁷ gepleit om gedeeltelijke keuzevrijheid te geven aan werknemers om de hoogte van de in te leggen premie zelf te bepalen. De AFM stelt in het rapport de vraag of het nog uitlegbaar is dat voor alle werknemers dezelfde pensioenpremie geldt, ondanks de verschillen in omstandigheden (zoals loopbaan en doorwerken na pensioenleeftijd) en behoeften aan pensioenuitkeringen, mede in relatie tot eigen woningbezit of ander vermogen. De AFM oordeelt daarom: "De mogelijkheid om zelf de hoogte van de pensioenpremie te bepalen kan het welzijn verhogen doordat de consumptie van mensen beter over de levenscyclus wordt gespreid. Om de uitlegbaarheid van het stelsel te vergroten, meer passende pensioenuitkomsten te realiseren en deelnemers keuzemogelijkheden te bieden die zij aankunnen is de AFM er voorstander van om deelnemers de mogelijkheid te geven om de hoogte van de in te leggen premie gedeeltelijk zelf te bepalen."¹⁸ De door de AFM bedoelde keuzevrijheid is niet specifiek gericht op het bestemmen van

¹⁶ Ook bij verplichte beroepspensioenregelingen kan een deel van de regeling ingericht zijn als vrijwillige pensioenregeling, zie definitie in artikel 1 Wet verplichte beroepspensioenregeling.

¹⁷ AFM, *Naar een toekomst bestendig tweede-pijler pensioen*, januari 2015,

¹⁸ In de zelfde week dat de AFM dit rapport publiceerde, publiceerde DNB de *Position Paper DNB ten behoeve van de nationale pensioendialoog*, waarin DNB pleit voor het laten afnemen van de premie met de stijging van het inkomen. Dat impliceert ook premie-variantie maar is van geheel andere aard dan een keuzevrijheid.

pensioenpremie voor woon- of zorgbehoeften. Het is niet duidelijk of de AFM de keuze ten aanzien van de hoogte van de pensioenpremie ingevuld wil zien als een eenzijdig wettelijk keuzerecht van de werknemer of dat het aan nadere invulling van partijen bij de pensioenregeling is overgelaten. De invulling van de bedoelde keuze kan onder de huidige Pensioenwet door een vrijwillige pensioenregeling aan te bieden of in de vorm van een “afstandsverklaring” in de hiervoor bedoelde betekenis.

Werkgevers- en/of werknemersbijdrage

In geval van een vrijwillige pensioenregeling: afhankelijk van de opzet van de vrijwillige pensioenregeling zal deze een werkgevers- en een werknemersbijdrage voor de premie kunnen omvatten. De praktijk zal nochtans vrijwel altijd uitwijzen dat hier enkel van een werknemersbijdrage sprake is. Deze zal dan niet voor pensioen betaald worden en niet (artikel 7:631 BW) op het loon van de werknemer worden ingehouden. De werknemer houdt alsdan een hoger netto loon over, waar hij de vrije beschikking over heeft. Dat kan hij - ter eigen keuze - voor de kosten van wonen of zorg of voor andere doelen gebruiken.

In geval van een basispensioenregeling: indien overeengekomen wordt dat de basisregeling niet (volledig) van toepassing is, zal dit voor de werknemerspremie hetzelfde betekenen als opgemerkt in geval van vrijwillige pensioenregeling. Voor de werkgeverspremie zal gelden dat deze niet automatisch op andere wijze dan voor pensioen aan de werknemer wordt betaald. Dat zal alleen het geval zijn indien daartoe strekkende aanvullende overeenkomsten over worden gesloten tussen werkgever en werknemer.

Vrije of gebonden besteding

De keuze om niet deel te nemen in de (basis of vrijwillige) pensioenregeling impliceert dat de premie niet voor pensioen wordt bestemd. Voor de werknemerspremie zal de keuze betekenen dat de werknemer een - vrij te besteden - hoger nettoloon krijgt. Voor de werkgeverspremie zijn nadere afspraken te maken. Een gedwongen besteding voor andere doelen (dan pensioen) zal voor de werknemerspremie evenwel beperkt zijn door de regels omtrent het loonbestedingsbeding (artikel 7:631 BW). Dat artikel verbiedt in lid 2 kort gezegd gedwongen loonbesteding, behalve voor zover het betreft besteding van loon voor:

- a. deelneming in een pensioenfonds in de zin van de Pensioenwet,
- b. premiebetaling voor een pensioenverzekering in de zin van de Pensioenwet,
- c. deelneming aan een ander fonds,
- d. deelneming in een spaarregeling.

Het onder c bedoelde fonds en de onder d bedoelde spaarregeling moet voldoen aan bij AMvB gestelde regels.¹⁹ Voor het fonds gelden regels inzake onder meer de samenstelling van het bestuur en de inhoud van statuten en reglementen van het fonds waarin de bestemming van de bijeengebrachte gelden is bepaald. Die bestemming kan tal van sociale doelen omvatten. De bestemming voor vervroegde uittreding in VUT-fondsen is een voorbeeld. De bestemming voor kosten van wonen of zorg, kan ook in een fonds worden georganiseerd. De besteding van het saldo

¹⁹ Besluit van 23 januari 1973, *Stb.* 1973, 33. Zie omtrent het looninhoudingsbeding (artikel 7:631 BW) in relatie tot pensioenpremie M.C.W. Tomeij, ‘Inhouden pensioenpremie op loon niet altijd toegestaan’, *TVP* 2014/4, afl. 1, p. 17-28.

op een spaarregeling is strakker bepaald. De hoofdregel is dat de uitvoerder van de spaarregeling – dat mogen overigens alleen zijn gemeentelijke banken en banken in de zin van de Wet financieel toezicht – een individuele op naam van de deelnemer gestelde de spaarrekening aanhoudt en de spaarregeling mag niet inhouden de verplichting voor de werknemer om het voor hem aangehouden saldo op de rekening op een bepaalde wijze te besteden. Dit laatste behoudens ontheffing van de minister van SZW. Afspraken omtrent een andere besteding dan onder a-d van artikel 7:631 lid 2 BW aangegeven zijn nietig.

Deze regels betekenen dat de werknemer niet gedwongen kan worden het premiedeel van zijn loon te besteden voor de kosten van wonen of zorg. Dit zou wel mogelijk zijn door het oprichten van een fonds voor het doen van bijdragen voor die woon- of zorgkosten, aldus dat de werknemer wordt verplicht het premiedeel van zijn loon in dat fonds te storten. Het fonds hoeft niet noodzakelijk aan de werknemer een met zijn storting overeenkomende bijdrage voor de kosten van wonen of zorg te geven. Solidariteit en overdracht is mogelijk. De spaarregeling is niet bruikbaar, omdat aan de spaarregeling geen verplicht bestedingsdoel mag zijn gekoppeld (behoudens ontheffing door de minister). Voor een rechtstreekse verplichting tot besteding van een deel van het loon voor wonen of zorg, zal artikel 7:631 gewijzigd moeten worden.

Het eerste lid van artikel 7:631 BW geeft nog wel een andere optie: de werknemer kan de werkgever een volmacht geven een deel van zijn loon te gebruiken om betalingen te verrichten. Dat zou een betaling in verband met wonen of zorg kunnen zijn. Dit is een wankele constructie, mede omdat de betreffende volmacht te allen tijde herroepelijk moet zijn.

Contracting in of contracting out

De vormgeving van de keuze ten aanzien van deelneming in de vrijwillige pensioenregeling kan op twee manieren worden vormgegeven: de keuze om deel te nemen (contracting in) of de keuze om niet deel te nemen (contracting out). Het verschil is dat de default bij contracting in is dat de werknemer niet deelneemt en bij contracting out dat de werknemer wel deelneemt. In dit laatste geval moet de werknemer dus een gedraging (rechtshandeling) verrichten om niet deel te nemen in de pensioenregeling. Gegeven de praktijkervaring dat mensen vaak geen gebruik maken van keuzevrijheden, zal contracting out tot een grotere deelname in de pensioenregeling leiden.

Loonbestedingskeuze

Een variatie op de keuze ten aanzien van deelneming in de pensioenregeling is het arbeidsvoorwaardelijke loonbestedingsmenu. Daar onder verstaan we in deze studie dat de werknemer de keuze krijgt om - een deel van - zijn loon niet uit te laten betalen maar in te zetten voor aangegeven bestedingsdoelen, zoals pensioen, wonen of zorg. Deze invulling is ook toegestaan. Wanneer de bepaling de keuze bij de werknemer laat, is er geen strijd met het loonbestedingsbeding.

Keuzemoment

De vraag is of de werknemer een of een aantal keuzemomenten wat betreft deelneming in de vrijwillige pensioenregeling moet of mag krijgen. Alleen bij eerste tijdstip van toetreding tot de basisregeling of elk jaar opnieuw of elke keer bij een life-event opnieuw? De Pensioenwet stelt geen beperkingen. Wel is van belang dat bij het terugkomen op een eerder gemaakte keuze ten aanzien

van een vrijwillige pensioenregeling, het keuringverbod van de Wet op de medische keuringen niet van toepassing is. Er kan dan dus medisch gekeurd worden. Dit is actueel indien de werknemer eerst kiest om niet deel te nemen in de vrijwillige pensioenregeling en later kiest om alsnog wel deel te nemen.

Een andere - samenhangende - vraag is of de werknemer met terugwerkende kracht kan terug komen op een keuze. Het met terugwerkende kracht terug komen op een keuze om wel deel te nemen, zou afkoop betekenen. Zie daarvoor de aansprakenvariant, Hoofdstuk 5 hierna. Het met terugwerkende kracht terug komen op een keuze om niet deel te nemen, zou betekenen dat de werknemer met terugwerkende kracht alsnog wel deelneemt in de pensioenregeling. De Pensioenwet verhindert dat niet. Er zouden wel in de pensioen- of uitvoeringsovereenkomst nadere eisen gesteld kunnen worden aan de alsdan te betalen premie.

Instemming partner

De keuze van een werknemer om al dan niet deel te nemen in de pensioenregeling is een keuze voor de inrichting van zijn arbeidsvoorwaarde pensioen. Noch vanuit de Pensioenwet, noch vanuit het arbeidsrecht is de instemming van de partner vereist. Hierbij zij opgemerkt dat de hier bedoelde keuze enkel betekenis heeft voor de toekomstige premiebetaling en er dus geen opgebouwd pensioen aan de bestemming wordt onttrokken. Het is wel mogelijk dat de concrete pensioenregeling zelf beperkende voorwaarden stelt aan de keuze om niet deel te nemen in de pensioenregeling, zoals het vereist van instemming van de partner.²⁰

Samenvattend

Het voorgaande samenvattend is de conclusie dat het bestemmen van een deel van de premie voor andere doelen vanuit de Pensioenwet mogelijk is door gebruik te maken van de contractsvrijheid. Binnen het kader van een vrijwillige pensioenregeling is dat ingevuld door de werknemer een keuze voor deelneming te geven. Gedwongen besteding van de werknemerspremie voor kosten van wonen of zorg, stuit af op artikel 7:631 BW, tenzij het loopt via een sociaal fonds (of spaarregeling met ontheffing door de minister ter zake de vrije besteding).

4.1.2 Wijziging noodzakelijk en mogelijk?

Sommige handelingen zijn onder het huidige recht al mogelijk. Voor andere is wetswijziging noodzakelijk.

Keuze tot betalen minder premie

Dit is mogelijk onder de huidige tekst van de Pensioenwet:

- door afspraken hierover, gebruik makend van de contractsvrijheid. Maar dit is als gezegd lang niet altijd een bereikbare optie;
- door een deel van de pensioenregeling als vrijwillige pensioenregeling in te richten²¹.

²⁰ Vgl. Rb. Oost-Nederland 9 januari 2013, PJ 2013/50.

²¹ Dit laatste, de vrijwillige pensioenregeling, is ook mogelijk bij verplichte beroepspensioenregelingen.

Wil men de werknemer altijd, ongeacht de gemaakte afspraken, een eenzijdig keuzerecht geven om voor een deel zelf te bepalen hoeveel premie voor pensioen wordt betaald, dan zal een dergelijk recht in de wet vastgelegd moeten worden. Dat zou dan ook vorm moeten krijgen als uitzondering op de verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds en het ABP. Bij de verplichte bedrijfstakpensioenfondsen (en ABP) kan men ook denken aan het opnemen van een individueel recht op vrijstelling ter zake het betalen van een deel van de premie. Een dergelijke ontheffing is echter alleen relevant voor verplichte deelneming in bedrijfstakpensioenfondsen (en ABP).²² Een bepaling met algemene werking (niet alleen ten behoeve van de deelnemers in verplichte bedrijfstakpensioenfondsen) zal echter meer aansluiten bij de idee van een regeling voor alle deelnemers in pensioenregelingen.

Het kan aan de opstellers van de pensioenregeling overgelaten worden om de keuze als contracting-in of contracting-out vorm te geven. Indien deelneming in de pensioenregeling het gewenste uitgangspunt is, zal de wetgeving slechts contracting-out moeten toestaan en is volledige premiebetaling de 'default'.

Verplichte besteding

Indien het doel is om de keuze om minder premie te betalen, uitsluitend mogelijk te maken wanneer de vrijkomende premie voor verplicht aangewezen andere bestedingsdoelen wordt gebruikt, is dat mogelijk in de huidige wetgeving indien er een verplichting is tot betaling van een deel van het loon aan een fonds of in een spaarregeling als bedoeld in artikel 7:631 BW en onder de bij de AMvB gestelde voorwaarden. Indien een directe verplichte besteding van het loon aan woon- of zorgkosten de beoogde invulling is, dan zal wijziging van artikel 7:631 BW noodzakelijk zijn om deze gedwongen loonbesteding mogelijk te maken. Binnen de huidige tekst van artikel 7:631 BW is betaling van een deel van het loon aan een fonds toegestaan. Met namen fondsvorming voor financiering van zorgkosten zou de moeite van het verder onderzoeken kunnen zijn.²³

4.2 Fiscale behandeling

4.2.1 Huidig recht

De premievariant is mogelijk zonder dat daarvoor wijziging van de fiscale wetgeving nodig is. Wel doen zich de nodige fiscale complicaties in de uitvoering voor. Fiscaal gezien is loon al hetgeen uit een dienstbetrekking of vroegere dienstbetrekking wordt genoten. Daartoe behoren ook aanspraken om na verloop van tijd of onder een voorwaarde een of meer uitkeringen of verstrekkingen te ontvangen.²⁴ Een uitzondering op dit algemene zeer ruim geformuleerde loonbegrip, vormen aanspraken ingevolge een pensioenregeling die blijft binnen de in of krachtens hoofdstuk IIB van de Wet LB 1964 gestelde normeringen en beperkingen.²⁵ Op grond van deze zogenoemde "omkeerregel" zijn de aanspraken niet belast, maar zijn de daaruit voortvloeiende pensioenuitkeringen te zijner tijd alle volledig belast. In de praktijk betekent dat dat de premie voor

²² En verplichte beroepspensioenregelingen waar een overeenkomstige vrijstellingsmogelijkheid in de wet kan worden opgenomen.

²³ Ook de SER wijst hier op, zie SER, 'Ontwerpadvies Toekomst Pensioenstelsel', Den Haag, 2015.

²⁴ Artikel 10 Wet LB 1964.

²⁵ Artikel 11, eerste lid, onderdeel c Wet LB 1964.

een pensioenregeling die onder de omkeerregel valt (de 'zuivere' pensioenregeling) niet tot het loon behoort. Het is daarbij niet van belang of de premie ten laste komt van de werkgever of van de werknemer. Ook over de eigen bijdrage van de werknemer die de werkgever inhoudt en afdraagt aan de pensioenuitvoerder is geen loonheffing verschuldigd.²⁶

Aflossing van een hypothecaire lening gebeurt vanuit het nettoloon, nadat daarop loonheffing is ingehouden. Het gedeelte van de voor pensioen beschikbare premie dat een deelnemer niet voor de opbouw van zijn pensioen gebruikt, maar waarmee hij een extra aflossing op zijn hypotheek doet, verandert van een vrijgesteld loonbestanddeel in een niet vrijgesteld loonbestanddeel. Het fiscale verzamelinkomen als bedoeld in artikel 2.18 Wet IB 2001 gaat dus omhoog. Onderdeel van het verzamelinkomen is immers het inkomen uit werk en woning.²⁷ Onderdeel van het inkomen uit werk en woning is het belastbare loon.²⁸ We kennen in Nederland nogal wat inkomensafhankelijke toeslagen. Bijvoorbeeld de kinderopvangtoeslag, het kindgebonden budget, de zorgtoeslag en de huurtoeslag. Daarnaast zijn er diverse inkomensafhankelijke uitkeringen, zoals bijvoorbeeld de bijstandsuitkering. Als het fiscale verzamelinkomen stijgt doordat een deelnemer een deel van zijn pensioenpremie gebruikt om een extra aflossing op zijn hypotheek te doen, kan dit dus invloed hebben op inkomensafhankelijke toeslagen en uitkeringen die hij geniet.

4.2.2 Wijziging noodzakelijk en mogelijk?

Uit het voorgaande volgt dat voor deze premievariant geen wijziging van de fiscale wetgeving nodig is.

4.3 Gelijke behandeling

Indien premie voor andere doelen wordt ingezet, kan er ongelijkheid ontstaan. Ongelijke behandeling op grond van geslacht indien de premie voor mannen en vrouwen verschillend is. Ongelijke behandeling op basis van leeftijd wanneer er de premie leeftijdsafhankelijk is. Indien er geen onderscheid wordt gemaakt bij de premie (omdat een doorsneepremie van toepassing is), dan is vervolgens nog de vraag of bij de aanwending van de premie voor pensioen of zorg wel ongelijkheid in de hoogte van het beschikbaar te stellen bedrag mag worden gemaakt.

De vraag naar gelijkheid of toegestane ongelijkheid beantwoorden wij door eerst te inventariseren of ongelijke premies zijn toegestaan en vervolgens of ongelijke alternatieve aanwendingen zijn toegestaan.

4.3.1 Gelijkheid en geslacht

De gelijke behandeling van mannen in pensioenregelingen is deels in Nederlands recht vastgelegd, deels verankerd in EU-regelgeving. In de brief van 28 november 2014 zal de staatssecretaris van SZW

²⁶ Artikel 11, eerste lid, onderdeel j, ten eerste Wet LB 1964.

²⁷ Artikel 2.18, onderdeel a Wet IB 2001.

²⁸ Artikel 3.1, tweede lid, onderdeel b Wet IB 2001.

complicaties met de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, omdat in een uitkeringsovereenkomst de actuariële premie voor vrouwen hoger zou zijn dan voor mannen.²⁹ Wij analyseren of hier een complicatie is en zo ja of deze oplosbaar is.

Nederlands recht

Voor het Nederlands recht is de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij pensioenvoorzieningen met name vastgelegd in de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Wgb m/v). Artikel 12b van deze wet geeft de hoofdregel: onderscheid bij (onder andere) de inhoud van de pensioenvoorziening is niet toegestaan. Artikel 12c geeft echter enkele specifieke uitzonderingen.

Voor *uitkeringsovereenkomsten* houdt artikel 12c lid 1 in dat de werkgeversbijdrage voor mannen en vrouwen mag verschillen indien ‘dat gerechtvaardigd is in verband met voor mannen en vrouwen verschillende actuariële berekeningselementen’. Er geldt dan een actuariële bepaalde premie, rekening houdende met geslacht.

Voor *premie- en kapitaalovereenkomsten* houdt artikel 12c lid 1 mag de werkgeversbijdrage voor mannen en vrouwen eveneens verschillen, mits of de uitkeringen voor mannen en vrouwen gelijk zullen zijn (a) of de werkgeversbijdrage zodanig wordt vastgesteld dat naar het inzicht van het tijdstip van betalen de omvang van pensioenen voor mannen en vrouwen gelijk wordt getrokken. De werkgeversbijdrage voor de pensioenvoorziening mag aldus voor mannen en vrouwen verschillend zijn. De toegestane ongelijkheid betreft nimmer de werknemersbijdrage. Waar de werknemersbijdrage dus voor mannen en vrouwen gelijk is, zal ook het inzetten van die – dus gelijke – premie tot gelijke uitkeringsbedragen voor een andere bestemming leiden.

De ongelijkheid bij de werkgeverspremie is als gezegd toegestaan, maar bij de uitkeringsovereenkomsten uitsluitend binnen het gegeven dat er sprake zal zijn van gelijke uitkeringen en indien actuariële factoren dit rechtvaardigen. De actuariële factoren hebben dan betrekking op de voor vrouwen veronderstelde langere levensduurverwachting dan voor mannen en de daaruit volgende rechtvaardiging voor een verschillende werkgeverspremie om de financiële opzet van de pensioenvoorziening evenwichtig te houden. Deze actuariële factoren spelen bij de aanwending van de premie voor woning of zorg geen rol en onderscheid zal dan niet zijn toegestaan. Ook van andere kant valt te beredeneren dat onderscheid in de andere aanwending dan voor pensioen niet is toegestaan. Het doel van de toegestane ongelijkheid is namelijk om gelijke uitkeringen financieel gezond uit te kunnen voeren. De toezegging of beloning richt zich derhalve op de – gelijke – uitkeringen. Gegeven dat doel, is het niet voorstelbaar dat de uitkering voor mannen en vrouwen mag verschillen wanneer het premiebedrag als uitkering – dus als beloning – beschikbaar wordt gesteld.

De toegestane ongelijkheid in de werkgeverspremie bij premie- en kapitaalovereenkomst is eveneens – enkel – toegestaan om gelijkheid bij pensioenuitkeringen na te streven. Gegeven dat doel is het ook hier niet voorstelbaar dat de uitkering van het voor premie bestemde bedrag voor een andere bestemming dan voor pensioen, voor mannen en vrouwen ongelijk mag zijn.

²⁹ Brief van 28 november 2014, *Kamerstukken II 2014/15*, 32 043, nr. 233.

Dit alles betekent dat onderscheid bij het bedrag aan premie indien dit wordt ingezet voor wonen of zorg, niet verschillend mag zijn voor mannen en vrouwen. Indien de werkgeverspremie actuariael – dus naar geslacht verschillend – bepaald zou zijn, zal dit dus in voor mannen en vrouwen gelijke bedragen bij een bestemming voor wonen of zorg omgerekend moeten worden. Hoe dat precies omgerekend wordt, dient nader onderzocht te worden en kan per pensioenregeling verschillen. De omrekening van premies naar gelijke uitkeringen bij de premieovereenkomst, kan hier mogelijk als voorbeeld dienen. Ten overvloede zij opgemerkt dat de redenering van de “vervolguitzondering” niet opgaat. Met vervolguitzondering bedoelen wij de redenering dat wanneer de premie mag verschillen voor mannen en vrouwen, ook een andere direct van de premie afgeleide uitkering mag verschillen. Deze redenering gaat niet op, omdat de uitzondering voor de premie specifiek in verband met de pensioenbestemming van de premie is geschreven met juist het doel ongelijkheid (bij de uitkeringen) op te heffen. Die uitzondering mag daarom niet worden gebruikt om ongelijkheid bij een andere vormgeving van de uitkering te introduceren.

EU-recht

De EU heeft een sterke sociale dimensie gericht op het tegengaan van ongelijkheden. Van oudsher kent de EU het thans in artikel 157 VWEU opgenomen verbod tot het maken van onderscheid bij mannen en vrouwen bij de beloning. Er zijn in het EU-Verdrag, het VWEU en het Handvest voor de grondrechten van de EU nu tal van bepalingen opgenomen. Deze studie heeft niet ten doel het EU-recht ten gronde te analyseren. De belangrijkste voorschriften worden hier gesignaleerd:

- artikel 3 lid 3 van het EU-Verdrag bepaalt dat de Unie: “bestrijdt sociale uitsluiting en discriminatie, en bevordert sociale rechtvaardigheid en bescherming, de gelijkheid van vrouwen en mannen, de solidariteit tussen generaties”;
- artikel 8 VWEU bepaalt: “Bij elk optreden streeft de Unie ernaar de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen”;
- artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de EU heeft betrekking op non-discriminatie in het algemeen en artikel 23 specifiek op de gelijkheid van vrouwen en mannen. De artikelen bepalen (eerste lid van beide artikelen): artikel 21: “Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden”; artikel 23: “De gelijkheid van vrouwen en mannen moet worden gewaarborgd op alle gebieden, met inbegrip van werkgelegenheid, beroep en beloning”;
- artikel 9 van EG-richtlijn 2006/54 inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij arbeid en beroep verbiedt ongelijke behandeling bij aanvullend pensioen behoudens, maar laat bepaalde verschillen in premies en uitkeringen toe gebaseerd op actuariële berekeningsfactoren (bij premieregelingen mag de uitkering of de werkgeversbijdrage verschillen, dat laatste echter alleen “indien wordt beoogd de hoogte van de op deze bijdragen gebaseerde pensioenprestaties voor beide geslachten gelijk te trekken of onderling aan te passen” (artikel 9 lid 1 sub j); bij een regeling met vaststaande uitkeringen mag de onderscheid worden gemaakt voor zover nodig voor de financiering (artikel 9 lid sub h); in geen geval mogen werknemerspremies voor mannen en vrouwen verschillen, artikel 9 lid 1, sub i).

In het Test-Aankoop arrest van 1 maart 2011³⁰ heeft het HvJ EU een uitspraak gedaan over met name de betekenis van de in artikel 23 van het Handvest geborgde gelijkheid van mannen en vrouwen. De uitspraak had betrekking op een onderscheid tussen mannen en vrouwen op basis van actuariële factoren bij particuliere verzekeringsovereenkomsten (dus niet arbeid gerelateerde verzekeringen). De aan de orde zijnde richtlijn 2004/113 liet de ongelijkheid van mannen en vrouwen bij deze particuliere verzekeringen in het kader van een in tijd niet beperkte overgangperiode toe. Het HvJ oordeelde (rov. 32): *“Een dergelijke bepaling, die de betrokken lidstaten toestaat een uitzondering op de regel van unisekspremies en -uitkeringen zonder beperking in de tijd te handhaven, is in strijd met de verwezenlijking van het door richtlijn 2004/113 nagestreefde doel van gelijke behandeling van vrouwen en mannen en onverenigbaar met de artikelen 21 en 23 van het Handvest.”* Het Hof verbond hieraan de conclusie dat het gebruik van voor mannen en vrouwen verschillende actuariële factoren na een overgangperiode die in het oordeel van het Hof eindigt op 21 december 2012 niet meer is toegestaan. Hiermee brengt het HvJ de sterke werking van de gelijkheidsregels van het Handvest tot uitdrukking en uit deze overweging volgt dat ongelijkheid tussen mannen en vrouwen gebaseerd op actuariële factoren niet meer toelaatbaar zal worden bevonden (dit laat overigens onverlet bepalingen die beogen ongelijkheid op te heffen). Hoewel het Test-Aankoop-arrest over een ander product gaat dan beloning en aanvullend pensioen, moet de door het HvJ in dat arrest ontwikkelde norm ook op beloning en aanvullend pensioen toepasbaar worden geacht, omdat het Hof zijn motivering van het arrest baseert op (onder meer) artikel 23 van het Handvest dat specifiek de gelijkheid van mannen en vrouwen bij de beloning betreft.³¹ Artikel 23 van het Handvest brengt dat ongelijkheid van mannen en vrouwen in de pensioenregeling niet is toegestaan. Dat zelfde geldt voor van de pensioenregeling afgeleide uitkeringen.

Ook uit het EU-recht volgt derhalve dat ongelijkheid tussen mannen en vrouwen in het vanuit de premieinzet beschikbaar te stellen bedrag voor wonen of zorg, niet toegestaan is. Ten overvloede wijzen wij er op dat richtlijn 2006/54 ongelijkheid bij de werkgeverspremie in een premieregeling toestaat, doch uitsluitend voor het hiervoor genoemde doel: het gelijktrekken van pensioenprestaties. De uitkering voor wonen of zorg is geen pensioenprestatie en daarvoor kan geen beroep op deze mogelijke uitzondering in de richtlijn worden gedaan.

4.3.2 Gelijkheid en leeftijd

Indien de pensioenregeling een doorsneepremie kent, zal de feitelijke premie per werknemer (vrijwel altijd) afwijken van de actuariële premie. De doorsneepremie is wettelijk verplicht bij verplichte bedrijfstakpensioenfondsen voor de basisregeling. Het meegeven van de actuariële premie zou onderscheid naar leeftijd opleveren. Bij pensioenregelingen met een actuariële – rekening houdende met actuariële factoren verband houdende met leeftijd – bepaalde premies, is de premie ongelijk naar leeftijd. Daarnaast zou wellicht betoogd kunnen worden dat er indirect onderscheid naar leeftijd wordt gemaakt, wanneer de premie een percentage van de

³⁰ HvJ EU 1 maart 2011, *PJ* 2011, 96.

³¹ Ook in de literatuur wordt aangenomen dat de norm van het Test-Aankoop (waarschijnlijk) op aanvullend pensioen van toepassing is, zie Kalkman, noot in *PJ* 2011/96, Van Heyning in *SEW* 201/12 en Thierry, noot in *EHRC* 2001/64.

pensioengrondslag is. Dat resulteert vaak voor oudere werknemers in een hogere premie dan voor jongere werknemers, omdat het loon voor oudere werknemers veelal hoger is.

Nederlands Recht

Het Nederlands recht is hier neergelegd in de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (Wgbla). De Wgbla is gebaseerd op EG richtlijn 2000/78 inzake de instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

Artikel 8 lid 3 Wgbla houdt in dat het verbod van onderscheid op grond van leeftijd niet van toepassing is op actuariële berekeningen bij pensioenvoorzieningen. Het is gelet op het Experian-arrest van het HvJ EU³² onzeker of deze wettelijke uitzondering verenigbaar is met richtlijn 2000/78 en derhalve nog houdbaar is. De ongelijkheid kan dan echter nog wel toelaatbaar zijn, indien deze objectief gerechtvaardigd kan worden (artikel 6 lid 1 richtlijn en artikel 7 lid 1 onder c Wgbla).

Dit resulteert in twee vragen:

- indien de pensioenregeling doorsneepremies kent, mag dan desondanks de uitkering van het premiebedrag voor een besteding voor wonen of zorg leeftijdsafhankelijk zijn en
- indien de pensioenregeling actuariële premies kent, mag dan ook de uitkering van het premiebedrag voor een besteding voor wonen of zorg leeftijdsafhankelijk zijn.

Wij stellen als voorvraag: zou – de herkomst uit de oorspronkelijk voor pensioen bestemde premie weggedacht – de uitkering van de werkgever aan werknemers bestemd voor financiering van de kosten van wonen en zorg leeftijdsafhankelijk mogen zijn? Hiervoor geldt geen specifiek uitzondering in de Wgbla of de richtlijn. De richtlijn kent slechts specifieke pensioenuitzonderingen (pensioenleeftijd en toetredingsleeftijd) of voor doelstellingen betreffende de arbeidsmarkt of werkgelegenheid (artikel 6 lid 1 richtlijn). Dat is niet aan de orde bij financiering van wonen of zorg. Dan zou er hooguit sprake kunnen zijn van een objectieve rechtvaardigingsgrond. Dan moet er een geschikt doel zijn waarom het uitkeringsbedrag voor wonen of zorg op leeftijd is gebaseerd, het middel moet geschikt zijn om dat doel te bereiken en ook passend (noodzakelijk, proportioneel). Voor leeftijd onderscheid bij de premies is al objectieve rechtvaardiging het doel van het bereiken van een voor alle leeftijden zoveel mogelijk hetzelfde adequaat pensioen genoemd.³³ Het nastreven van gelijkheid bij de uitkeringen is dus het doel. Deze rechtvaardiging is niet aanwezig bij de besteding voor wonen of zorg, althans wij zien die rechtvaardiging op voorhand niet. Wij zien niet welke rechtvaardiging er kan zijn om jongeren een lagere uitkering voor de woon- of zorgkosten beschikbaar te stellen. Wellicht dat bij zorgfinanciering overeenkomstige overwegingen aanwezig kunnen zijn als bij de rechtvaardiging voor een hogere premie voor pensioen. Dit vergt nader onderzoek op de wijze van financiering van de zorg en zal ook afhangen van de wijze waarop de financiering wordt georganiseerd.

Dit geconstateerd hebbende is de vervolgvraag of het onderscheid naar leeftijd bij besteding van premie voor kosten van wonen of zorg wel toegestaan zou zijn, indien de pensioenpremie voor de

³² HvJ EU 27 september 2013, zaak C-476/11, PJ 2013/176 en hierover M.J.C.M. van der Poel, 'Leeftijdonderscheid bij pensioenpremie en pensioenaanspraak aan banden gelegd', TVP 2013/50.

³³ Memorie van antwoord aan Eerste Kamer bij Wgbla, *Kamerstukken I* 2003/04, 28 170, nr. C, p. 2-3.

werknemers naar leeftijd actuarieel verschillend is. Indien een doorsneepremie geldt, is de ongelijkheid bij de besteding voor wonen of zorg niet te onderbouwen. Gelijke premies worden dan omgezet in ongelijke andere uitkeringen, waar geen objectieve rechtvaardiging voor is te geven. Indien actuariële premies gelden, is de vraag of de rechtvaardiging voor het pensioendoel (gelijke pensioenuitkeringen nastreven) overgeplaatst kan worden naar het woon- of zorgdoel. Zoals in de vorige alinea aangegeven, achten wij de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond niet goed te onderbouwen, maar wellicht zou nadere studie op de zorgfinanciering voor dat doel wel een rechtvaardigingsgrond kunnen opleveren.

Tot slot bespreken wij nog de vraag of er sprake zou kunnen zijn van verboden ongelijkheid op basis van leeftijd, wanneer de premie is afgeleid van de pensioengrondslag. Bij een hogere grondslag is de premie hoger en dus ook het uitkeringsbedrag voor wonen of zorg wanneer dit uit de premie-inzet komt. De link naar ongelijkheid naar leeftijd is een indirecte: het loon en dus de pensioengrondslag is voor ouderen vaak hoger dan voor jongeren en dus is ook de premie, alsmede de uit premie-inzet resulterende uitkering veelal hoger. Dat de ongelijke premies zijn toegestaan valt goed uit te leggen, aannemende dat het beloningsverschil juridisch toegestaan is. De pensioenopbouw is op het (voor ouderen hogere) loon gebaseerd en dus ook de premie. De rechtvaardiging van de hogere premie ligt in de hogere pensioenopbouw en daarvoor nodige financiering. Die rechtvaardiging gaat niet op bij de financiering van kosten van wonen en zorg. Wel is voorstelbaar dat hoger betaalden hogere woonlasten hebben. Voor zorglasten is die relatie met het inkomen echter niet waarschijnlijk. Hier zal nader onderzoek nodig zijn om te toetsen of er een rechtvaardigingsgrond voor betaling van een hogere uitkering voor kosten van wonen en zorg is toegestaan.

EU-recht

Het hier relevant EU-recht is de hier boven al genoemde richtlijn. Vanwege de verwevenheid van het Nederlands recht betreffende gelijke behandeling op grond van leeftijd met die richtlijn, is de relevantie van de richtlijn onder het Nederlands recht reeds besproken. Hiernaast kan wat het EU-recht betreft ook voor de leeftijd worden gewezen op het in par. 4.3.1 besproken EU-recht. Het Handvest noemt in artikel 21 leeftijd expliciet als grond op basis waarvan discriminatie verboden is. Gelet op de harde betekenis die het Handvest heeft en de strikte uitleg die het HvJ EU in diverse arresten aan de mogelijke uitzonderingen ingevolge richtlijn 2000/78 heeft gegeven³⁴, onderstreept dit de conclusies hierboven getrokken.

4.4 Doorsneepremie en Wet Bpf 2000

Bij de doorsneepremie kan er nog een specifiek solidariteitseffect worden gesignaleerd. Indien het bedrag van doorsneepremie gebruikt kan worden voor de inzet voor wonen of zorg, kunnen de jonge werknemers het solidariteitsbedrag in de premie (deel van de doorsneepremie dat ligt boven de actuariële premie voor de betreffende werknemer) een andere bestemming geven. De werknemer heeft volledig individueel profijt van de doorsneepremie. Dit terwijl bij het achterlaten van de premie in de pensioensfeer, het solidariteitsbedrag in de premie niet, in ieder geval niet rechtstreeks, ten goede komt aan de werknemer. Dit zou wel eens een grote stimulans kunnen

³⁴ Bijvoorbeeld arrest van 12 oktober 2010, Ingeniørforeningen i Danmark (Andersen), C-499/08, Jurispr. p. I-9343.

blijken te zijn voor de jonge werknemers om de premie anders dan voor pensioen in zetten. De solidariteitsbijdrage aan de financiering van de pensioenregeling als geheel wordt daardoor ook lager, met gevolg dat de doorsneepremie verhoogd zal moeten worden of de uitkeringen verlaagd. Dit punt is door de staatssecretaris van SZW in haar brief van 28 november 2014³⁵ als volgt uiteengezet: “In de premievariant hangt dit effect primair samen met de doorsneesystematiek in het pensioenstelsel. Jongere werknemers betalen vanwege de doorsneesystematiek een hogere premie dan actuariel nodig voor de rechten die zij opbouwen. Oudere werknemers leggen tegelijkertijd minder in dan actuariel nodig is. Jongeren kunnen zich, door middel van een lagere inleg, deels aan deze systematiek onttrekken. Dit leidt tot hogere premie-inleg (of een lager pensioen) voor andere deelnemers. Voor ouderen is het onaantrekkelijk deel te nemen aan de keuzemogelijkheid: zij verliezen de voordelen van de doorsneepremie”.

In de doorsneesystematiek is dit oplosbaar door alleen het actuariële deel van de premie voor zover dat beneden de doorsneepremie ligt, inzetbaar te maken voor wonen of zorg. Of er dan nog bedragen in te zetten zijn, die maar enigszins substantie hebben, zou nader onderzocht moeten worden. Belangrijker is hierbij de constatering dat een dergelijke vormgeving impliceert dat voor de oude(re) werknemer er geen mogelijkheid resteert de premie in te zetten voor wonen of zorg. Voor hen ligt de actuariële premie immers boven de doorsneepremie en valt er dus niets in te zetten. Nader onderzoek zal nodig zijn om de effecten op de solidariteit en de financiële opzet van pensioenfondsen te analyseren indien wel mede het solidariteitsbedrag in de premie ingezet kan worden voor wonen en zorgen.

Een drastischer oplossing van dit gesignaleerde probleem bij de doorsneepremie is het afschaffen van de doorsneepremie.³⁶ Wanneer er geen doorsneepremie meer geldt, is ook het hier gesignaleerde probleem niet meer aanwezig. Het vraagstuk of de doorsneepremie afgeschaft zou moeten worden, laten wij in deze studie buiten beschouwing.

De premievariant brengt een (beperkt) keuze-element in de pensioenregeling. Dat hoeft geen gevolgen te hebben voor de houdbaarheid van de verplichtstelling in de context van het Europese mededingingsrecht. Althans indien in het verplichte deel van de pensioenregeling nog voldoende solidariteit overblijft.³⁷

4.5 Uitvoerbaarheid

De gemiddelde pensioenpremie in Nederland bedraagt 17,6%. Een derde deel daarvan is 5,8%. Het gemiddelde inkomen in Nederland is ongeveer € 34.600. De gemiddelde bruto eigen bijdrage is dus ruim € 2.000. De gemiddelde belastingdruk bedraagt 38%, dus jaarlijks is er netto ongeveer € 1.250

³⁵ Kamerstukken II 2014/15, 32 043, nr. 233.

³⁶ Waar recentelijk DNB nog voor heeft gepleit, DNB de *Position Paper DNB ten behoeve van de nationale pensioendialoog*, 15 januari 2015. Zie hieromtrent onder meer ook CPB, *Eindrapportage voor- en nadelen van de doorsneeproblematiek*, 2013 en E. Lutjens en M.J.C.M. van der Poel, ‘De doorsneesystematiek in pensioenregelingen’, in E. Lutjens (red.), *Acht juridische analyses voor de toekomst van het Pensioenstelsel*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2014.

³⁷ Zie M.J.C.M. van der Poel, *De houdbaarheid van verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen en beroepspensioenregelingen. Toetsing aan het mededingingsrecht en het vrij verkeer van diensten en vestiging*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2013.

beschikbaar aan extra aflossing. Om daar een restschuld van €39.000 mee af te lossen moet men meer dan 30 jaar een derde van de pensioenpremie inleveren.

De bovenstaande exercitie houdt geen rekening met de besparing in de rentebetalingen die de extra aflossing oplevert. Uitgaande van een – op basis van de huidige situatie ruim berekende – gemiddelde hypotheekrente van 4%, levert een aflossing van € 1.250 de huizenbezitter een jaarlijkse besparing op van € 50 bruto. Dat betekent dus dat in het tweede jaar al €1.300 kan worden afgelost, zonder dat de bruto woonlasten omhoog gaan, enzovoorts. Als de woningbezitter dat doet (en het verlies van hypotheekrenteaftrek op het extra afgeloste deel van de hypotheek voor lief neemt) heeft hij/zij nog altijd 20 jaar nodig om een restschuld van €39.000 weg te werken.

Het is goed om op te merken dat de consequentie van deze relatief lange termijn is dat de premievariant wat betreft de aflossing van de restschuld alleen relevant is voor de jongere cohorten. Schilder en Conijn (2013)³⁸ laten zien dat van de 800.000 huishoudens ongeveer drie kwart jonger is dan 45 jaar.

Tegenover de vermindering van de restschuld staat een vermindering van het pensioen. Uitgaande van een gemiddeld inkomen van € 34.600, bedraagt de gemiddelde pensioengrondslag ongeveer € 21.600. Bij een opbouwpercentage van 0,1875 levert dit een pensioenopbouw op van per jaar € 405. Door extra af te lossen met een derde van de premie, daalt dit tot € 270. De volledige aflossing van de restschuld kost dus vanaf pensioendatum bruto $20 \times € 135 = € 2.700$ aan pensioen per jaar.

Het probleem van de restschuld is alleen een acuut probleem in het geval dat huizenbezitters bv ten gevolge van werkloosheid of echtscheiding hun woning gedwongen moeten verkopen. De premievariant biedt hier geen oplossing voor in het geval dat de bank de restschuld onmiddellijk opeist. Voor de resterende groep waar geen gedwongen verkoop nodig is blijkt de looptijd in de premievariant erg lang te zijn om effectief het restschuld probleem op te lossen. Voor deze groep zou het wachten op een herstel van de woningmarkt of op een alternatieve wijze extra sparen een reële optie kunnen zijn, die bovendien geen consequenties heeft voor het uiteindelijke pensioeninkomen na pensionering.

4.6 Gedragseffecten

Gezien de beschreven (zeer) geringe bijdrage die de premievariant levert aan het oplossen van een – acute – woningschuld, is het de vraag of hier veel voor gekozen zal worden. De kans is niet uitgesloten dat de keuze niet wordt gemaakt op financieel-zakelijke overwegingen. De keuze is bovendien complex vanwege de gevolgen voor de pensioenaanspraken, versterkt doordat deze gevolgen pas op lange(re) termijn zichtbaar worden.

Voor besteding aan toekomstige latente zorgbehoeften is een vermogensopbouw mogelijk een aangewezen richting. Daartoe zou de premievariant mogelijk wel een goede oplossing kunnen geven.

³⁸ F. Schilder en J. Conijn, *Financierbaarheid van de restschuld*, Research memorandum 2013-01, Amsterdam School of Real Estate.

Hiernaast is de vraag welke premiekeuze aanwezig is in een pensioenregeling bij een doorsneepremie. Indien daar grote groepen jongeren voor het inzetten van de doorsneepremie voor besteding voor wonen of zorg zouden kiezen, tast dit de solidariteit aan en is de vraag of en hoe de pensioenuitvoerder nog economisch verantwoord kan functioneren. Bovendien is met het oog op het economisch verantwoord functioneren van de pensioenuitvoerders een vraag of de premievariant ook gekozen kan worden bij een pensioenfonds in onderdekking, alsmede de mogelijkheid om collectieve tarieven te (blijven) hanteren.

Al de in deze paragraaf genoemde punten behoeven nader onderzoek naar de gedrags- en economische effecten.

Hoofdstuk 5 – De varianten getoetst: de aansprakenvariant

5.1 Civiel Pensioenrecht

5.1.1 Huidig recht

Geen verlies bestemming en afkoopverbod

Bij deze aansprakenvariant krijgen pensioenaanspraken een andere bestemming. Dit is afkoop in de zin van de Pensioenwet.³⁹ Afkoop is in artikel 1 Pensioenwet gedefinieerd als “*iedere handeling waardoor pensioenaanspraken of pensioenrechten hun pensioenbestemming verliezen*”. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat aanvankelijk werd overwogen, net als in het verleden, geen definitie van afkoop in de wet op te nemen om “*ontduikingsmogelijkheden*” te voorkomen. De definitie is zo ruim gekozen, dat van ontduiking geen sprake zou moeten kunnen zijn⁴⁰. Artikel 65 Pensioenwet verbiedt afkoop van pensioen op straffe van nietigheid, behalve onder stringente wettelijk geregelde voorwaarden voor gering pensioen⁴¹ en voor zover pensioen fiscaal bovenmatig is⁴². Afkoop van pensioen was sedert de invoering van de voorganger van de Pensioenwet (de Pensioen- en spaarfondsenwet⁴³) gezien de aard van “pensioen” niet mogelijk, maar het afkoopverbod is pas in 1972 in de wet vastgelegd “*om voor de toekomst*” ten aanzien van afkoop van pensioen “*elk misverstand uit te sluiten*”⁴⁴. Overigens was het aanvankelijk mogelijk dat de minister (van Sociale Zaken) vrijstelling verleende van het afkoopverbod.⁴⁵ De mogelijkheid om uitzonderingen toe te staan op het afkoopverbod zijn later in lagere regelgeving opgenomen en is deze ontheffingsmogelijkheid vervallen.⁴⁶

Dat is geschiedenis. Onder de Pensioenwet verzet het afkoopverbod zich ertegen dat opgebouwde pensioenaanspraken aan die bestemming worden onttrokken en dan voor kosten van wonen of zorg worden besteed. De wettelijke uitzonderingen op het afkoopverbod geven niet de mogelijkheid van afkoop voor wonen of zorg.

Vervreemding

Vervreemding als route is evenmin mogelijk. Vervreemding van pensioenaanspraken of pensioenrechten door een aanspraakgerechtigde of pensioengerechtigde is op grond van artikel 64, lid 1 Pensioenwet nietig, tenzij de vervreemding strekt tot:

³⁹ Zie omtrent deze en andere thans in de Pensioenwet opgenomen belemmering, met name ook de hierna te bespreken onderwerpen vervreemding en verpanding, ook uitgebreid hierover W.P.M. Thijssen, ‘Pensioen inzetbaar voor “wonen” en “zorg”?’ , in E. Lutjens (red.), *Acht juridische analyses voor de toekomst van het Pensioenstelsel*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, 2014. Bedoelde onderwerpen van de onderhavige studie zijn op die bijdrage van Thijssen ontleend.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 413, nr. 3, p. 221.

⁴¹ Artikelen 66 tot en met 68 Pensioenwet.

⁴² Artikel 69 Pensioenwet.

⁴³ wet van 15 mei 1952, *Stb.* 1952, 275.

⁴⁴ Wet van 13 december 1972, *Stb.* 1972, 774.

⁴⁵ Artikel 29 Pensioenwet, zoals gewijzigd bij wet van 13 december 1972, *Stb.* 774.

⁴⁶ Bij wet van 11 juni 1987, *Stb.* 340 is deze ontheffingsmogelijkheid vervallen.

- verpanding van de (toekomstige) pensioentermijnen voor het verlenen van uitstel van betaling ten aanzien van zogenaamde conserverende belastingaanslagen die worden opgelegd bij emigratie⁴⁷;
- het “afstaan” van bijzonder partnerpensioen door de gewezen partner van een (gewezen) deelnemer aan een pensioenregeling aan een eerdere of latere partner van deze (gewezen) deelnemer⁴⁸;
- het vestigen van een zelfstandig recht op uitbetaling op ouderdomspensioen als bedoeld in artikel 2, lid 2 van de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding⁴⁹;
- aanwijzing van de gewezen partner als begunstigde voor (een deel van) het ouderdomspensioen van een aanspraakgerechtigde of pensioengerechtigde voor het uitvoeren van pensioenverrekening volgens het “Boon/Van Loon-arrest”⁵⁰;
- het eveneens in het kader van pensioenverrekening omzetten van (een gedeelte van) het ouderdomspensioen van een aanspraakgerechtigde of pensioengerechtigde in een eigen ouderdomspensioen op het leven van de gewezen partner van de aanspraakgerechtigde of pensioengerechtigde⁵¹.

Een en ander betekent dat pensioenaanspraken of pensioen niet kunnen worden verpand of anderszins tot zekerheid kunnen strekken voor de financiering van een woning of van zorg. Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat vervreemding van pensioenaanspraken, gezien het afkoopverbod, niet méér zou kunnen inhouden dan dat de toekomstige pensioentermijnen aan een ander dan de pensioengerechtigde zouden toekomen. Uitsluitend in het kader van zekerstelling voor fiscale conserverende aanslagen, het afstaan van bijzonder partnerpensioen, pensioenverevening en pensioenverrekening is dat, gezien het voorgaande, mogelijk.

Wijziging pensioenregeling met terugwerkende kracht

Een gedachte zou kunnen zijn om de contractsvrijheid te gebruiken om de pensioenovereenkomst met terugwerkende kracht te wijzigen. Dit loopt echter vast op artikel 20 Pensioenwet. Daar is vastgelegd dat in het kader van een wijziging van een pensioenovereenkomst opgebouwde pensioenaanspraken, behoudens de concreet genoemde wettelijke uitzonderingen, niet kunnen worden gewijzigd⁵².

⁴⁷ Zie voor de toelichting *Kamerstukken II 2005/06*, 30 413, nr. 3, p. 220.

⁴⁸ Opvallend is dat niet de mogelijkheid wordt genoemd dat afstand wordt gedaan van bijzonder partnerpensioen zodat dit beschikbaar komt voor uitruil als bedoeld in art. 60 Pensioenwet. Zie voorts *Kamerstukken II 2005/06*, 30 413, nr. 3, p. 221.

⁴⁹ Hier valt op dat de mogelijkheid van conversie (art. 5 Wet verevening pensioenrechten bij scheiding) niet tevens is genoemd. Zie *Kamerstukken II 2007/08*, 31 226, nr. 3, p. 5 waar uitsluitend van het zelfstandig recht op uitbetaling van ouderdomspensioen wordt gerept.

⁵⁰ HR 27 november 1981, *NJ* 1982, 503 met annotatie W.H. Heemskerk. Zie voor een analyse en de huidige relevantie van dit arrest W.P.M. Thijssen, ‘Pensioenverrekening’, *EB* 2011/3, afl. 1, p. 9-13 en van dezelfde auteur ‘Pensioenverrekening nader uitgewerkt’, *EB* 2011/25, afl. 4, p. 59-63.

⁵¹ Zie eveneens *Kamerstukken II 2007/08*, 31 226, nr. 3, p. 5.

⁵² Die concreet genoemde wettelijke uitzonderingen zijn waardeoverdracht en rechtenkorting door pensioenfondsen.

5.1.2 Wijziging noodzakelijk en mogelijk?

Afkoopverbod

Het afkoopverbod verhindert de hier beschreven aansprakenvariant. Om het toch mogelijk te maken om pensioen(aanspraken) eenmalig in te zetten voor de kosten van wonen of zorg, zou een nieuwe uitzondering op het wettelijk afkoopverbod noodzakelijk zijn. Het kan gaan om een eenmalige afkoop of periodieke (repeterende) afkoop. Die wettelijke regeling zou vorm kunnen krijgen door het opnemen van een rechtstreeks uitzondering in de wet of een delegatiebepaling in artikel 65 Pensioenwet inhoudend dat afkoop onder nadere door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te stellen regels is toegestaan. Als wettelijke restrictie kan worden opgenomen dat het afkoop in verband met concrete andere bestedingsdoelen betreft. De nadere regels zouden kunnen worden opgenomen in het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling. De daar opgenomen regels zouden eventueel kunnen worden uitgewerkt in de Regeling Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling.

In de situatie waarin een inkomensdaling wordt verwacht zou periodieke afkoop van (een gedeelte van) pensioen(aanspraken) een oplossing kunnen zijn. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer inkomen wegvalt als gevolg van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid of omdat alimentatie moet worden voldaan na scheiding of beëindiging van een partnerrelatie. Het betekent dan wel uitholling van het te verwachten pensioen. Periodieke afkoop van pensioen lijkt geen serieuze te overwegen optie als de inkomensdaling het gevolg is van pensionering. Dan zou periodieke afkoop van een gedeelte van het pensioen de inkomensdaling juist versterken en ontstaat een vicieuze cirkel.

Verpanding

Een andere gedachte zou kunnen zijn om de mogelijkheden voor verpanding van pensioenaanspraken te verruimen. Verpanding van pensioenaanspraken houdt in dat eventuele achterstallige hypotheekrente en/of aflossingen of andere vorderingen kunnen worden verhaald op toekomstige pensioentermijnen. Verpanding van pensioen(aanspraken) zou aldus wellicht een middel kunnen zijn om voldoende zekerheid te kunnen bieden voor een woning- of zorgfinanciering. Ook dit vergt een wettelijke ingreep, omdat deze vorm van verpanding van pensioen(aanspraken) onder vigeur van artikel 64, lid 1, aanhef en onder a Pensioenwet niet mogelijk is. Denkbaar zou zijn om dit artikellid uit te breiden met de mogelijkheid voor verpanding onder nadere door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vast te stellen regels. Ook in dit opzicht geldt dat de restrictie zou kunnen worden opgenomen dat deze nadere regels uitsluitend verpanding in verband met woning- of zorgfinanciering kunnen betreffen.

Indien de verpanding de pensioenaanspraak betreft, kan de verpanding, net als de afkoop, een aanzienlijke uitholling van het pensioen betekenen, met name indien de pensioendatum relatief ver in de toekomst ligt en de verschuldigde rente over achterstallige termijnen en aflossingen hoger is dan de indexering van het verpande pensioen of de verpande pensioenaanspraak. Dit laatste impliceert dat verpanding van pensioen(aanspraken) geen optie is indien het inkomen ontoereikend is voor het verkrijgen van de benodigde hypothecaire geldlening. Verpande pensioenaanspraken kunnen immers niet eenvoudig worden uitgewonnen. Is het pensioen al ingegaan, dan fungeren de pensioentermijnen reeds als bron voor betaling van de lasten voortvloeiend uit de hypothecaire lening. De pensioentermijnen kunnen dan niet ook nog eens als aanvullende zekerheid fungeren.

Financiering door pensioenuitvoerder

Zou er een mogelijkheid zijn dat de pensioenuitvoerder een (gedeeltelijke) woningfinanciering verstrekt met het “pensioenvermogen” (de pensioenaanspraak of het pensioen) als zekerheid? Voor zover het voorstel zou inhouden dat een pensioenaanspraak wordt verpand, werd hiervoor al uiteengezet dat dit slechts mogelijk is na wetswijziging. Voor zover het voorstel zou inhouden dat de pensioenuitvoerder volmacht krijgt om toekomstige pensioentermijnen in te vorderen ter dekking van schulden van de pensioengerechtigde uit hoofde van de door de pensioenuitvoerder verstrekte financiering, geldt dat zo’n volmacht altijd herroepelijk is. Zo’n volmacht biedt daarom geen reële zekerheid, omdat de pensioengerechtigde het invorderen van de pensioentermijnen door de pensioenuitvoerder kan blokkeren.

Kan de pensioenuitvoerder misschien tot verrekening van de aan de pensioengerechtigde verschuldigde pensioentermijnen met de schulden van de pensioengerechtigde uit hoofde van de woningfinanciering overgaan⁵³. Dat valt gezien de wetsgeschiedenis van de wettelijke regeling voor verrekening van vorderingen te betwijfelen, omdat voor verrekening zou zijn vereist dat de pensioenuitvoerder en de pensioengerechtigde “wederkerig” schuldeiser en schuldenaar zijn. Aan dat vereiste lijkt in verband met de hier bedoelde verrekening niet voldaan, omdat de pensioenuitvoerder crediteur van de pensioengerechtigde is in hoedanigheid van verstrekker van de woningfinanciering, terwijl hij debiteur is ten opzichte van de pensioengerechtigde in hoedanigheid van pensioenuitvoerder. Onder die omstandigheden bestaat de bevoegdheid tot verrekening waarschijnlijk niet⁵⁴. Indien de woningfinanciering door de pensioenuitvoerder zou zijn verstrekt uit vermogen dat juridisch is afgescheiden van het pensioenvermogen van de pensioenuitvoerder, bestaat zonder meer geen bevoegdheid tot verrekening⁵⁵.

De vraag of een pensioenuitvoerder uit het pensioenvermogen woningfinancieringen mag verstrekken, blijft in dit artikel buiten beschouwing. De vraag zou onder meer moeten worden beantwoord in het kader van de voor het beleggingsbeleid geldende prudent-person-regel⁵⁶.

Wijziging met terugwerkende kracht

Het wijzigen van de pensioenovereenkomst met terugwerkende kracht is verhinderd door artikel 20 Pensioenwet. Een wijziging van artikel 20 Pensioenwet zou een nadere uitzondering moeten inhouden, die wellicht ook het eenvoudigst zou kunnen worden ingericht door een delegatiebepaling op te nemen zoals hiervoor reeds aangeduid. In het wettelijk systeem zou een dergelijke wijziging van pensioenaanspraken niet als afkoop moeten kwalificeren (evenmin als

⁵³ Op de voet van artikel 6:127, lid 1 BW.

⁵⁴ Aldus artikel 6:127, lid 2 BW. Zie de TM op art. 6.1.10.4 Ontwerp BW, PG Boek 6, p. 491.

⁵⁵ Artikel 6:127, lid 3 BW.

⁵⁶ De regel dat moet worden belegd in het belang van de (toekomstige) pensioengerechtigden. Zie voor verzekeraars die premieovereenkomsten met beleggingsvrijheid uitvoeren artikel 52, lid 1 Pensioenwet en de verwijzing daarin naar artikel 135 Pensioenwet waarin de prudent person voor pensioenfondsen is opgenomen. De prudent person regel is gebaseerd op artikel 18 van Richtlijn 2003/41/EG van het Europees Parlement ende Raad van 3 juni 2003 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (de zogenaamde pensioenfondsenrichtlijn), Pb. EU 23 september 2003, L 235, p. 18-20.

waardeoverdracht als afkoop kwalificeert⁵⁷), of zou de bedoelde wijziging van pensioenaanspraken ook als een wettelijk toegestane uitzondering op het afkoopverbod moeten worden beschouwd. Dan dient de uitzondering op het afkoopverbod ook in artikel 65 Pensioenwet te worden geregeld. Een wijziging van artikel 20 Pensioenwet lijkt daarom overbodig indien afkoop al gedeeltelijk mogelijk wordt gemaakt.

5.2 Fiscale behandeling

5.2.1 Huidig recht

Als een deel van de reeds opgebouwde pensioenaanspraken wordt gebruikt voor aflossing van de woningschuld of een ander doel buiten de pensioenbestemming, is sprake van een gedeeltelijke afkoop. Om onder de omkeerregel te vallen, moet in de pensioenregeling zijn opgenomen dat de pensioenaanspraken niet afkoopbaar zijn.⁵⁸ Indien desondanks sprake is van (gedeeltelijke) afkoop, wordt op grond van artikel 19b Wet LB 1964 de aanspraak op het onmiddellijk aan de afkoop voorafgaande tijdstip aangemerkt als loon uit vroegere dienstbetrekking.⁵⁹

Uit de wetsgeschiedenis bij artikel 19b Wet LB 1964 blijkt dat gedeeltelijke afkoop ook leidt tot toepassing van artikel 19b Wet LB 1964.⁶⁰ Uit de parlementaire historie bij artikel 45c, tweede lid, onderdeel b Wet IB 1964, waarvan artikel 19b Wet LB 1964 is afgeleid, blijkt dat de wetgever een gedeeltelijke afkoop beschouwt als een volledige afkoop.⁶¹ Een gedeeltelijke afkoop leidt dus tot heffing over de volledige afkoopwaarde van de aanspraak. Naar aanleiding van een andersluidende uitspraak van de Rechtbank Gelderland⁶² gaf de staatssecretaris van Financiën aan dat uit het feit dat wegens het ontbreken van een materieel belang⁶³ geen hoger beroep was ingesteld “geenszins mag worden afgeleid dat de uitspraak ten aanzien van de partiële toepassing van artikel 19b van de Wet op de loonbelasting 1964 door mij wordt gedeeld”.⁶⁴ De staatssecretaris geeft aan dat in de wet en wetsgeschiedenis geen aanknopingspunt is te vinden dat bij overschrijding van de wettelijke grenzen slechts het bovenmatige deel van de aanspraak is belast. Hij verwijst hierbij naar het arrest van de Hoge Raad van 16 september 1981; “dat de taak van de rechter in belastingzaken slechts meebrengt te beoordelen of aan de beide directeuren van belanghebbende toegekende aanspraken berusten op een pensioenregeling zoals bedoeld in artikel 11, lid 3, aanhef en letter a, van de Wet; dat een ontkennende beantwoording van deze vraag medebrengt dat die aanspraak in haar geheel tot het loon behoort”.⁶⁵ Hetzelfde standpunt nam AG Van Ballegooijen in bij zijn conclusie bij het arrest van de Hoge Raad van 19 september 2008⁶⁶: “Het uitgangspunt dat pensioenaanspraken niet gesplitst kunnen mogen worden in een belast en een onbelast gedeelte, moet naar mijn oordeel

⁵⁷ Aldus *Kamerstukken II 2005/06*, 30 413, nr. 3, p. 221. Rechtenkorting door een pensioenfonds kwalificeert als wettelijke uitzondering op het afkoopverbod, zie artikel 65 Pensioenwet.

⁵⁸ Artikel 18, eerste lid, onderdeel b Wet LB 1964.

⁵⁹ Artikel 19b, eerste lid, onderdeel b Wet LB 1964.

⁶⁰ *Kamerstukken II 1992/93*, 23 046, nr. 3, p. 24

⁶¹ *Kamerstukken II 1990/91*, 21 198, nr. 15, p. 42.

⁶² Rb. Gelderland 5 november 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4262.

⁶³ De inspecteur zegde toe om de aanslag te vernietigen om andere dan in de uitspraak genoemde redenen.

⁶⁴ Toelichting staatssecretaris van 4 december 2013, nr. DGB 2013-6494.

⁶⁵ HR 16 september 1981, ECLI:NL:HR:1981:AW9809.

⁶⁶ HR 19 september 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD3162.

worden gezien tegen de achtergrond van het in de Wet LB 1964 neergelegde pensioenregime. De strekking daarvan is om pensioenregelingen aan zodanige voorwaarden te onderwerpen, dat zij in hun geheel beschouwd tot een resultaat leiden dat in voldoende mate in overeenstemming is met de maatschappelijke opvattingen terzake. Een pensioenregeling kan, in diezelfde lijn, slechts ‘zuiver’ of ‘onzuiver’ zijn, waardoor de aanspraak die recht geeft op uitkeringen ingevolge een dergelijke regeling hetzij tot het loon behoort, hetzij vrijgesteld is. De samenhang in de pensioendefinitie wordt onderstreept door artikel 19b Wet LB 1964. Krachtens dat artikel behoort een pensioen- of een VUT-aanspraak in zijn geheel tot het loon indien deze niet langer als zodanig is aan te merken”. Tenslotte wijst de staatssecretaris op het arrest van de Hoge Raad van 9 november 2012⁶⁷. In dat arrest oordeelde de Hoge Raad dat ondanks dat de belanghebbende ook daar geen rechtstreekse handelingen had verricht ten aanzien van de pensioenaanspraak, de aanspraak toch voor het geheel als inkomen uit vroegere dienstbetrekking moet worden aangemerkt.

De fiscale wetgeving kent ook een verbod op formele of feitelijke zekerheidsstelling van pensioenaanspraken of –rechten.⁶⁸ De in paragraaf 5.1.3 beschreven varianten waarin sprake is van verpanding of belening leiden er op grond van artikel 19b Wet LB 1964 ook toe dat de aanspraak op het onmiddellijk aan de verpanding of belening voorafgaande tijdstip niet meer onder de omkeerregel valt en wordt aangemerkt als loon uit vroeger dienstbetrekking.

5.2.2 Wijziging noodzakelijk en mogelijk?

Om deze aansprakenvariant mogelijk te maken, is dus wel wijziging van de fiscale wetgeving – met name artikel 19b Wet LB 1964 – nodig. Dat kan bijvoorbeeld door het eerste lid van artikel 19b Wet LB 1964 te wijzigen van een “in-geval-van-bepaling” in een “voor-zover-bepaling”. Daardoor geldt dit dan echter wel in alle gevallen van gedeeltelijke afkoop of anderszins onzuiver worden van de aanspraak. Als we het willen beperken tot alleen de situatie waarin sprake is van gedeeltelijke afkoop, belening of verpanding voor de aflossing van de hypotheek, compliceert dat de wet- en regelgeving aanmerkelijk. In dat geval ligt een verwijzing naar de Pensioenwet voor de hand, zoals dat nu al het geval is in het vierde lid van artikel 19b Wet LB 1964. In de Pensioenwet moet om deze variant te kunnen verwezenlijken deze vorm van afkoop nadrukkelijk worden opgenomen. Artikel 65 Pensioenwet bepaalt immers; “Afkoop is slechts mogelijk in of bij krachtens de artikelen 66 tot en met 69 en 134 bedoelde situaties of in geval van toepassing van artikel 3:161 van de Wet op het financieel toezicht. Elk beding strijdig met dit artikel is nietig”. Via een verwijzing naar een nieuw in de Pensioenwet op te nemen afkoop- belenings- of verpandingsmogelijkheid, is de afkoop dan ook fiscaal toegestaan. Zie ook hetgeen we hierover zeggen in paragraaf 5.1.2.

Of een dergelijke beperking wenselijk is, is een politieke vraag waarop wij verder niet ingaan. Wij beperken ons tot de constatering dat beide varianten mogelijk zijn indien de wetgever de wet dienovereenkomstig aanpast.

⁶⁷ HR 9 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW4753.

⁶⁸ Artikel 18, eerste lid, onderdeel b Wet LB 1964.

5.3 Gelijke behandeling

5.3.1 Gelijkheid en geslacht

De toepasselijke Nederlands en EU-normen zijn besproken in par. 4.3.1. Daaruit volgt dat ongelijkheid tussen mannen en vrouwen bij de uitkeringen niet is toegestaan. Uit die regels vloeit voort dat een onderscheid tussen mannen en vrouwen evenmin is toegestaan wanneer de uitkering de vorm van een afkoopsom heeft.

De Pensioenwet reguleert thans ook reeds de gelijkheid voor mannen en vrouwen in met afkoop vergelijkbare gevallen. Bij het gebruik maken van keuzemogelijkheden en vormen van uitruil in de pensioenregeling (artikel 62 Pensioenwet) moet de pensioenuitvoerder waarborgen dat “geen onderscheid gemaakt wordt tussen mannen en vrouwen”. Bij het afkopen van een klein pensioen (artikel 66 Pensioenwet) waarborgt de pensioenuitvoerder (voor opgebouwde aanspraken vanaf 1 januari 2005⁶⁹) bij de vaststelling van de afkoopwaarde “dat geen onderscheid gemaakt wordt tussen mannen en vrouwen”. Het sluit hier bij aan om ook bij de vaststelling van de afkoopsom die wordt betaald met het oog op de financiering van wonen of zorg geen onderscheid tussen mannen en vrouwen mag worden gemaakt.

5.3.2 Gelijkheid en leeftijd

In de brief van 28 november 2014⁷⁰ signaleert de staatssecretaris van SZW een complicatie in verband met de volgende constatering: “Bij de afkoopvariant krijgen oudere deelnemers voor dezelfde aanspraak een hogere afkoopwaarde dan jongere deelnemers”. Dat is volgens de staatssecretaris mogelijk een complicatie in verband de regels over gelijke behandeling op grond van leeftijd.

De toepasselijke Nederlands en EU-normen inzake gelijkheid en leeftijd zijn besproken in par. 4.3.2. Daaruit volgt dat ongelijkheid op grond van leeftijd bij het aanwenden van de premie voor een uitkering ten behoeve van wonen of zorg, getoetst moet worden op aanwezigheid van een objectieve rechtvaardigingsgrond. Daar is aangegeven dat een rechtvaardigingsgrond ons inziens niet makkelijk zal zijn te onderbouwen. Dezelfde conclusies gelden naar ons oordeel voor de uitkering bij wijze van afkoopsom. Dat zou betekenen dat de afkoopsom op actuariel neutrale tarieven vastgesteld moet worden. Dat zou echter de solidariteit binnen de pensioenregeling te zeer kunnen aantasten. Een soort van “doorsnee-afkoopsom” zou voor jongeren namelijk hoger zijn de individueel actuariel bepaalde som en voor oudere lager. Dat zou een stimulans zijn voor jongeren om voor afkoop te kiezen. Het op “eerlijke” wijze behouden van de solidariteit zou daarom mogelijk als rechtvaardigingsgrond kunnen gelden. Nader onderzoek naar het effect indien de afkoopsom op neutrale tarieven wordt bepaald en eventuele alternatieven zijn hier noodzakelijk.

⁶⁹ De vraag of deze ten aanzien van voor die datum opgebouwde aanspraken sedert het arrest van het HvJ EU 1 maart 2011, *PJ* 2011, 96 (Test-Aankoop) nog onderscheid tussen mannen en vrouwen is toegestaan, laten wij hier buiten beschouwing.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2014/15, 32 043, nr. 233.

5.4 Doorsneepremie en Wet Bpf 2000

In geval van afkoop van een deel van de opgebouwde pensioenaanspraak is kan er zoals in de vorige paragraaf al werd aangegeven een “probleem” ontstaat met de solidariteit indien de afkoopsom op neutrale (doorsnee)tarieven wordt bepaald. Ook kan er een aantasting van de solidariteit zijn wanneer afgekocht zou kunnen worden bij een pensioenfonds in onderdekking. Bovendien is dat het geval, omdat “selectie” niet valt uit te sluiten: het is een niet ondenkbeeldige gedragsreactie dat ongezonde deelnemers, die verwachten bij het ingaan van de pensioenuitkering niet meer (lang) in leven te zullen zijn, eerder voor afkoop kiezen. Dit alles is niet onvereenigbaar met de verplichtstelling van deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds, maar zet wel de solidariteit onder druk.

5.5 Uitvoerbaarheid

In de aansprakenvariant zou de eigenaar van een woning met een restschuld op enig moment in de levensloop een fractie van zijn/haar pensioenvermogen kunnen opnemen. Stel dat de mogelijkheid wordt geboden om op de pensioeningangsdatum 25% van het dan aanwezige pensioenkapitaal te gebruiken voor het aflossen van een restschuld. Uitgaande van een gemiddeld ouderdomspensioen van €10.000,- per jaar betekent dit dat er €2.500,- van het eerste pensioeninkomen beschikbaar zou komen. Als dit bedrag (grof berekend) gekapitaliseerd wordt met een factor 17, dan betekent dit dat voor een huishouden op leeftijd 65, met een gemiddeld pensioeninkomen van €10.000,- per jaar een restschuld van €42.000,- kan worden afgelost ten koste van een reductie van 25% in het pensioeninkomen.

Voor de huidige gezinnen waar het huis onder water staat en waarvoor een acute behoefte bestaat aan het aflossen van de restschuld is de bovenstaande rekenkundige exercitie niet relevant. Immers, het merendeel van de huishoudens met een restschuld en een acute behoefte aan financiering van een restschuld is nog niet pensioengerechtigd. Zo zal voor een 45 jarige met een pensioenopbouw van 20 jaar het op dat moment aanwezige pensioenkapitaal slechts een fractie zijn van het gemiddelde pensioeninkomen. Het kapitaliseren van een kwart van het op dat moment aanwezige pensioenkapitaal zal daarom ook bij lange na niet toereikend zijn om een gemiddelde restschuld van €39.000,- af te lossen. Bovendien zal het kapitaliseren van een kwart van het pensioeninkomen leiden tot forse dalingen in het pensioeninkomen op het moment van pensionering. Des te eerder in de levensloop het aanwezige pensioenkapitaal wordt gekapitaliseerd, des te lager het bedrag dat vrijkomt ten behoeve van de aflossing van de restschuld en des te hoger de korting in het uiteindelijke pensioeninkomen op het moment van pensionering.

5.6 Gedragseffecten

Gedragseffecten en de betekenis daarvan voor de solidariteit en het economisch verantwoord kunnen functioneren van pensioenuitvoerders heeft nader onderzoek. Wij beschreven reeds (zie par. 5.3.2 en 5.4) dat een op neutrale tarieven gebaseerde afkoopsom de solidariteit kan aantasten. Hiernaast zal beoordeeld moeten worden of afkoop mogelijk is bij een pensioenfonds in onderdekking en het effect van selectie (doordat “ongezonde” deelnemers eerder voor afkoop zullen kiezen).

Hoofdstuk 6 – De varianten getoetst: de uitkeringvariant

6.1 Civiel Pensioenrecht

6.1.1 Huidig recht

De uitkeringenvariant is de variant waarbij de periodieke uitkering in tijd naar voren wordt gehaald door deze in hoogte te laten variëren, dan wel de uitkering (voor een deel) een andere bestemming krijgt. In het laatste geval is sprake van afkoop van een deel van het pensioen. De variatie of afkoop kan gepaard gaan met een rechtstreeks betaling door de pensioenuitvoerder voor een ander doel, met name dus voor wonen of zorg.⁷¹

Variatie in hoogte

De hoogte van het pensioen kan na ingang variëren.. Het wordt ook wel genoemd hoog/laag constructie. Artikel 62 lid 1, onder geeft aan dat in de pensioenregeling voor de deelnemer de keuze opgenomen mag worden om de hoogte van het pensioen te laten variëren. Het is dus geen eenzijdig wettelijk recht van de werknemer. Artikel 63 stelt grenzen aan de variatie-bevoegdheid. Deze variatiemogelijkheid is een uitzondering op het voorschrift dat het pensioen na ingang “vastgesteld” moet zijn. Dit voorschrift is opgenomen in de definitie van pensioensoorten in artikel 1 Pensioenwet en betekent dat de hoogte niet meer mag fluctueren, behoudens door toeslagverlening. Artikel 62 en 63 geven een uitzondering op het voorschrift van “vastgesteld” door variatie in de hoogte van de uitkering toe te staan. De door artikel 62 getrokken grenzen zijn:

- ten eerste dat de laagste uitkering ten minste 75% van de hoogste moet zijn (artikel 63, lid 1, aanhef en onder a Pensioenwet). In de praktijk pleegt men te kiezen voor “hoog/laag”: vanaf de ingangsdatum van het pensioen, als de pensioengerechtigde nog fit is, een wat hoger pensioen, later een wat lager. In het kader van het thema van deze studie onderstrepen wij dat de keuze ook andersom zou mogen worden gemaakt: “laag/hoog”, naarmate de pensioengerechtigde ouder wordt een hoger pensioen om de eventuele kosten voor woningaanpassing en eventueel stijgende zorgkosten op te vangen indien die niet op andere wijze zijn gedekt. De “laag/hoog”-constructie is wettelijk mogelijk.
- ten tweede geldt dat de mate van variatie uiterlijk op de ingangsdatum van het pensioen moet worden vastgesteld (artikel 63 lid 1 onder b Pensioenwet). Het kiezen voor variatie in de hoogte op een later moment, staat de Pensioenwet thans dus niet toe. Het derde lid van artikel 63 laat overigens een zeer beperkte uitzondering toe op de regel dat de variatie uiterlijk op de ingangsdatum van het pensioen moet zijn vastgesteld: die datum van vaststelling mag de leeftijd van 65 jaar zijn wanneer het pensioen (op een eerdere datum) is ingegaan voor 1 januari 2013. Dat geeft geen ruimte voor meer algemene variatie gedurende de uitkeringsfase.

⁷¹ De vraag of betaling van pensioen in de vorm van natura, zoals wonen of zorg, mogelijk zou moeten worden gemaakt, laten wij in dit onderzoek buiten beschouwing. Dit is thans niet mogelijk gelet op de regel dat de pensioenuitkering in Nederlands wettig betaalmiddel moet zijn vastgesteld (artikel 11 Pensioenwet).

Afkoop

De beperkingen inzake afkoop van een ingegaan pensioen, zijn hetzelfde als in Hoofdstuk 5, par. 5.1 beschreven voor de pensioenaanspraak.

Voorschotbetaling

Het geven van een voorschot door de pensioenuitvoerder op het toekomstige pensioen, zou een thans een feitelijke mogelijkheid zijn om een deel van de pensioenuitkeringen 'naar voren te halen'. Een dergelijke voorschot-betaling is echter niet afdwingbaar, behoudens zeer bijzondere uitzonderingen wegens redelijkheid en billijkheid.

Betaling aan derde

De betaling van (een deel van) de pensioenuitkering aan een derde, zou een mogelijkheid kunnen geven aan de uitkering een woon of zorgbestemming te geven. Pensioen is een persoonlijk recht. Tegen de wil van de rechthebbende kan geen aanspraak aan ander worden gegeven. Artikel 64, lid 2 Pensioenwet geeft echter wel de mogelijkheid een ander een volmacht te geven tot invordering van uitkeringen uit hoofde van een pensioenrecht. De volmacht is echter steeds herroepelijk. Het doet er daarbij niet toe onder welke vorm of benaming de volmacht is verleend. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het begrip volmacht ziet op de rechtsfiguur van de volmacht zoals die is geregeld in artikel 3:60 BW. Verder blijkt uit de wetsgeschiedenis dat een volmacht tot invordering van pensioen slechts kan worden gegeven voor een pensioen dat is ingegaan. Het zou "*weinig zinvol*" zijn "*om een herroepelijke volmacht af te geven met betrekking tot een aanspraak*".

In dit verband rijst de vraag of vóór ingang pensioen wel een herroepelijke volmacht tot invordering van het pensioen kan worden gegeven die feitelijk tot invordering door de gevolmachtigde zal leiden nadat het pensioen zal zijn ingegaan. De regeling van de volmacht in de artikel 3:60v. BW verzet zich daartegen niet. Uit de wetsgeschiedenis blijkt het volgende: "*De volmacht kan alleen worden afgegeven indien er sprake is van een ingegaan pensioen*". Het lijkt dat deze woorden zo moeten worden uitgelegd, dat een volmacht tot invordering van pensioen uitsluitend kan zien op een ingegaan pensioen, maar wel reeds vóór ingang pensioen kan worden gegeven.

Een vraag is voorts of de pensioenuitvoerder verplicht is om medewerking te verlenen aan het uitvoeren van de volmacht. Dat is niet het geval, zoals in het kader van een kwestie omtrent pensioenverrekening volgens het Boon/Van Loon-arrest bleek uit de rechtspraak⁷². De reden is gelegen in het feit dat overeenkomsten tussen partijen (de volmachtgever/(toekomstig) pensioengerechtigde en de gevolmachtigde) nu eenmaal geen verplichtingen voor derden kunnen scheppen, een aan het Nederlandse vermogensrecht ten grondslag liggend beginsel voortvloeiend uit de partijautonomie⁷³.

In de wettelijke regeling van artikel 64, lid 2 Pensioenwet schuilt gezien het voorgaande een belangrijke beperking van de volmacht. Weliswaar is het mogelijk dat een pensioengerechtigde een volmacht verstrekt aan zijn pensioenuitvoerder om zijn pensioen (gedeeltelijk) rechtstreeks aan een woningfinancier of een zorginstelling te betalen, maar zo'n volmacht is herroepelijk. Een dergelijke

⁷² Rb. Maastricht 10 december 1998, *PJ* 1999/71 m.nt. W.P.M. Thijssen.

⁷³ Zie Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-III* 2010, nr. 518. Zie ook punt 2b van de annotatie bij *PJ* 1999/71 aangehaald in de vorige voetnoot.

volmacht geeft de woningfinancier of de zorginstelling vanwege de herroepelijkheid van de volmacht geen zekerheid voor betaling.

6.1.2 Wijziging noodzakelijk en mogelijk?

Variatie in hoogte

De variatie in hoogte van het pensioen is beperkt: zowel wat betreft de bandbreedte (75% van 100% regel) als het keuzemoment. Om ruimere keuze mogelijk te maken is wetswijziging nodig.

Deze kan inhouden:

- ten eerste dat de bandbreedte wordt verruimd;
- ten tweede dat het wordt toestaan de keuze ook na ingang van het pensioen te maken.

Bij verruiming van de bandbreedte moet wel een begrenzing in acht worden genomen. Het verschil tussen de laagste en hoogste uitkering mag immers niet zodanig zijn, dat er materieel sprake is van een (verkapte) afkoop.

Afkoop

Voor de mogelijkheid van afkoop van het ingegaan pensioen geldt hetzelfde als in par. 5.1.2 bij de aansprakenvariant is beschreven.

6.2 Fiscale behandeling

6.2.1 Huidig recht

Op grond van artikel 18d Wet LB 1964 mag de hoogte van de pensioenuitkering variëren op voorwaarde dat de laagste uitkering niet minder bedraagt dan 75% van de hoogte en de mate van variatie ten laatste op de ingangsdatum van het pensioen wordt vastgesteld. Indien na pensioeningangsdatum nog een dergelijke variatie plaatsvindt, voldoet het pensioenrecht niet langer aan de fiscale voorwaarden en is de gehele aanspraak in een keer belast op grond van artikel 19b Wet LB 1964.

6.2.2 Wijziging noodzakelijk en mogelijk?

Derhalve is ook wetswijziging noodzakelijk om deze uitkeringvariant fiscaal mogelijk te maken. De genoemde voorwaarde dat de mate van variatie ten laatste op de ingangsdatum wordt vastgesteld, moet vervallen om deze variant te kunnen verwezenlijken. Ook hier speelt de vraag of we deze variant alleen toestaan in het kader van het gebruiken van de extra pensioenuitkering voor uitgaven voor wonen en zorg, of dat we dit in zijn algemeenheid willen toestaan. Het antwoord op deze vraag is weer een politieke afweging waarin wij ons op deze plaats niet begeven. Ook hier beperken we ons tot de constatering dat beide varianten mogelijk zijn als de wetgever de wet dienovereenkomstig aanpast. Om pensioenuitvoerders niet te confronteren met ongelimiteerde aanpassingen, met alle daarmee gepaard gaande kosten, zou overwogen kunnen worden om het

aantal keren dat na pensioeningangsdatum de hoogte van de uitkering te wijzigen te beperken en/of deze mogelijkheid alleen te bieden indien en voor zover de pensioenuitvoerder daarmee akkoord gaat.

6.3 Gelijke behandeling

6.3.1 Gelijkheid en geslacht

Uitkeringen voor mannen en vrouwen dienen gelijk te zijn. Zie de beschrijving in par. 4.3.1. In artikel 62 lid 1 is voor de variatie al vastgelegd dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen. Alleen indien er sprake is van verschillende uitkeringen voor mannen en vrouwen in de methode dat met het doel van gelijke uitkeringen een hogere werkgeversbijdrage is betaald (artikel 12c lid 2 onder b Wgb mv), zal de bestaande ongelijkheid ook bij de variatie voortgezet kunnen worden.

Ook afkoopsommen mogen niet ongelijk zijn voor mannen en vrouwen. Zie voor de onderbouwing par. 4.3.2 en 5.3.2.

6.3.2 Gelijkheid en leeftijd

De variatie in de uitkering betreft de ingegane uitkering. De omrekening van de uitkering ingeval van variatie gebeurt leeftijd neutraal. Hier is geen gelijke behandeling complicatie. De contante waarde van de uitkering blijft gelijk. In geval van afkoop is het in par. 5.3.2 gestelde van overeenkomstige toepassing.

6.4 Doorsneepremie en Wet Bpf 2000

Indien de variatie in de uitkering op neutrale tarieven plaatsvindt, is er geen aantasting van de solidariteit. Voor de afkoop is het in par. 5.4 gestelde van overeenkomstige toepassing.

6.5 Uitvoerbaarheid

De uitkeringvariant heeft betrekking op personen die al pensioen ontvangen. Als er dan nog restschuld is, kan in deze variant een deel van de uitkering worden gebruikt om die schuld af te lossen. Dan worden de erfgenamen in ieder geval niet belast met die restschuld. In par. 5.5 hebben we met een simpel rekenvoorbeeld laten zien dat dit voor een huishouden met een gemiddeld pensioeninkomen mogelijk effectief kan als de kapitalisatie direct of spoedig na het moment van pensionering wordt gedaan. Bij het kapitaliseren van het pensioeninkomen op latere leeftijden zal het beschikbare gekapitaliseerde pensioenvermogen snel dalen. Daar komt verder nog bij dat de uitkering 'naar voren halen' zodat de restschuld geheel is afgelost en de uitkering voortaan wat lager is, ook riskant lijkt vanwege mogelijke risicoselectie (als men het einde van het leven voelt naderen ga men snel de restschuld aflossen, maar de uitkering die dan naar wordt gehaald zou de betrokkene anders nooit krijgen).

Door het schot tussen pensioenvermogen en vermogen dat in de eigen woning is opgetrokken te nuanceren, of althans minder hoog te maken, wordt het mogelijk de voor pensioen bestemde gelden flexibeler in te zetten. Personen met een eigen woning (zonder hypotheek) hebben lagere woonlasten en kunnen dus (bij overigens gelijke omstandigheden) met een lager pensioen dezelfde levensstandaard bereiken als mensen zonder eigen woning. De reden is dat ze vermogen hebben opgebouwd in de woning dat als een substituuat zou kunnen worden gezien voor het pensioenvermogen. De huidige praktijk maakt het echter buitengewoon kostbaar om vermogen dat in de woning is opgeslagen om te zetten in pensioenvermogen (zie Conijn et al. 2014)⁷⁴. Onze simpele *back of the envelop*-berekeningen laten ook zien dat het RMU-voorstel waarschijnlijk geen effectief middel zal zijn om het probleem van de restschuld op te lossen. Daarnaast kleven een aantal nadelen aan het voorstel die in eerdere (WRR)rapporten en artikelen (bv Beetsma & Romp, 2015)⁷⁵ uitvoerig zijn beschreven.

6.6 Gedragseffecten

Indien de variatie en afkoop op neutrale tarieven gebeurt zien wij geen specifieke gedagseffecten. Wel is ook hier niet ondenkbeeldig dat “ongezonde” pensioengerechtigden eerder voor variatie of afkoop zullen kiezen.

⁷⁴ J. Conijn, B. Kramer, J. Rouwendal en F. Schilder (2014), *Verzilveren van Overwaarde: De Mogelijkheden van het Woningbezit in de Bekostiging van Wonen, Zorg en Pensioen*, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate 2014.

⁷⁵ R. Beetsma en W. Romp, Veel bezwaren aan inzetten pensioen voor hypotheek, *FD.nl*, 7 januari 2015.

Hoofdstuk 7 – Toepassing voor restschuld of zorg

7.1 Toepassing voor restschuld

Gegeven de juridische kaders doen zich vier relevante vragen voor:

- 1) hoe relevant is het probleem van de restschuld?;
- 2) wat zijn de voor- en nadelen van het RMU-plan?;
- 3) wat zijn de mogelijke varianten van het RMU-plan en wat zijn de consequenties van het plan voor Nederlandse huishoudens?;
- 4) wat zijn de mogelijke gedragsresponses van het RMU-plan?

Het antwoord op de laatste vraag moeten we schuldig blijven. Immers, de voorgestelde plannen zijn (nog) niet geïmplementeerd en in het verleden hebben zijn er geen vergelijkbare veranderingen in het pensioenstelsel geweest op basis waarvan we een inschatting kunnen maken. Een alternatief is het uitvoeren van een zogenaamde “stated-preference”-methode waarin fictieve scenario’s aan huishoudens worden voorgesteld. Uit gemaakte keuzen van de huishoudens kan dan worden afgeleid op welke wijze de huishoudens mogelijk zullen reageren op het voorgestelde plan. Tevens kunnen in een dergelijk onderzoek, natuurlijk, ook responses op alternatieve plannen worden bekeken. EPAZ stelt voor om op een later tijdstip in samenwerking met de partners te bekijken of zo’n onderzoek wenselijk is.

Hoe relevant is het probleem? Of, met andere woorden, wat is de omvang van de restschuld en om hoeveel huishoudens gaat het? Schilder en Conijn (2013) laten zien dat voor ruim 800.000 huishoudens de woning ‘onder water staat’ en dat de gemiddelde restschuld bij gedwongen verkoop € 39.000,- bedraagt. Wat is het probleem met de restschuld? De LTV-ratio is hoger dan 1, dus banken kunnen de hoofdsom niet terugkrijgen als de eigenaar nalatig is in het betalen van de hypotheeklasten en het tot verkoop bij executie komt. Een aantal kanttekeningen is hierbij op zijn plaats. Bij lang niet ieder van de ruim 800.000 huishoudens zal de behoefte bestaan om gebruik te maken van het RMU-voorstel. Immers, de restschuld vormt alleen een acuut probleem bij baanverlies of bij een scheiding. De overige huishoudens (voor zover niet gedekt door de NHG) zouden in principe ook kunnen wachten tot de woningmarkt weer aantrekt. Zolang er nog een restschuld overblijft bij verkoop van de huidige woning, is het echter wel erg lastig – zo niet onmogelijk – om een hypotheek van dezelfde orde van grootte voor de volgende woning te krijgen. De reden is dat de restschuld de kredietruimte aanzienlijk beperkt. Dat is een belangrijke oorzaak waarom veel eigenaars van een woning met een hypotheek ‘onder water’ niet verhuizen. Zie opnieuw Schilder en Conijn (2013), die ook suggesties doen voor oplossingen.

Het probleem van de restschuld is mogelijk een tijdelijk probleem dat met extra sparen en het aantrekken van de woningmarkt kan worden opgelost, zonder de pensioenaanspraken op de langere termijn te verminderen (zie ook Beetsma en Romp, 2015). De aantrekkelijkheid van een uitruil tussen pensioenvermogen en vermogen in de woning hangt bovendien ook af het relatieve rendement van de inleg. Tenslotte is het zo dat de gemiddelde restschuld zal variëren met het inkomen. De hogere inkomens hebben mogelijk hogere restschulden, maar voor hen geldt ook dat indien er niet van gedwongen verkoop sprake is, het opofferen van pensioeninkomen ten opzichte van huidig inkomen minder relevant is.

De voor- en nadelen zijn reeds eerder geschetst in het ESB-artikel van Conijn, Kramer, Rouwendal en Schilder (24 oktober, 2014)⁷⁶ en Beetsma en Romp (2015). In het kort: aflossing van de restschuld bevordert de doorstroming op de woningmarkt en heeft als voordeel dat het besteedbare inkomen beter over de levensloop wordt verspreid. Immers, een stukje van het besteedbare inkomen komt vrij omdat er via de pensioenpremie wordt gespaard voor de aflossing. Daarentegen is het goed om (nogmaals) op te merken dat het mogelijk om een tijdelijk probleem gaat. Er bestaat bovendien het gevaar dat mensen te weinig pensioen opbouwen en over de levensloop bezien zal het totaal aan inkomen afnemen omdat er minder gebruik wordt gemaakt van de hypotheek rente aftrek. Bovenop deze bezwaren is het goed om op te merken dat huishoudens met een restschuld sterk belemmerd worden in het realiseren van verhuisplannen. Dat is natuurlijk niet voor iedereen een probleem, maar het is wel vervelend voor gezinnen met jonge kinderen in een kleine woning zit of gezinnen waarvoor vanwege het werk naar een ander landsdeel verhuisd zou moeten worden. De RMU voorstellen en de in dit rapport besproken voorstellen kunnen hier ook niet veel aan doen.

Op welke wijze kan het RMU plan geïmplementeerd worden? We onderscheiden in deze studie drie varianten: *de premievariant*, *de aansprakenvariant* en *de uitkeringsvariant*. Voor ieder van deze varianten berekenen we de mogelijke financiële consequenties. Het is goed om op te merken dat we hier alleen berekeningen tonen voor een huishouden met een gemiddeld inkomen en een restschuld van €39.000,-. Schilder en Conijn (2013) laten zien dat de restschuld oploopt met het inkomen. De restschuld bij de laagste inkomens (tot €20.000,-) bedraagt gemiddeld €10.000,- en bij de hoogste inkomens (boven de €50.000,-) €86.000,-. Voor de hoogste inkomens is de restschuld weliswaar het hoogst, maar voor deze groep geldt ook dat het financieren van de restschuld via alternatieven minder problematisch is. Ook laten Schilder en Conijn zien dat het probleem van de restschuld ook varieert met leeftijd.

Naast de variatie in type huishoudens vraagt een nauwkeurige berekening van de financiële consequenties van de verschillende varianten ook een verdiscontering van rente- en prijsveranderingen over de looptijd. De onderstaande *'back-of-the-envelope'*-berekeningen gebruiken een paar simpele vuistregels en geven meer een globale schatting van de verwachte consequenties van de varianten. We stellen voor om in een latere EPAZ studie deze varianten nauwkeuriger uit te werken via scenario analyses zoals in Konijn, Kramer, Rouwendal en Schilder (2014).

7.2 Toepassing voor zorg

Een andere mogelijke interessante optie, naast het besteden van pensioengeld voor aflossing van de restschuld, is het gebruik van pensioenvermogen voor de zorg. Het grootste deel van de kosten voor de zorg worden in de laatste jaren van het leven gemaakt. Vanwege de demografische ontwikkelingen kan worden voorspeld dat deze kosten fors zullen stijgen en dat de publieke financiering van deze kosten steeds knellender zal worden. Naast de stijging van de kosten bij gelijke kwaliteit is er bij velen behoefte aan het verhogen van die kwaliteit. Deze behoefte is waarschijnlijk

⁷⁶ J. Conijn, B. Kramer, J. Rouwendal en F. Schilder, 'Woningbezit ter bekostiging van zorg en pensioen', *Economisch een Statistische berichten* 2014/99 (4696), 23 oktober 2014.

niet met publiek geld te financieren. Beide redenen zullen daarom leiden tot een toename van de eigen bijdragen aan zorg. Anders dan bij het restschuld probleem betreft dit geen tijdelijk probleem, maar is dit een probleem dat om structurele oplossingen vraagt.

Zorgkosten zijn ongelijk verdeeld. Wanneer we kijken naar de langdurige zorg, dan zien we dat de duurste 20% na het 70^e levensjaar nog 298 duizend euro aan zorg kosten. De gezondste 40% maken geen noemenswaardige kosten en de volgende 40% slechts 39 duizend euro.⁷⁷ Deze bedragen laten zien dat de spreiding fors is en dat de duurste 20% zoveel kosten maakt dat daar voor velen moeilijk voor te sparen is.

Thans worden deze kosten grotendeels gefinancierd uit publieke middelen. Vanwege de verwachte demografische ontwikkelingen, de huidige economische situatie en de kapitaalsverdeling tussen jong en oud is het waarschijnlijk dat de eigen bijdragen gaan stijgen. Daarbij kan worden gedacht aan een inkomengerelateerde eigen bijdrage en het 'opeten van het eigen huis'. Afhankelijk van de uitwerking zou dit de koopkracht wezenlijk aantasten.

Een andere ontwikkeling die thans wordt ingezet, is de mogelijkheid om ouderen te laten bijbetalen voor extra kwaliteit. Een toenemend deel van de ouderen heeft behoefte aan extra kwaliteit en is in staat om hiervoor te betalen. Ook hierbij gaat het voor een deel van de bevolking om forse bedragen. Hoge kwaliteit ouderenzorg kan tot 100% duurder zijn dan de reguliere zorg en kan voor het hoogste kwartiel dus oplopen tot 298 duizend euro.

De hoogte van de eigen bijdragen zullen waarschijnlijk variëren met gezondheid, inkomen, kapitaal en preferenties. Zij zijn grotendeels onvoorspelbaar en zo fors dat er een sterke behoefte aan een verzekering zal zijn. De pensioenvoorziening kan worden aangepast om een dergelijke verzekering mogelijk te maken.

De verzekering die resulteert bestaat uit een extra hoge uitkering gedurende de jaren dat zorg wordt geconsumeerd. De hoogte van de uitkering zal afhankelijk zijn van de behoefte aan zorg en het gekozen niveau van de uitkering. De risico's kunnen worden volgens verschillende verdeelsleutels gedeeld tussen ontvanger en pensioenfonds.

⁷⁷ Zie C. van Ewijk, A. van der Horst en P. Besseling, *Toekomst voor de zorg*, Den Haag: CPB 2014.

Hoofdstuk 8 – Samenvatting, conclusie, de governance en aanbevelingen

Voor de samenvatting verwijzen we naar de managementsamenvatting zoals in het begin van deze studie opgenomen.

De samenvattende conclusie van dit onderzoek is dat het inzetten van pensioengeld voor de kosten van wonen en zorg juridisch en fiscaal mogelijk is te maken. Het vereist nog wel een aantal belangrijke wijzigingen in de Pensioenwet, in de Wet op de Loonbelasting 1964 en voor gedwongen loonbesteding aan de kosten van wonen en zorg van het Burgerlijk Wetboek. Wetswijzigingen waarbij ook de traditionele uitgangspunten van pensioen – een periodieke, levenslange, inkomen vervangende uitkering – ten dele worden losgelaten. Door veranderingen in levenspatronen en financiële behoeften van mensen kunnen er redenen zijn deze uitgangspunten te verlaten. Daarmee wordt dan wel aanvaard dat pensioenuitkeringen in de toekomst lager zullen worden. Dat vergt gedegen afweging en ook nader onderzoek om de effecten op de pensioeninkomens in beeld te krijgen en aldus onder meer antwoord te vinden op de vraag of een tijdelijk financieel gat bij de woningfinanciering niet wordt gedicht door elders, bij de pensioenuitkering, een structureel financieel gat te creëren. Soortgelijk onderzoek is nodig voor de vraag of pensioengeld ingezet zou moeten worden voor de financiering van zorgkosten. Om de effectiviteit van maatregelen te beoordelen zal verder onderzoek nodig zijn naar gedragsreacties van deelnemers in pensioenregelingen en naar de vraag of in te zetten pensioengeld gezien de daarmee gemoeide bedragen een daadwerkelijk bijdrage kan leveren aan de oplossing van het probleem van financiering van woon- of zorgkosten. Bovendien moeten de gevolgen voor de financiële opzet en daarmee de uitvoerbaarheid nader – mede in het licht van gedragsreacties – onderzocht worden. Wij willen nog op een ander punt de aandacht vestigen, dat wij hiervoor nog niet zo uitdrukkelijk hebben besproken, namelijk de governance. Wij wijzen op het volgende. Indien zich in toenemende mate raakvlakken gaan voordoen met het systeem van wonen en het systeem van zorg, is zowel op collectief als op individueel niveau van belang dat er een zekere scheiding van systemen in stand blijft.

Op individueel niveau laten levensloopstudies zien dat levenslopen meer divers worden. Het is zinvol als financiële arrangementen, waaronder het pensioen, bij die diversificatie aansluiten. Daar staat tegenover dat levenslooprisico's kunnen accumuleren (Bannink en De Vroom 2007) waardoor zowel de opbouw van het pensioen als de verwerving van andere hulpbronnen ten behoeve van wonen en zorg in gevaar komen. Een levensloopbenadering bij de analyse van mogelijke uitkomsten van de verdere integratie van pensioenen, wonen en zorg kan hierin inzicht bieden.

Op collectief niveau zijn de implicaties voor de governance van het pensioensysteem aanzienlijk. De mogelijkheid tot alternatieve aanwending van pensioenmiddelen kan de verplichte deelname onder druk zetten. Hierdoor kan de pensioenvoorziening worden uitgehold. Op zichzelf past dit in een streven naar bredere aanwending van pensioenmiddelen en deze beweging dient daarom niet per se te worden afgewezen. Maar daar staat tegenover dat het toezicht over deze sectoren en de afstemming tussen deze sectoren sterk bemoeilijkt wordt. Het is bij de integratie van sectoren minder duidelijk waar eindverantwoordelijkheden liggen, terwijl het tegelijkertijd niet waarschijnlijk

is dat er vanuit een enkel perspectief gestuurd kan worden. Verschillende partijen spelen in rol in het grotere systeem en zij brengen ieder zowel hun eigen hulpbronnen als belangen in. De afstemming van partijen wordt door Bannink (2013) gekenschetst als een “dubbele sturingsuitdaging.” Voor effectieve afstemming is men afhankelijk van de bereidheid van partijen om mee te werken, terwijl effectieve afstemming tegelijkertijd een potentiële inbreuk op de belangen van partijen met zich meebrengt. Brandsen et al. (2012) betogen in hun essay in de WRR-bundel *Wonen, Zorg en Pensioenen. Hervormen en verbinden* dat de governance van zo’n gecombineerd stelsel vraagt “om voldoende ‘checks en balances’ tussen bestuurders en belanghouders, duidelijke bestemmingsrechten en bestemmingsplichten, transparante besluit- en verantwoordingsstructuren en sluitend toezicht.” Aan die voorwaarde is vooralsnog niet voldaan. Ook dit vormt een uitdaging voor verder onderzoek bij de uitwerking van de vraag of pensioengeld voor wonen of zorg kan worden besteed.

EPAZ 22 januari 2015