

Vergaderjaar 2014–2015

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 233

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2014

In het wetgevingsoverleg van 13 oktober jl. over de aanpassing van het financieel toetsingskader (Kamerstuk 33 972, nr. 54) heb ik uw Kamer toegezegd in november een brief te sturen over de voortgang van de verkenning naar de mogelijkheid om pensioen in te zetten voor de aflossing van de woningschuld. Aan deze toezegging geef ik bij dezen invulling.

Keuzemogelijkheid inzet pensioen voor aflossing woningschuld

De Reformatorisch maatschappelijke unie (RMU) deed in 2011 het voorstel het werknemersdeel van de pensioenpremie in te kunnen zetten voor het aflossen van de woningschuld¹. Achtergrond hiervan is de wens werknemers een keuzemogelijkheid te bieden hun hypotheekschuld te verlagen. Dit kan bijdragen aan het welzijn van mensen. Voorts verwacht de RMU dat de keuzemogelijkheid de huizenmarkt kan stimuleren en starters op de woningmarkt kan helpen. De RMU realiseert zich dat het pensioeninkomen lager wordt als mensen gebruik maken van de keuzemogelijkheid en wil waarborgen dat mensen niet te veel van hun pensioen inzetten.

Het kabinet onderschrijft het belang 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 brengen en verkent op welke wijze het voorstel van de RMU ingepast kan worden in de bestaande instituties. Ook een aantal participanten bij de Nationale Pensioendialoog heeft de suggestie gedaan pensioen te kunnen inzetten voor het aflossen van de woningschuld.

¹ Rmu. Nota arbeidsvoorwaardenbeleid 2014

Twee verkende varianten

Naar aanleiding van het voorstel van de RMU worden twee varianten verkend;

1. Inzet van een deel van de pensioen*premie* voor het aflossen van de woningschuld. Dit conform de afspraken rond de wijzigingsvoorstellen Witteveen 2015.²
2. Inzet van een deel van de al opgebouwde pensioen*aanspraken* voor het aflossen van de woningschuld (afkoop). Dit naar aanleiding van een aanvullend verzoek van de CU,SGP en D66 medio 2014.³

Vanwege de complexiteit van de materie en de daarmee samenhangende verschillende (juridische, economische en uitvoerings-) aspecten zijn de afgelopen periode verschillende partijen, zoals pensioenuitvoerders, hypotheekverstrekkers, toezichthouders en juridische experts betrokken om tot een uitwerking te kunnen komen. De voorlopige bevindingen beschrijf ik hieronder. Daarbij worden – naast de effecten op de beoogde doelen – ook de effecten in beeld gebracht op de overheidsfinanciën en de financiële positie van zowel degenen die gebruik maken van de keuzemogelijkheid, als degenen die daar geen gebruik van maken.

Positieve effecten op schuldvermindering en woningmarkt

De verkenning laat ten aanzien van de schuldvermindering van individuen zien dat de effecten in beide varianten positief, maar beperkt van omvang zijn. Jongeren en lagere inkomens verminderen hun woningschuld bij gebruik van de keuzemogelijkheid het minst.

De extra aflossingen leiden op termijn tot meer transacties op de woningmarkt. Huishoudens die nu 'onder water' staan, krijgen meer mogelijkheden te verhuizen. Een deel van de mensen zal de vrijgevallen pensioengelden bij verhuizing naar verwachting bovendien gebruiken voor de financiering van een duurdere nieuwe woning. De huizenprijzen zullen daardoor licht stijgen.

Voor zover het gebruik van de keuzemogelijkheid leidt tot lagere woning-schulden krijgen individuen te maken met lagere woonlasten. Wanneer het voorstel wordt aangegrepen om een grotere woning te betrekken neemt het woongenot bovendien toe. In beide gevallen neemt de levensstandaard van gebruikers van de keuzemogelijkheid vóór pensio-nering licht toe.

Bestedingsruimte gebruikers keuzemogelijkheid na pensionering beperkt lager

Beide varianten leiden doorgaans tot een beperkt lagere levensstandaard na pensionering voor de mensen die gebruik maken van de voorziening. Dat hangt vooral samen met het feit dat het verwachte gemiddeld rendement van het aflossen van de woningschuld lager is dan het verwachte gemiddeld rendement op een (gediversifieerde) pensioenpor-tefeuille, alhoewel de hoogte van laatstgenoemde rendement naar verwachting beperkter zal zijn dan de achterliggende jaren. Daarnaast spelen belastingeffecten en het doorberekenen van kosten door de werkgever en de pensioenuitvoerder een rol. Een ander aspect is dat gebruik van de keuzemogelijkheid voor sommige groepen leidt tot een verschuiving van inkomen gedurende de levensloop. Een deel van de mensen zou bijvoorbeeld ook zonder gebruik te maken van de keuzemo-gelijkheid de hypotheek op pensioenleeftijd volledig afgelost hebben.

² Kamerstuk 32 043, nr.188

³ Kamerstuk 32 043, nr.216

Voor deze mensen leidt gebruik van de keuzemogelijkheid tot een hogere bestedingsruimte op middelbare leeftijd en een lagere bestedingsruimte na pensionering.

Pensioen andere deelnemers pensioenfondsen duurder

De verkenning laat zien dat deelnemers die geen gebruik (kunnen) maken van de keuzemogelijkheid in beide varianten te maken krijgen met een beperkt negatief effect op hun pensioenvoorziening. Ze betalen een beperkt hogere premie (of ontvangen een lager pensioen). Dat hangt samen met de solidariteit in het pensioenstelsel.

In de premievariant hangt dit effect primair samen met de doorsneesystematiek in het pensioenstelsel. Jongere werknemers betalen vanwege de doorsneesystematiek een hogere premie dan actuariael nodig voor de rechten die zij opbouwen. Oudere werknemers leggen tegelijkertijd minder in dan actuariael 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 afkoopvariant hangt het effect van gebruik van de keuzemogelijkheid op het pensioen van andere deelnemers vooral samen met de functie van het pensioen als verzekering tegen het langlevenrisico. Voor mensen die aan zien komen dat ze niet lang meer zullen leven is het gunstig om hun pensioen af te kopen. Ook dit leidt tot hogere premies voor de andere deelnemers.

Overheidsfinanciën

Voor de overheidsfinanciën treedt er naar verwachting een licht negatief effect op. Dat wordt thans ten behoeve van de verkenning nader in beeld gebracht.

Juridische complicaties en uitvoeringskosten

Een belangrijk punt van aandacht bij de inpassing van de keuzemogelijkheid is de vraag of de keuzemogelijkheid past binnen het (Europees-rechtelijk) kader rond gelijke behandeling. De inpassing van het premievoorstel heeft tot gevolg dat vrouwelijke werknemers, die gebruik maken van een pensioenregeling die met actuariële premies worden bekostigd en die gebruik maken van de keuzemogelijkheid, meer hypotheek kunnen aflossen dan hun mannelijke collega's. Dit hangt samen met het verschil in levensverwachting tussen beide groepen. Dit is in strijd met de verdragsrechtelijke bepalingen (als neergelegd in artikel 10 Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 21, 23 van het Handvest voor grondrechten van de EU), alsmede de Europese Richtlijn (zoals 2006/54/EG) en Nederlandse wetten voor gelijke behandeling. Voor dit juridische probleem is vooralsnog geen eenvoudige oplossing gevonden. Hierover sprak ik al met uw Kamer in het wetgevingsoverleg van 13 oktober jl.

Openstaande vraag bij de afkoopvariant is of er voldoende juridische grond is voor het gegeven dat ouderen voor dezelfde aanspraak een hogere afkoopwaarde krijgen dan jongeren. Zo niet, dan is mogelijk sprake van leeftijdsdiscriminatie. (Europese Richtlijn 2000/78/EG). Dit wordt thans gezien.

Tot slot leidt de premievariant tot extra uitvoeringskosten bij vooral werkgevers, en de afkoopvariant tot extra uitvoeringskosten bij pensioen-uitvoerders. De mogelijke uitvoeringskosten voor de Belastingdienst worden in de verkenning nog nader in kaart gebracht.

Verkenning in januari naar uw Kamer

In december 2013 uitte het kabinet het voornemen werknemers de keuzemogelijkheid te gaan bieden pensioen in te zetten voor het aflossen van de woningschuld. Daarbij wilde het kabinet verkennen hoe dit zorgvuldig ingepast zou kunnen worden.⁴ Deze verkenning is inmiddels vergevorderd. Ik verwacht in december mijn gesprekken over de precieze effecten van beide varianten van de verkenning met pensioenuitvoerders, hypotheekverstrekkers, toezichthouders en het CPB te kunnen afronden. Naar verwachting ontvang ik in januari de uitkomst van een nader juridisch onderzoek over de vraag of de keuzemogelijkheid past binnen het (Europeesrechtelijk) kader van gelijke behandeling. In dat licht gezien verwacht ik de verkenning eind januari 2015 aan uw Kamer te kunnen doen toekomen. In de begeleidende brief zal het kabinet daarbij aangeven wat de vervolgstappen op basis van de verkenning zullen zijn. Indien de juridische consequenties van de afkoopvariant oplosbaar zullen blijken, ligt het daarbij in de rede dat de vervolgstappen primair op dat vlak zullen plaatsvinden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

⁴ Kamerstuk 32 043, nr.188