

Verkenning mogelijkheid inzetten pensioen voor aflossing woningschuld

Verkenning uitgevoerd door
het ministerie van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid

Inhoudsopgave

<i>Samenvatting</i>	2
<i>1. Inleiding. Verkenning naar aanleiding van voorstel RMU</i>	6
<i>2. Uitwerking verkende varianten</i>	8
2a. Inzet pensioenpremie voor aflossing woningschuld	8
2b. Afkoop van pensioenaanspraak voor aflossing woningschuld.....	11
<i>3. Effect inpassing varianten op de bestaande institutionele structuren</i>	13
3a. Beide varianten waarschijnlijk juridisch niet inpasbaar	13
3b. Beide varianten anderszins uitvoerbaar, wel hogere uitvoeringslasten.....	17
3c. Individueel advies over keuzemogelijkheid kan wenselijk zijn.....	20
<i>4. In welke mate realiseren de varianten de beoogde effecten?</i>	21
4a. Veronderstellingen	21
4b. Effecten op huishoudenniveau	25
4c. Gevolgen voor transacties en prijzen op de koopwoningmarkt.....	36
4d. Gevolgen voor de Nederlandse woningschuld en voor kredietverstrekkers.....	36
4e. Overige financiële effecten	38
<i>Bijlage 1. Alternatieve variabelen</i>	40
<i>Bijlage 2. Alternatieve scenario's</i>	43
<i>Bijlage 3. Achtergrond veronderstellingen</i>	45
<i>Bijlage 4. Lijst van parameters</i>	47
<i>Bijlage 5. Kernelementen premievariant</i>	48
<i>Bijlage 6. Kernelementen afkoopvariant</i>	49

Samenvatting

Verkenning naar aanleiding van voorstel RMU

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 woningschuld te verlagen. De RMU verwacht dat de keuzemogelijkheid de huizenmarkt kan stimuleren en starters op de woningmarkt kan helpen. Het voorstel draagt daarmee volgens de RMU bij aan het welzijn van mensen. 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 bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt. Met het oog daarop is naar aanleiding van het voorstel van de RMU verkend hoe de volgende twee varianten van het RMU-voorstel ingepast kunnen worden in het huidige stelsel:

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*anspraken* voor het aflossen van de woningschuld (afkoop). Dit naar aanleiding van een aanvullend verzoek van de CU, SGP en D66 medio 2014.³

Uitgangspunt was daarbij de maatregelen te richten op iedereen met een aanvullend pensioen en een woningschuld.

Over de inpassing van beide varianten is gesproken met de RMU, en daarnaast met vertegenwoordigers van de Pensioenfederatie, het Verbond van Verzekeraars (VvV), de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), de Stichting van de Arbeid (StvdA), De Nederlandsche Bank (DNB), het Centraal Planbureau (CPB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Belastingdienst, externe juridische adviseurs en het NIBUD.

Uitwerking twee varianten in geest RMU-voorstel

In de uitwerking van beide varianten is zoveel als mogelijk aangesloten bij de uitgangspunten van het RMU-voorstel. In de premievariant zijn enkele beperkte aanpassingen gedaan ten opzichte van dat voorstel. In plaats van het inzetten van het werknemersdeel van de pensioenpremie, is bijvoorbeeld gekozen voor een variant waarin maximaal 1/3 van de totale pensioenpremie voor aflossing van de woningschuld mag worden gebruikt en de opbouw evenredig wordt beperkt. Deze aanpassing bleek noodzakelijk omdat arbeidsvoorwaardelijke afspraken tussen en binnen ondernemingen verschillen en die bij pensioenuitvoerders veelal onbekend zijn.

¹ RMU. Nota arbeidsvoorwaardenbeleid 2014

² Kamerstukken II 2013/14, 32043, nr.188

³ Kamerstukken II 2013/14, 32034, nr.216

In de afkoopvariant is, voor zover de uitgangspunten van het RMU-voorstel onvoldoende aanknopingspunten boden, aangesloten bij bestaande mogelijkheden tot afkoop in pensioenwetgeving. Kern van de regeling is daarmee dat deelnemers aan een arbeidsvoorwaardelijk tot stand gekomen pensioenregeling het wettelijk recht krijgen om pensioen af te kopen, waarbij het totaal afkoopbaar pensioen wordt beperkt tot één derde van het totaal opgebouwd pensioen, of (als alternatief) tot het totaal opgebouwde pensioen van de laatste 5 jaar.

Beide varianten waarschijnlijk in strijd met (Europees) recht rond gelijke behandeling

De effecten voor beide varianten zijn op juridisch gebied vergelijkbaar: beide varianten zijn waarschijnlijk in strijd met (Europees) recht rond gelijke behandeling. Werkgevers zijn gebonden voor gelijk werk gelijk loon te bieden. Als jongeren pensioen af willen kopen voor aflossing van de woningschuld, dan wel hun premie in willen zetten voor dat doel in plaats van voor het pensioen, dan ontvangen zij minder dan ouderen – ook in verder volstrekt eendere gevallen. Oorzaak van dit verschil is dat het pensioen van jongeren langer kan renderen, waardoor om uiteindelijk eenzelfde pensioenuitkering te kunnen bieden, een lager vermogen nodig is.

Een ongelijke uitkering voor gelijk werk zal door een rechter zeer waarschijnlijk worden gezien als leeftijdsdiscriminatie. Dit juridisch knelpunt komt naar verwachting vooral naar voren bij actuariële regelingen. Bij deze regelingen is de betaalde pensioenpremie hoger voor ouderen dan voor jongeren. Dit onderscheid wordt thans gerechtvaardigd omdat de verschillende premies voor jong en oud tot een gelijk pensioenresultaat leiden. Dit pensioendoel wordt losgelaten als een deel van de premie of aanspraak kan worden verlaagd dan wel afgekocht. Gevolg is dat de gehele regeling in dat geval als leeftijdsdiscriminerend kan worden aangemerkt.

De juridische complicaties rond geslacht en het recht op vrije onderhandelingen door vakbonden zijn naar verwachting niet prohibitief. Ook lijkt het onderscheid dat met de maatregel wordt gemaakt tussen huurders en kopers juridisch houdbaar.

Anderszins zijn de varianten uitvoerbaar, hoewel uitvoeringslasten zullen stijgen

Beide varianten zijn behoudens de juridische problemen uitvoerbaar. In beide varianten ontstaan er wel (aanzienlijke) extra uitvoeringslasten. In de premievariant slaan die vooral neer bij werkgevers. Zij moeten in hun administratie verankeren dat de premies van afzonderlijke medewerkers (na aftrek van loonbelasting en premies) worden gestort op de juiste rekening (loonrekening dan wel pensioenrekening). In de afkoopvariant slaan de uitvoeringslasten vooral bij pensioenuitvoerders neer. Zij moeten onder andere in hun systemen de mogelijkheid van afkoop van 1/3 van het pensioen op gaan nemen. Ook de Belastingdienst, hypotheekverstrekkers en toezichthouders lopen in beide varianten aan tegen extra uitvoeringslasten.

Beperkt positieve effecten op schuldvermindering en woningmarkt

Het effect van beide varianten op de schuldvermindering en de woningmarkt is beperkt, maar positief.

Jongeren en lagere inkomens verminderen hun schulden bij gebruik van de keuzemogelijkheid het minst. In de premievariant gaat het voor 35-jarigen doorgaans om circa 0,5% van de woningschuld

per jaar; in de afkoopvariant om eenmalig circa 2-3%. Mensen met een leeftijd rond 65 kunnen in de afkoopvariant wel een aanzienlijk deel van hun oorspronkelijke woningschuld aflossen: circa 30-50%, afhankelijk van hun precieze wooncarrière. Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele eenmalige extra advies- en administratiekosten. In de premievariant is de verwachting dat ouderen nauwelijks gebruik zullen maken van de keuzemogelijkheid, onder andere vanwege de negatieve effecten op hun pensioenopbouw.

De extra aflossingen leiden op termijn naar verwachting tot iets meer transacties op de woningmarkt, doordat huishoudens met een hypotheek die 'onder water' staat meer mogelijkheden krijgen om te verhuizen. Een deel van de mensen zal de vrijgevallen pensioengelden bij verhuizing naar verwachting gebruiken voor de financiering van een duurdere nieuwe woning, waardoor de huizenprijzen licht zullen stijgen.

De premievariant leidt naar verwachting op termijn tot een beperkte daling van de nationale woningschuld (0,1% in premievariant en 0,2% in de afkoopvariant).

Bestedingsruimte gebruikers keuzemogelijkheid na pensionering beperkt lager

Na pensionering neemt de bestedingsruimte voor mensen die gebruik maken van de keuzemogelijkheid naar verwachting af (ten opzichte van de huidige situatie). Iemand die op jongere leeftijd voor ongeveer 5000 euro pensioen afkoopt om te gebruiken voor het aflossen van zijn woningschuld krijgt te maken met een circa 2500 euro netto lager pensioen *per jaar*. Dit lagere pensioen wordt meestal niet gecompenseerd door lagere woonlasten, doordat mensen tussentijds een duurder huis kopen of hun hypotheek toch al volledig (moeten) aflossen voordat ze met pensioen gaan. Bovendien is in de ramingen als aanname gehanteerd dat het verwachte rendement op vermogen in de eigen woning lager is dan het verwachte rendement op een (gediversifieerde) pensioenportefeuille. Daarnaast spelen hogere belastingen bij gebruik van de keuzemogelijkheid een rol.

Vóór pensionering neemt de levensstandaard van gebruikers van de keuzemogelijkheid naar verwachting licht toe (door de schuldvermindering). Wanneer de mogelijkheid wordt aangegrepen om een duurdere woning te betrekken neemt de woonconsumptie toe (maar stijgen ook de huizenprijzen).

Pensioen andere deelnemers pensioenfondsen beperkt 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 iets hogere premie (circa 0,1 tot 0,5 procentpunt in de premievariant, circa 0,2 procentpunt in de afkoopvariant)).

In de premievariant hangt dit effect primair samen met de doorsneesystematiek. Jongere werknemers betalen vanwege de doorsneesystematiek een hogere premie dan actuarieel nodig voor de rechten die zij opbouwen. Oudere werknemers leggen juist minder in dan actuarieel nodig is. Jongeren kunnen zich, door te kiezen voor 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 langlevensrisico. 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.

Effecten op overheidsfinanciën op korte termijn licht positief

De budgettaire gevolgen voor de overheid zijn op korte termijn licht positief, en structureel vrijwel neutraal. Voor 2017 is het totaal budgettair effect van de premievariant +0,1 miljard en van de afkoopvariant +0,3 miljard. Structureel leidt de premievariant tot een zeer licht positief effect (<0,1 miljard) en leidt de afkoopvariant tot een licht negatief effect (<0,1 miljard). Belangrijkste effect is dat mensen meteen belasting betalen (de effecten van de omkeerregel vervallen). Dat betekent evenwel dat deze belastingen op een later moment niet binnenkomen. Tegelijkertijd zullen de premies van pensioenregelingen door diverse solidariteitseffecten stijgen, waardoor er minder belasting binnenkomt.

1. Inleiding. Verkenning naar aanleiding van voorstel RMU

Een voorstel van de Reformatorische Maatschappelijke Unie...

De Reformatorische Maatschappelijke Unie (RMU) heeft in december 2011 voorgesteld werknemers meer keuzevrijheid te geven bij het aanwenden van het werknemersdeel van de pensioenpremie.⁴ In de jaren hierna heeft de RMU dit voorstel nader uitgewerkt.⁵ Met het voorstel krijgt iedere werknemer de keuze om de premie voor zijn pensioenopbouw te beperken tot het werkgeversdeel. Het vrijvallende bedrag, ter hoogte van het werknemersdeel, wordt in dat geval gebruikt voor het aflossen van een hypothecaire lening. Die mogelijkheid kan bijvoorbeeld aantrekkelijk zijn voor mensen van wie de hypotheek 'onder water staat'. Zij krijgen met het voorstel meer aflossingsmogelijkheden. Hun woonlasten nemen af. De werknemer die voor een verlaagde pensioenpremie kiest, zal evenwel in de toekomst minder pensioen ontvangen.

...heeft als doel de woningmarkt te stimuleren en de balansen van huishoudens en banken te verkorten

Huishoudens hebben thans vaak zowel een schuld (in de vorm van een hypotheek), als een vermogen (in de vorm van pensioen). Ook Nederland als geheel heeft én een hoge private schuld (de Nederlandse hypotheekportefeuille) en een grote private spaarvoorziening (de pensioenspaarpot, maar ook andere private vermogens). Het RMU-voorstel beoogt deze meer met elkaar in balans te brengen. Dat kan volgens de RMU het welzijn van individuen vergroten – het hebben van hoge schulden kan bijdragen aan gevoelens van stress en onzekerheid. Financiële instellingen krijgen mogelijk weer meer ruimte voor het verstrekken van kredieten als bestaande hypotheekleningen worden afgelost. Dat kan bijdragen aan de groei van de economie. Daarnaast kan het voorstel de woningmarkt stimuleren. Lagere woningschulden verruimen immers de mogelijkheden om door te stromen naar een andere woning.

Deze doelstelling sluit aan op de doelen van het kabinet...

Het kabinet onderschrijft het belang van balansverkortingsmaatregelen en een goede doorstroming op de woningmarkt en heeft daartoe al verschillende maatregelen genomen. Zo wordt de maximale Loan-to-Value (LTV) ratio tot 2018 stapsgewijs verlaagd naar 100 procent om te hoge hypotheekschulden tegen te gaan en is de rente van nieuwe leningen (sinds 1 januari 2013) alleen fiscaal aftrekbaar als deze binnen maximaal dertig jaar volledig en ten minste annuïtair worden afgelost. Het kabinet heeft daarnaast verschillende maatregelen genomen om de doorstroming op de woningmarkt te bevorderen.⁶ Zo mag tijdelijk de rente over restschulden gedurende een periode van maximaal 15 jaar fiscaal worden afgetrokken en kan een restschuld onder voorwaarden worden meegefinancierd in een nieuwe hypotheek met NHG.

⁴ Zie Nota arbeidsvoorwaardenbeleid 2012 van de RMU

⁵ Zie hoofdstuk 3.4. van de Nota Arbeidsvoorwaardenbeleid 2014 van de RMU.

⁶ Zie de kabinetsbrief 'Update ontwikkelingen restschulden' van 2 april 2014.

...en leidt tot twee varianten: inzet van pensioenpremie en afkoop van pensioenaanspraken voor de aflossing van de woningschuld

Het kabinet heeft in haar brief van december 2013 gemeld het voorstel van de RMU interessant te vinden en te willen verkennen hoe dit voorstel zorgvuldig kan worden ingepast.⁷ Medio 2014 heeft het kabinet de Kamer gemeld in aanvulling hierop te willen verkennen hoe een variant op het RMU-voorstel, de mogelijkheid pensioen af te kopen ten behoeve van het eigen huis, zorgvuldig kan worden ingepast. Dit op verzoek van de Kamerfracties van D66, ChristenUnie en de SGP.⁸ In dit kader is bezien hoe de voorgestelde varianten om pensioen in te zetten voor de financiering van de woningschuld zich verhouden tot het pensioenstelsel, in het bijzonder tot de opzet en de uitvoering van de huidige pensioenregelingen.

Doelgroep is iedereen met een woningschuld en pensioen

De grondgedachte dat iedereen met een eigen huis en pensioen gebruik kan maken van de keuzemogelijkheid, brengt met zich mee dat de te onderzoeken varianten zich beperken tot mogelijkheden om door middel van wetgeving bovengenoemde doelen te bereiken. Subvarianten die aansluiten bij de bestaande arbeidsvoorwaardelijke context van pensioenen worden derhalve niet verkend.⁹ De keuzemogelijkheid zal binnen een arbeidsvoorwaardelijke context immers mogelijk niet overal worden afgesproken.

Deze verkenning brengt zowel voorwaarden als effecten van inpassing in beeld

Met vertegenwoordigers van de betrokken partijen is onderzocht onder welke voorwaarden het voorstel kan worden uitgevoerd en welke consequenties dat heeft voor werkgevers, pensioenuitvoerders, hypotheekverstrekkers en de Belastingdienst. Ook de juridische aspecten van het voorstel zijn in beeld gebracht. Verder is een inschatting gemaakt van de mate waarin met het voorstel de doelstellingen van de RMU worden gerealiseerd. In het bijzonder is onderzocht wat de financiële effecten voor werknemers zijn van de keuzemogelijkheid en welke stimulans van het voorstel uitgaat op de woningmarkt en welke bijdrage het voorstel levert aan vermindering van de woningschulden. Tot slot is in beeld gebracht welke effecten worden verwacht op de hypotheekverstrekkers, op de loonkosten voor werkgevers en op het overheidsbudget. Hoofdstuk 2 werkt beide varianten uit. Juridische en andere uitvoeringsvragen worden beschreven in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 beschrijft wat de effectiviteit is van beide varianten.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 188.

⁸ Kamerstukken II 2013/14 32043, nr. 216.

⁹ Zo zou de wetgever het sociale partners mogelijk kunnen maken in de regeling op te nemen dat mensen hun pensioen in kunnen zetten voor het aflossen van de woningschuld. De wetgever verplicht dan niet, maar neemt louter een faciliterende rol in.

2. Uitwerking verkende varianten

2a. Inzet pensioenpremie voor aflossing woningschuld

Oorspronkelijk voorstel RMU als basis

Kern van het voorstel van de RMU is dat het werknemersdeel van de pensioenpremie kan worden ingezet voor aflossing van de woningschuld. Voor dit werknemersdeel wil de RMU een beperkte vorm van keuzevrijheid introduceren. De werknemer moet de keuze krijgen om zijn deel van de pensioenpremie, na het afdragen van loonbelasting en andere premies, te gebruiken voor het aflossen van zijn woningschuld. Een lagere pensioenpremie leidt daarbij tot een evenredig lagere pensioenopbouw, alsmede een lagere risicodekking voor het nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidspensioen. De gevolgen voor de pensioenopbouw zijn dan vergelijkbaar met het toepassen van een deeltijdfactor. Met de beperking van de keuzevrijheid tot het werknemersdeel wil de RMU voorkomen dat de pensioenopbouw te ingrijpend wordt verlaagd. De mogelijkheid om – ten laste van de pensioenopbouw – de woningschuld af te lossen, vergroot de keuzevrijheid van individuele werknemers bij de bestemming van hun loon.

Quick scan leidt tot beperkte aanpassing hoofdlijnen voorstel RMU

Met vertegenwoordigers van de RMU is gesproken over de operationele uitwerking van hun voorstel. De uitkomst van dit gesprek is vervolgens in een quick scan besproken met vertegenwoordigers van werkgevers, pensioenuitvoerders (fondsen en verzekeraars), het NIBUD, de NVB, de Stichting van de Arbeid en de Belastingdienst. Ook appreciaties van DNB en het CPB zijn hierbij meegewogen. Naar aanleiding van deze quick scan zijn bovendien enkele aspecten van het RMU-voorstel niet, of in gewijzigde vorm, in de verkenning meegenomen. Op onderstaande punten is afgeweken van het oorspronkelijke RMU-voorstel:

- Het deel van de pensioenpremie dat de werknemer voor aflossing van zijn woningschuld mag inzetten, is standaard gezet op 1/3 van de (totale) pensioenpremie.
- Het voorstel aflossingen van de woningschuld die ten laste van de pensioenopbouw komen verplicht te labelen, is niet meegenomen in de uitwerking.

Hieronder wordt dit toegelicht.

Het deel van de pensioenpremie dat de werknemer voor aflossing van zijn woningschuld mag inzetten, is standaard gezet op 1/3 van de (totale) pensioenpremie, ongeacht de feitelijke premieverdeling tussen werkgever en werknemer. Deze aanpassing bleek noodzakelijk omdat arbeidsvoorwaardelijke afspraken tussen en binnen ondernemingen verschillen en die bij pensioenuitvoerders veelal onbekend zijn. Het oorspronkelijke RMU-voorstel was dat het werknemersdeel van de pensioenpremie gebruikt mag worden voor aflossing van de woningschuld. Omdat pensioenregelingen gemiddeld voor circa 1/3 door de werknemer en voor 2/3 door de werkgever worden gefinancierd, is voor het vervolgtraject besloten de mogelijkheid te bieden 1/3 van de pensioenpremie in te leggen ten behoeve van aflossing van de woningschuld. Vanuit het oogpunt van uitvoeringskosten en de wens dat mensen voldoende pensioen blijven opbouwen

krijgen deelnemers alleen de gelegenheid de premie met precies 1/3 van de oorspronkelijke premie-inleg te verminderen.¹⁰

Het verplicht labelen van de aflossingen van de woningschuld ten laste van de pensioenopbouw bleek uitvoeringstechnisch niet haalbaar. De RMU stelde in haar oorspronkelijke voorstel voor het door pensioen gefinancierde hypotheekdeel verplicht te labelen en de verplichting te creëren het gelabelde deel bij verkoop van de woning terug te brengen in het pensioen. De werknemer zou hiermee binnen de pensioenregeling alsnog extra (tweede pijler) pensioen verwerven.

Pensioenfondsen en hypotheekverstrekkers achten dit evenwel administratief op korte termijn ondoenlijk. Op grond van fiscale regels geldt er bovendien alleen renteaftrek over de schuld ter grootte van maximaal de aankoopprijs van de nieuwe woning verminderd met de gerealiseerde overwaarde bij de verkoop van de vorige woning. De voorwaarde dat de extra aflossingen alsnog voor tweede pijler pensioen worden gebruikt, zou de financiering van een nieuwe woning juist lastiger maken. Desgewenst kan het gemis aan pensioenopbouw wel individueel worden gecompenseerd in de derde pijler (lijfrenteverzekering, lijfrentespaarrekening of lijfrentebeleggingsrecht). Daarbij is wel van belang dat mensen gebonden zijn aan het fiscaal maximum.

Waar in dit rapport over de premievariant wordt gesproken, wordt de aangepaste variant bedoeld.

In operationele uitwerking premievariant grote rol voor werkgever bij premieafdracht

Het (RMU-)voorstel was een voorstel op hoofdlijnen. Dit vergde verdere uitwerking. Gekozen is voor een afbakening gericht op de werkgevers-werknemersrelatie.¹¹ Gekozen is daarbij voor een grote rol voor de werkgever in de uitvoering. Dat ligt voor de hand gezien de bestaande rol van de werkgever bij het betalen van de pensioenpremie. Als een werknemer gebruik maakt van de keuzemogelijkheid om de premie in te zetten voor de aflossing van de woningschuld, betaalt zijn werkgever het bedrag dat vrijvalt door de verlaging van de pensioenpremie, na inhouding van loonbelasting en premies, rechtstreeks aan de kredietverstrekker. Deze betaling mag alleen worden gebruikt voor een extra aflossing van de woningschuld, dat wil zeggen bovenop de eventueel contractueel met de leningverstrekker overeengekomen aflossingsverplichtingen. Op het gedrag van kredietverstrekkers wordt toegezien door de AFM. De betaling mag in een crisissituatie een noodzakelijk herstel van het pensioenfonds niet in de weg staan. In dat kader is ervoor gekozen het verlagen van de betaling aan het fonds te laten plaatsvinden bij een dekkingsgraad hoger dan 100. Hierop wordt toegezien door DNB.

De werkgever dient zich ervan te vergewissen dat de werknemer rechtmatig gebruik maakt van de keuzemogelijkheid. Denkbaar is dat de kredietverstrekker hiertoe een verklaring opstelt met als strekking:

1. dat de betrokken werknemer bij de kredietverstrekker een hypotheekschuld heeft;
2. welk rekeningnummer de werkgever kan gebruiken, en;

¹⁰ Het is ook denkbaar deze afweging aan sociale partners te laten.

¹¹ Een voorziening voor directeur-grotaandeelhouders is daarmee geen onderdeel van deze verkenning.

3. dat met deze betalingen de woningschuld wordt afgelost.

Om privacyredenen is ervan uitgegaan dat de kredietverstrekker deze verklaring via de betrokken werknemer verstrekt. Pensioenuitvoerders wijzen er hierbij op dat zij de rechtmatigheid van het gebruik van de keuzemogelijkheid niet kunnen controleren. De bedragen die werkgevers aan hypotheekverstrekkers betalen, blijven volledig buiten hun zicht en buiten het pensioendomein. De werkgever die het correcte bedrag overmaakt op de opgegeven rekening van de hypotheekverstrekker, wordt van zijn verplichtingen gekweten: het is voor de werkgever ondoenlijk om na te gaan of zijn betalingen inderdaad leiden tot een extra aflossing van de hypotheek van zijn werknemer.

Hypotheek worden niet alleen door banken en verzekeraars verstrekt, maar ook door ouders, familie en vrienden. Het zal praktisch lastig zijn om vast te stellen of het extra bedrag dat als gevolg van de verlaging van de pensioenpremie vrijvalt, daadwerkelijk wordt gebruikt voor de aflossing van de woningschuld. Om die reden kan worden overwogen om de keuzemogelijkheid alleen open te stellen voor werknemers met een hypotheek bij een administratieplichtige kredietverstrekker. Daarbij zal wel moeten worden onderzocht of een dergelijke uitsluiting juridisch houdbaar is. Bij de verdere uitwerking is uitgegaan van een keuzemogelijkheid alleen voor werknemers met een hypotheek bij een administratieplichtige kredietverstrekker.

Gedeelde verantwoordelijkheid bij het voorlichten van de consument

Het individu moet in staat worden gesteld een verantwoorde keuze te maken over zijn financiële toekomst. Pensioenuitvoerders moeten werknemers derhalve desgevraagd informeren over de gevolgen van een keuze voor hypotheekaflossing voor de pensioenopbouw en voor de dekking van het nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidspensioen. Naar verwachting kan deze informatie op termijn via het Pensioenregister beschikbaar worden gesteld. In dat geval kunnen deelnemers via het Pensioenregister zien wat een lagere pensioeninleg betekent voor de hoogte van het ouderdomspensioen en andere pensioenen. Hypotheekverstrekkers moeten bovendien daar waar daarom wordt gevraagd goed advies (kunnen) bieden over de gevolgen van de geboden mogelijkheid.

Het gebruik van de keuzemogelijkheid verlaagt de (aftrekbare) pensioenpremies en verhoogt daarmee het fiscale loon. Dit kan gevolgen hebben voor het recht op en de hoogte van toeslagen, de premies werknemersverzekeringen en de fiscale ruimte om fiscaal gefaciliteerd pensioen op te bouwen. De rekentools van de Belastingdienst bieden een mogelijkheid om vooraf een indruk te krijgen van de gevolgen van een verhoging van het fiscale loon. Aan het NIBUD kan de opdracht worden gegeven om de gevolgen van de keuzemogelijkheid in zijn rekentools te verwerken. In bijlage 5 staan de basiskenmerken van de premievariant kort samengevat.

2b. Afkoop van pensioenaanspraak voor aflossing woningschuld

Hierboven is beschreven wat de mogelijkheden zijn om een deel van de pensioenpremie te gebruiken om de woningschuld af te lossen. Een andere keuzemogelijkheid die in deze verkenning wordt uitgewerkt is de mogelijkheid om een deel van het *al opgebouwde* pensioen in te zetten voor het verlagen van de woningschuld.

Bestaande afkoopmogelijkheden naast RMU-voorstel als basis

Ook bij de invulling van deze variant is zo veel als mogelijk aangesloten bij het RMU-voorstel. Daarbij zijn het CPB, de AFM, DNB, de Pensioenfederatie, het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse Vereniging van Banken wederom geconsulteerd.

Kern van de afkoopvariant is dat deelnemers aan een arbeidsvoorwaardelijk tot stand gekomen pensioenregeling het wettelijk recht krijgen om hun pensioen af te kopen ten behoeve van het aflossen van de woningschuld, waarbij het af te kopen pensioen wordt beperkt tot 1/3 van het totaal opgebouwd pensioen.

Voor zover het RMU-voorstel onvoldoende aanknopingspunten bood, zijn de bestaande afkoopmogelijkheden als basis genomen. De mogelijkheid pensioen af te kopen bestaat thans voor kleine pensioenen en bij waardeoverdracht. In die situaties is de mogelijkheid niet gekoppeld aan een bepaald bestedingsdoel. Reden voor de afkoop van kleine pensioenen is de wens om de administratiekosten bij pensioenfondsen te verminderen. Het administreren van kleine pensioenen brengt relatief veel kosten voor de fondsen met zich mee. Pensioenfondsen kunnen daarom een aanbod doen aan hun deelnemers om hun pensioenaanspraak in te ruilen voor een geldbedrag ineens. Deelnemers zijn vrij dit verzoek aan te nemen of niet. Daarnaast is er de mogelijkheid van pensioenoverdracht tussen pensioenuitvoerders bij wisseling van baan. Reden voor afkoop bij waardeoverdracht is het uitgangspunt dat deelnemers hun pensioen bij de uitvoerder van de eigen werkgever onder moeten kunnen brengen. Het ligt voor de hand in de berekening van de afkoopwaardes aan te sluiten bij de wijze waarop de bestaande afkoopmogelijkheden zijn vormgegeven.¹² Daarbij aansluitend ligt het in de rede dat de collectieve buffer bij het fonds blijft: deelnemers krijgen zo de contant gemaakte waarde van hun persoonlijke aanspraak mee.

Vergelijkbaar met de premievariant wordt in de afkoopvariant uitgegaan van de mogelijkheid 1/3 van het pensioen af te kopen. Het recht 1/3 van het pensioen af te kopen wordt beperkt tot één moment in het leven. Dit om te voorkomen dat pensioenuitvoerders een ingewikkelde administratie bij moeten houden om te borgen dat mensen niet boven de 1/3 uit komen: als mensen op meerdere momenten pensioen zouden mogen afkopen, dan moeten pensioenfondsen bijhouden over welk deel van het pensioen al 1/3 is afgekocht. Bovendien moet deze informatie bij waardeoverdracht worden overgedragen aan andere fondsen. Dat is uitvoeringstechnisch zeer complex. Wat wel uitvoeringstechnisch haalbaar lijkt, is dat op het moment dat het pensioen wordt

¹² Overigens onderzoekt de staatssecretaris van SZW thans de vormgeving van de waardeoverdracht. Het ligt voor de hand de uitkomsten van dat traject te betrekken bij een eventuele implementatie van de afkoopvariant.

afgekocht, dit bij meerdere fondsen tegelijk gebeurt als een werknemer pensioenaanspraken heeft bij meerdere fondsen.

De deelnemer moet het initiatief nemen tot het verzoek tot afkoop. De deelnemer is immers de primair belanghebbende. Dit in tegenstelling tot de huidige praktijk bij afkoop van kleine pensioenen. Bij de afkoop van kleine pensioenen is de pensioenuitvoerder die uitvoeringskosten omlaag wil brengen de initiatiefnemer.

Om te garanderen dat mensen niet meerdere malen in het leven pensioen afkopen bij verschillende uitvoerders, wordt in een centraal pensioenplatform (zoals het pensioenregister) geregistreerd of een deelnemer al gebruik heeft gemaakt van de afkoopmogelijkheid. Pensioenuitvoerders geven dit door aan het platform.

Deelnemers zullen voor afkoop een verklaring uit het register moeten onttrekken waaruit blijkt dat zij niet eerder hebben afgekocht. Pensioenfondsen krijgen vanwege privacyoverwegingen geen inzage in de persoonlijke dossiers van deelnemers in deze centrale databases.

Uit een quick scan van deze variant rees het vermoeden dat jongeren bij een afkoop van 1/3 van het opgebouwde pensioen wel erg weinig af kunnen kopen (jongeren hebben nog weinig pensioen opgebouwd). Daarom is ervoor gekozen om ook een subvariant te onderzoeken waarin eenmalig het totale opgebouwde pensioen van de laatste 5 jaar afgekocht kan worden, zodat jongeren relatief meer pensioen kunnen afkopen.

Belangrijk verschil met de premievariant: pensioenuitvoerders hebben een grote rol

Bij afkoop van bestaande pensioenaanspraken is een grotere rol voor pensioenuitvoerders weggelegd ten opzichte van de premievariant. De pensioenvoorziening is, na afdracht van de premie door de werkgever, gestald bij een pensioenuitvoerder. Het ligt dan ook voor de hand dat deze het af te kopen bedrag, na inhouding van loonbelasting en premies, rechtstreeks aan de kredietverstrekker overmaakt. De pensioenuitvoerder dient zich er daarbij (conform de premievariant) van te vergewissen dat de werknemer rechtmatig gebruik maakt van de geboden keuzemogelijkheid. Bijvoorbeeld door te verzoeken om een verklaring van de hypotheekverstrekker.

Gevolg van deze grotere rol voor pensioenuitvoerders is ook dat DNB en AFM een rol krijgen in het toezicht op het zorgvuldig handelen van de pensioenuitvoerders op dit punt.

Wat betreft de voorlichting ligt het voor de hand dat de pensioenuitvoerder inzicht gaat bieden in de gevolgen voor het pensioen van mensen die gebruik maken van de keuzemogelijkheid. De hypotheekverstrekker blijft verantwoordelijk voor het inzichtelijk maken van de gevolgen voor de hypotheek.

In bijlage 6 staan de basiskenmerken van de afkoopvariant kort samengevat.

3. Effect inpassing varianten op de bestaande institutionele structuren

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de voorgestelde keuzemogelijkheden zich verhouden tot de bestaande institutionele structuren. De juridische inpasbaarheid van de varianten is twijfelachtig – beide varianten leiden mogelijk tot leeftijdsdiscriminatie. De varianten zijn technisch uitvoerbaar, maar leiden wel tot hogere uitvoeringslasten voor pensioenuitvoerders en werkgevers. De extra uitvoeringskosten voor hypotheekverstrekkers zijn beperkt.

3a. Beide varianten waarschijnlijk juridisch niet inpasbaar

Om de varianten te kunnen realiseren is wetgeving noodzakelijk. Het in wetgeving verankeren van beide varianten levert evenwel juridische gelijke behandelingsrisico's op, met name bij pensioenregelingen die met actuariële premies worden gefinancierd.

Wetgeving noodzakelijk

Voor de *afkoopvariant* ligt het in de rede dat die wetgeving primair plaats zal vinden door aanpassing van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Het opgebouwde vermogen had immers de bestemming pensioen, die ervan af moet worden gehaald. Het bedrag dat voor de aflossing van de hypotheek wordt ingezet, is fiscaal loon waarover de werkgever loonbelasting en premies inhoudt. Om te voorkomen dat revisierente is verschuldigd, zal de Wet op de loonbelasting 1964 moeten worden aangepast. Dit kan op dezelfde wijze worden vormgegeven als de uitzondering voor afkoop van klein pensioen. Aan een dergelijke uitzondering zijn wel uitvoeringskosten verbonden voor de Belastingdienst.

Voor de *premievariant* ligt het voor de hand dat er een afzonderlijke wet wordt gemaakt. Regeling van de premievariant in de Pensioenwet ligt minder in de rede, omdat er bij een keuze voor het inleggen van het loon in de hypotheek in plaats van het pensioen, geen relatie meer is met pensioen in de zin van die wet. Een wijziging van fiscale wet- en regelgeving op dit vlak is niet aan de orde. Het bedrag dat voor de aflossing van de hypotheek wordt ingezet, is fiscaal regulier loon waarover de werkgever loonbelasting en premies inhoudt. Na de inhouding van de loonheffingen resteert geen fiscaal belang meer ten aanzien van het voor aflossing te gebruiken bedrag. Wel moet in de fiscale wetgeving – onder meer – worden vastgelegd tegen welk tarief de vrijvallende premies in de voorheffing worden betrokken. Dit is nodig om te kunnen berekenen welk bedrag de werkgever aan de kredietverstrekker dient over te maken. De fiscale regels kennen in het algemeen geen belemmeringen om af te lossen op de woningschuld of gematerialiseerde restschuld.

Uitleg kaders gelijke behandeling

De Staat is gehouden aan verdragsrechtelijke voorschriften met betrekking tot gelijke behandeling. Daarnaast geldt als algemeen rechtsbeginsel dat gelijke gevallen op gelijke wijze behandeld moeten worden. Artikel 14 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 26 van het Internationaal verdrag voor burgerlijke en politieke rechten (IVBPR), die tot de overheid zijn gericht, verbieden ongelijke behandeling. Bij sommige vormen van onderscheid zoals leeftijd kan een onderscheid gerechtvaardigd worden. Bij maatregelen in het kader van sociaal economisch beleid heeft de Staat daarin een ruime beoordelingsvrijheid. Om een onderscheid te kunnen rechtvaardigen is vereist dat hiervoor een legitiem doel bestaat en dat het onderscheid proportioneel is.

Onderscheid huurders/kopers past binnen kaders gelijke behandeling

De vraag is of de varianten die worden voorgesteld een verboden onderscheid opleveren tussen kopers met een woningschuld en anderen (bijvoorbeeld huurders), nu in beginsel iedere werknemer kan kiezen voor het aflossen van de woningschuld met geld dat eerder was bestemd voor pensioen, maar deze keuzemogelijkheid in de praktijk alleen kan worden benut door werknemers die een hypotheeklening hebben. De verdragsrechtelijke bescherming tegen ongelijke behandeling heeft betrekking op geslacht, seksuele geaardheid, handicap, leeftijd, godsdienst of overtuiging en ras of etnische afkomst. Het onderscheid tussen huurders en woningeigenaren of tussen woningeigenaren met en zonder woningschuld is verdragsrechtelijk niet relevant. Voor toetsing aan het algemene rechtsbeginsel van gelijke behandeling moet worden bezien of sprake is van gelijke gevallen. De Nederlandse wetgeving maakt reeds op allerlei aspecten onderscheid tussen huurders en woningeigenaren en tussen woningeigenaren met en zonder woningschuld. Er is op dit punt geen sprake van gelijke gevallen die ten aanzien van de keuzemogelijkheid gelijk behandeld moeten worden.

Onderscheid mannen/vrouwen staat op gespannen voet met gelijke behandeling, maar is mogelijk te voorkomen

Op grond van de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen en EU-verdragsrecht mogen werkgevers niet discrimineren tussen mannen en vrouwen. Dit discriminatieverbod strekt zich ook tot pensioenuitvoerders. Het discriminatieverbod geldt voor een arbeidsvoorwaarde als de pensioenopbouw, maar evenzeer voor de aflossing van de hypotheek van de werknemer die gebruik maakt van de keuzemogelijkheid pensioen in te zetten voor aflossing van de woningschuld.

Bij pensioenregelingen die met een doorsneepremie worden gefinancierd, ontstaat geen verboden onderscheid tussen mannen en vrouwen bij de keuze voor de inleg van voor pensioen bestemd geld ten behoeve van een hypotheekaflossing, dan wel afkoop van pensioen ten behoeve van dat doel. De premieafdracht van werkgevers aan de pensioenvoorziening voor mensen met hetzelfde werk is immers gelijk. Als de premie besteed wordt aan de financiering van de woningschuld blijft de afdracht aan verschillende groepen dan ook gelijk.

Dit is anders bij pensioenregelingen waarvoor de premies op actuariële basis worden vastgesteld. Ruim 16% van de deelnemers valt onder een dergelijke pensioenregeling. Bij deze regelingen is het werkgeversdeel van de premie hoger voor vrouwen. Dit onderscheid kan worden gerechtvaardigd omdat de verschillende premies tot een gelijk pensioenresultaat leiden. Bij gebruik van de keuzemogelijkheid om premie niet in te zetten voor pensioen, maar voor de hypotheek, is ook het extra loon dat voor aflossing van de hypotheek beschikbaar komt voor vrouwen hoger dan voor mannen. Genoemde rechtvaardiging voor het verschil in pensioenpremie gaat dan evenwel niet meer op, omdat het doel niet meer pensioen is, maar aflossing van de woningschuld. Ook een andere grond voor dit verschil in behandeling lijkt er niet te zijn. Hogere aflossingen op de woningschuld voor vrouwen zijn daarmee in strijd met nationale en internationale regels voor gelijke behandeling.

De ongelijke behandeling tussen mannen en vrouwen kan mogelijk voorkomen worden. Dat kan in de premievariant door de pensioenpremie die bij gebruik van de keuzemogelijkheid vrijvalt, evenredig over alle deelnemers te verdelen, vergelijkbaar met een doorsneepremie. Wel hangt de totale actuariële premie die een pensioenuitvoerder bij de werkgever in rekening brengt, dan sterk af van (wijzigingen in) de deelname aan de keuzemogelijkheid. Pensioenuitvoerders zouden in dat geval veel vaker dan nu met werkgevers over het pensioencontract moeten onderhandelen. Deze oplossing legt bovendien mogelijk druk op de solidariteit in het pensioenfonds, omdat het voor mannen voordeliger wordt uit te stappen.

Eenzelfde oplossing is denkbaar in de afkoopvariant. Daar spelen genoemde uitvoeringsproblemen in mindere mate, omdat de rol van de werkgever veel kleiner is. Pensioenuitvoerders hebben thans bij de afkoop kleine pensioenen al te maken met vergelijkbare berekeningen. Genoemde solidariteitsaspecten spelen evenwel evenzeer.¹³

Onderscheid jong/oud past waarschijnlijk niet binnen kaders gelijke behandeling

Op grond van onder andere het handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, het Verdrag van de werking van de Europese Unie en de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de Arbeid mogen werkgevers en pensioenuitvoerders niet discrimineren tussen jong en oud. Er is sprake van discriminatie op leeftijd als er een onderscheid is tussen jong en oud en dat onderscheid niet te rechtvaardigen is. Een rechter toetst daarvoor op de vraag of een regeling een legitiem doel heeft, de regeling passend is en noodzakelijk is.

Een verschil in uitkomsten van de keuzemogelijkheid tussen jong en oud ontstaat primair doordat pensioen van jongeren langer kan renderen dan dat van ouderen. Werkgevers hoeven voor jongeren minder geld in te leggen dan voor ouderen, om hetzelfde pensioenresultaat toe te kunnen

¹³ Bij het oorspronkelijke voorstel van de RMU ontstaat overigens geen verboden onderscheid op geslacht. Bij de feitelijke werknemersbijdragen wordt voor zover bekend geen onderscheid gemaakt naar geslacht en leeftijd. Zowel pensioenfonds als pensioenverzekeraars achten dit onderdeel van het RMU-voorstel zoals in paragraaf 1 uitgelegd echter onuitvoerbaar, nu het werknemersdeel in de praktijk tussen en binnen ondernemingen kan variëren en dit bij de pensioenuitvoerders veelal niet bekend is.

zeggen. Als jongeren pensioen af willen kopen voor aflossing van de woningschuld, dan wel hun premie in willen zetten voor dat doel in plaats van voor het pensioen, dan ontvangen zij minder dan ouderen.

Het is de vraag of dit ongelijke behandeling is. Ongelijke gevallen mogen immers ongelijk behandeld worden. Het duurt veel langer voordat jongeren met pensioen gaan. Hun geld kan langer renderen. Het ligt daarom in de rede dat zij bij afkoop (of lagere premie-inleg) ook minder terug zullen krijgen dan ouderen. Waarschijnlijk is dat deze redenering stand houdt voor de rechter bij een premie- of afkoopregeling binnen pensioenregelingen met een doorsneepremie.

Bij actuariële regelingen is het veel minder waarschijnlijk - maar wel mogelijk - dat dit argument voldoende is voor een rechter. Bij deze regelingen is het werkgeversdeel van de premie hoger voor ouderen. Dit onderscheid wordt gerechtvaardigd omdat de verschillende premies voor jong en oud tot een gelijk pensioenresultaat leiden. Dit pensioendoel wordt losgelaten als een deel van de premie of aanspraak kan worden verlaagd dan wel afgekocht. De gehele regeling zou dan als leeftijdsdiscriminerend kunnen worden aangemerkt.

Het verschil in uitkomsten tussen jong en oud kan conceptueel worden voorkomen door ouderen en jongeren eenzelfde afkoopbedrag aan te bieden, of eenzelfde lagere premie. Hoewel een dergelijke exercitie bovengenoemde juridische bezwaren wegneemt, zijn de solidariteitseffecten hiervan binnen het pensioenfonds dusdanig groot, dat de verwachting is dat alle jongeren die dat kunnen het fonds zullen verlaten. Deze optie ligt gezien de uitgangspunten van de RMU niet in de rede. Om het juridisch probleem bij deelnemers aan een actuariële regeling te voorkomen is ook denkbaar om alleen (werkgevers die zijn aangesloten bij) pensioenuitvoerders met een doorsneepremie te verplichten de keuzemogelijkheid te bieden. Dat brengt evenwel nieuwe juridische vragen met zich mee over de rechtvaardiging van het onderscheid dat de overheid gaat maken tussen mensen die deelnemen aan een regeling met een doorsneepremie, en mensen die deelnemen aan een regeling zonder doorsneepremie.

Als blijkt dat een rechter oordeelt dat er door de invoering van de maatregel in gelijke gevallen sprake is van onderscheid tussen jong en oud, is voor de vraag of dan ook sprake is van juridisch onaanvaardbaar onderscheid van belang of dit onderscheid te rechtvaardigen is. Hierop is geen eenduidig antwoord te geven. Er is vrij evident sprake van een legitiem doel (onder andere schuldverlaging). Afhankelijk van de effectiviteit van de vormgeving lijkt ook de passendheid van het instrument als voldoende te kunnen worden aangemerkt (de besproken varianten leiden, hoewel beperkt, tot een schuldverlaging bij de doelgroep). Het is evenwel zeer de vraag of het instrumentarium als noodzakelijk kan worden betiteld. Er zijn vele andere instrumenten denkbaar die de overheid voor schuldvermindering en balansverkorting in zou kunnen zetten.

Een mogelijk onderscheid op leeftijd kan overigens ook ontstaan door het verschil in levensverwachting tussen jongeren en ouderen. Dit kan leiden tot een verschil in de afkoopwaarde van de aanspraak. Dit onderscheid kan, voor zover dit verschil in levensverwachting zich in de praktijk manifesteert, wel voorkomen worden door de maatregel die ook onder het kopje *onderscheid man/vrouw* besproken wordt. Bij afkoop in de berekening van het afkoopbedrag

wordt dan geen rekening gehouden met het verschil in levensverwachting tussen jong en oud. Dit kan wel leiden tot extra uitvoeringsvraagstukken en beperkte solidariteitseffecten.

Recht op vrij collectief onderhandelen blijft gehandhaafd

De overheid dient zich op grond van het ILO-verdrag 98 en artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest te onthouden van ingrepen in collectief overeengekomen arbeidsvoorwaarden. Het bieden van de keuzemogelijkheid (in beide varianten) leidt er niet toe dat aan sociale partners iets wordt opgelegd. Het blijft geheel aan sociale partners om afspraken te maken over de hoogte van de premies en pensioenopbouw.

3b. Beide varianten anderszins uitvoerbaar, wel hogere uitvoeringslasten

Pensioenuitvoerders, werkgevers, de Belastingdienst en hypotheekverstrekkers zijn naar verwachting in staat beide varianten uit te voeren. Dat brengt wel extra kosten met zich mee, in de afkoopvariant vooral bij pensioenuitvoerders, in de premievariant vooral bij werkgevers. Banken en verzekeraars achten zich op grond van hun zorgplicht verplicht hun klanten te adviseren over het feit dat het extra aflossen van de woningschuld ten laste van de pensioenpremies of de pensioenaanspraak op lange termijn vaak financieel nadelig is.

Werkgevers krijgen extra uitvoeringslast in premievariant

In de premievariant is voor de werkgever een centrale rol weggelegd. Dat is niet alleen omdat de pensioenpremie onderdeel uitmaakt van de arbeidsvoorwaarde pensioen, maar ook omdat de werkgever bij alle geldstromen betrokken is. De werkgever draagt over het loon van zijn werknemers de pensioenpremies af aan de pensioenuitvoerder, alsmede de loonbelasting en de premies aan de Belastingdienst. Om zeker te stellen dat het vrijvallende bedrag voor extra aflossing op de woningschuld wordt gebruikt, betaalt de werkgever na inhouding van loonbelasting en premies dit rechtstreeks aan de hypotheekverstrekker. Deze extra taken vereisen een aanpassing van de loonadministratie en van de betaalsystemen. De extra kosten hiervan zijn bescheiden voor grotere werkgevers. Kleinere werkgevers hebben er meer last van, hoewel ook voor hen het geen enorme aanpassing is. Ingrijpend is dat de werkgever moet administreren wie van de keuzemogelijkheid gebruik maakt en moet verifiëren of aan de voorwaarden wordt voldaan. De hypotheekverstrekker moet hiervoor – via de werknemer – een verklaring verstrekken over het bestaan van de woningschuld en het rekeningnummer waarop de werkgever de aflossing kan overmaken.

Als aan het gebruik van de keuzemogelijkheid verdergaande voorwaarden worden verbonden, betekent de toetsing daaraan extra werk voor de werkgever. De werkgever moet bijvoorbeeld nagaan of aan de voorwaarde van een minimale dekkingsgraad wordt voldaan. Als dat niet het geval is, moet hij aan de pensioenuitvoerder de volledige pensioenpremie afdragen en de betalingen aan de kredietverstrekker stopzetten.

Voor bijzondere situaties zijn vermoedelijk aanvullende maatregelen nodig. Denk hierbij aan (al dan niet bewust) onjuiste informatie van de werknemer, een faillissement van de hypotheekverstrekker of betalingsonmacht van de werkgever. Pensioenuitvoerders hebben wettelijke mogelijkheden om werkgevers – eventueel met dwangbevelen – te dwingen tot betaling van de verschuldigde pensioenpremies. Werknemers hebben veel minder mogelijkheden om de aflossing van hun woningschuld af te dwingen. Het risico dat de werkgever de aflossing nalaat, bijvoorbeeld wegens betalingsonmacht, ligt bij de werknemer. De werknemer moet daarom kunnen vaststellen dat de werkgever het bedrag dat niet aan de pensioenuitvoerder wordt betaald, daadwerkelijk en direct aan de hypotheekverstrekker betaalt.

De gevolgen van het voorstel voor de loonkosten van werkgevers worden in hoofdstuk 4 uiteengezet.

Pensioenuitvoerders krijgen vooral in afkoopvariant extra uitvoeringslast

Pensioenuitvoerders achten beide varianten in principe technisch uitvoerbaar. Wel lopen ze aan tegen extra uitvoeringslasten, vooral in de afkoopvariant.

In de premievariant zijn de extra uitvoeringslasten voor de pensioenuitvoerder beperkt. Pensioenuitvoerders zullen alleen in de voorlichting over de hoogte van het later te ontvangen pensioen bij minder premie-inleg een rol spelen. De betrokken deelnemers bouwen navenant minder pensioen op. Het effect van de keuzemogelijkheid op de pensioenopbouw is daarmee vergelijkbaar met een besluit van de werknemer om in deeltijd te gaan werken. Pensioenuitvoerders zijn verplicht hun deelnemers te informeren in welke mate het verwachte pensioen overeenkomt met hun feitelijke loon. Hiervoor moeten zij (kunnen) vaststellen dat de verlaging van de pensioenpremie het gevolg is van het gebruik van de keuzemogelijkheid en niet van een daling van dat feitelijke loon, bijvoorbeeld omdat de werknemer minder uren is gaan werken.

De uitvoeringslast in de afkoopvariant is voor pensioenuitvoerders aanzienlijk. Pensioenuitvoerders krijgen een centrale rol in de afkoopvariant. Zij lopen tegen dezelfde gevolgen aan als hierboven benoemd voor de werkgever. Zo moeten zij zeker stellen dat het vrijvallende bedrag voor aflossing van de woningschuld wordt gebruikt. Daarnaast zullen zij in deze variant ook voor mensen ruim voor de pensioengerechtigde leeftijd loonbelasting gaan afdragen. Pensioenuitvoerders zullen bovendien een extra uitvoeringslast ervaren doordat zij moeten administreren of een deelnemer gebruik heeft gemaakt van de keuzemogelijkheid. Zij zullen dit moeten doorgeven aan het centrale register. Ook zullen zij bij een verzoek om afkoop de deelnemer moeten vragen aan te tonen dat deze nog niet eerder heeft afgekocht. Pensioenfondsen zullen tot slot bijdragen aan het ontwikkelen van het centrale register.

Bij beide varianten zullen pensioenuitvoerders meer voorlichting moeten geven over bijvoorbeeld een premieverhoging voor alle deelnemers naar aanleiding van de solidariteitseffecten die ontstaan door de beide varianten (zie volgende hoofdstuk). Pensioenuitvoerders verwachten dat de uitlegbaarheid van die premieverhoging onder druk komt te staan, zeker richting werkgevers en deelnemers die geen gebruik (kunnen) maken van de keuzemogelijkheid.

De pensioenuitvoerders wijzen op de lagere dekking van het nabestaandenpensioen en het arbeidsongeschiktheidspensioen bij gebruik van de keuzemogelijkheid. Als deze gevolgen zouden worden beperkt in de wettelijke regeling, maakt dit de keuzemogelijkheid complexer en duurder.

Pensioenuitvoerders realiseren in beide varianten mogelijk een iets lager rendement

Pensioenuitvoerders beleggen voor de lange termijn. Ze kunnen dat doen omdat ze zekerheid hebben over de inkomstenstroom en over het feit dat het ingelegde geld pas op de lange termijn hoeft te worden uitgekeerd. Ze realiseren daardoor een relatief hoog rendement.

Beide varianten kunnen ertoe leiden dat pensioenuitvoerders (iets) meer moeten investeren in liquide beleggingen, met een lager rendement voor de deelnemer als resultaat. Bij een lager rendement wordt het pensioen duurder. Dit effect is naar verwachting vooral te verwachten in de afkoopvariant.

De *rechtstreekse* extra kosten zijn daarbij sectorbreed naar verwachting zeer beperkt: fondsen investeren gemiddeld voor 64 procent in liquide te maken producten. Daarmee kan een uitstroom van maximaal 1/3 van de pensioenvoorziening van de nog werkende deelnemers worden opgevangen. Op basis van de ramingen (zie hoofdstuk vier) lijkt een uitstroom van jaarlijks 1 procent realistisch. Individuele fondsen die zeer veel illiquide beleggingen hebben, kunnen wel tegen een kostenpost aanlopen.

Tegelijkertijd ontstaan er incidenteel mogelijk wel *indirecte* kosten. Deze indirecte kosten ontstaan wanneer fondsen te maken krijgen met een onverwacht hoge uitstroom van de pensioenvoorziening. Bijvoorbeeld als plotseling veel extra huishoudens te maken krijgen met een huis dat onder water staat, en (relatief) massaal gebruik willen maken van de keuzemogelijkheid. In het geval van een veel grotere gebruik van de keuzemogelijkheid dan verwacht, zullen fondsen hun portefeuille moeten 'rebalancen', om de relatieve samenstelling van die portefeuille ongewijzigd te houden. Bij een uitstroom van 10 procent liquide beleggingen zullen fondsen ca. 1,4 procentpunt van hun illiquide en ca. 2,2 procentpunt van hun redelijk liquide bezittingen moeten omzetten in liquide bezittingen. Pensioenuitvoerders zelf houden overigens rekening met een maximum opname van 20% van het belegd vermogen in één jaar. De hoogte van de indirecte kosten zijn moeilijk te kwantificeren – deze hangen af van de privaatrechtelijke afspraken tussen individuele fondsen en de partijen waarin zij investeren.

Extra uitvoeringslast voor hypotheekverstrekkers doorgaans beperkt

De verwerking van extra aflossingen zijn voor hypotheekverstrekkers in beide varianten technisch uitvoerbaar. Het levert hypotheekverstrekkers wel meer werk op. Zij zullen vaker een nieuwe annuïteit of een nieuw aflossingsschema moeten vaststellen. Als dit maandelijks moet gebeuren (zoals denkbaar in de premievariant), dan lopen de kosten op. Hypotheekverstrekkers moeten daarnaast voor werkgevers of pensioenuitvoerders verklaringen afgeven over woningschulden en de mogelijkheden om deze af te lossen. Van belang is daarnaast dat bij de extra aflossing van de woningschuld aangesloten wordt op de door de kredietverstrekker vastgestelde boetevrije aflossingsruimte van doorgaans 10 procent van de totale hypotheeksom per jaar. Dat lijkt in de

regel geen probleem. Alleen bij afkoop aan het einde van het leven zijn de bedragen vaak groot genoeg om deze grens te overschrijden (zie ook hoofdstuk 5).

Toezicht Belastingdienst, DNB, en AFM op systeemniveau

Het ligt voor de hand dat de Belastingdienst, DNB en AFM op systeemniveau toezicht houden. Dat wil zeggen dat ze zullen controleren of de systemen van de uitvoerders van de regeling op orde zijn. Daarbij zullen ze soms een individuele steekproef doen, maar systematische controle van individuele gevallen zal niet aan de orde zijn. In dat geval is het toezicht voor hen uitvoerbaar. Systeemtoezicht lijkt verantwoord, omdat de mechanismen van reputatieschade en andere risico's voor de uitvoerders van de regeling dusdanig groot zijn, dat deze zullen willen borgen dat alleen mensen die hun pensioengeld daadwerkelijk inzetten voor de aflossing van de woningschuld, gebruik maken van de keuzemogelijkheid. Tegelijkertijd is niet uit te sluiten dat er constructies bedacht worden waardoor mensen hun pensioenvoorziening onttrekken aan het pensioenfonds, zonder dat dit het beoogde doel (verlaging van de woningschuld) daadwerkelijk ten goede komt. Zowel de consument als de hypotheekverstrekker kunnen bijvoorbeeld belang hebben bij het vervangen van reguliere aflossing door het inzetten van pensioen. De consument heeft dan extra consumptiemogelijkheden, de hypotheekverstrekker heeft een tevreden klant en meer zekerheid dat de woningschuld wordt terugbetaald. Ander denkbaar scenario is dat de hypotheekverstrekker mensen met een restschuld of met betalingsproblemen onder druk zet om hun pensioen hiervoor in te zetten. Praktisch zal het zeer lastig zijn om toe te zien op dergelijke constructies.

3c. Individueel advies over keuzemogelijkheid kan wenselijk zijn

Aanbieders van financiële producten hebben thans een zorgplicht ten aanzien van consumenten die de producten afnemen. Dit met het oog op het belang dat mensen verantwoord financieel gedrag (kunnen) vertonen.

De effecten van beide varianten maken een goede afweging tussen de financiële gevolgen op korte en lange termijn niet eenvoudig. Veldpartijen hebben aangegeven er in dat kader aan te hechten dat potentiële deelnemers aan de regeling deze gevolgen kunnen overzien. Aanbieders van financiële producten zullen in de praktijk, met inachtneming van de op hen rustende zorgplicht, een inschatting maken in hoeverre advies nodig is en of een waarschuwing voor bepaalde gevolgen van deze regeling voor de consument op zijn plaats is. Een gedegen advies kan met het oog op de gevolgen wenselijk zijn. Veldpartijen schatten het prijskaartje daarvan op eenmalig €600-1200.

4. In welke mate realiseren de varianten de beoogde effecten?

Inleiding en conclusie

Het voorstel van de RMU heeft als doel te komen tot balansverkorting bij huishoudens en banken, en daarbij de woningmarkt te stimuleren. In dit hoofdstuk wordt geraamd in welke mate dit wordt bereikt. De belangrijkste conclusies zijn:

- De bedragen die beschikbaar komen voor het (extra) aflossen van hypotheeklen, zijn in de premievariant relatief klein (circa 0,5% van de woningschuld per jaar). In de afkoopvariant zijn de aflosmogelijkheden sterk leeftijdafhankelijk: 35-jarigen kunnen eenmalig 2-3% aflossen, 65-jarigen zo'n 30-50% - afhankelijk van hun precieze wooncarrière;
- Versnelde aflossing leidt vooral tot een uitruil tussen (lager) pensioen en (hoger) vermogen in de eigen woning. De woonlasten na pensioen zijn meestal *niet* lager, omdat tussentijds wordt doorgestroomd naar een duurder woning of omdat de woningschuld op de pensioendatum toch al volledig zou zijn afgelost;
- Door extra aflossing neemt het restschuldrisico slechts in beperkte mate af;
- Het effect op de nationale woningschuld en de balansen van de Nederlandse banken is zeer beperkt;
- Werknemers die niet van de keuzemogelijkheid gebruik (kunnen) maken, gaan in de premievariant een iets hogere pensioenpremie betalen. Dat geldt ook voor de afkoopvariant, behalve in geval van hoge dekkingsgraden.

Voor het ramen van de effecten van de varianten is het noodzakelijk om een aantal aannames te maken. De belangrijkste staan kort beschreven in hoofdstuk 4a. Nadere toelichting is te vinden in de bijlage. In de paragrafen 4b t/m 4e komen achtereenvolgens aan bod de financiële gevolgen voor huishoudens, de gevolgen voor de koopwoningmarkt, het effect op de totale Nederlandse woningschuld en de gevolgen voor kredietverstrekkers, en tot slot de financiële gevolgen voor werkgevers en voor de overheid.

4a. Veronderstellingen

Premievariant vooral aantrekkelijk voor 45-minners

Belangrijke vraag is: voor welke huishoudens zijn de varianten interessant? De aantrekkelijkheid van extra aflossen met je *pensioenpremie* wordt beperkt door het verlies van een deel van de hypotheekrenteaf trek, het verlies van fiscaal voordeel van de 'omkeerregel' en het verlies van het rendement van ingelegde pensioenpremies. Daar staat tegenover dat huishoudens met een hoge woningschuld zich wellicht prettiger voelen bij extra aflossen. Het ligt in ieder geval voor de hand dat vooral woningeigenaren jonger dan 45 jaar gebruik zullen maken van de mogelijkheid om extra af te lossen met hun pensioenpremie. Zij zijn over het algemeen degenen met hoge hypotheeklen vergeleken met de waarde van hun woning, zij hebben vaker dan oudere werknemers het plan om op korte termijn te verhuizen, en zij hebben vaak beperkte liquide middelen om zelf extra af te lossen. Daar komt bij dat het interessanter is om tijdelijk te kiezen voor een lagere

pensioenopbouw naarmate je jonger bent. Dat komt door de zogenaamde 'doorsneepremie' die de meeste pensioenfondsen hanteren. Tot 45 jaar betaal je actuariel gezien te veel voor je pensioenopbouw, vanaf 45 jaar betaal je juist te weinig. Tot slot hechten oudere werknemers gemiddeld genomen meer waarde aan pensioenopbouw dan jongeren, wat het eveneens waarschijnlijk maakt dat vooral jongeren hun pensioenpremie zullen inzetten voor extra aflossing van de woningschuld.

Gebruik geprikt op 10% van het maximale gebruik

In de leeftijdscategorie 25-45 jaar wordt circa 70% van de totale pensioenpremie betaald door (of namens) werknemers met een woningschuld. Omdat moeilijk te voorspellen is hoe populair de keuzemogelijkheid zal worden, wordt voor de premievariant een basisscenario verondersteld waarin 1/10^e van deze werknemers ervan gebruik gaat maken. Dat betekent dat 7% van de totale pensioenpremie in de leeftijdscategorie 25-45 voor 1/3 wordt uitbetaald als loon ten behoeve van aflossing van de woningschuld, oftewel 2,3% van de totale premie. Naast dit basisscenario wordt ook het maximale scenario in kaart gebracht waarin alle werknemers van 25 tot 45 jaar met een woningschuld gebruik maken van de mogelijkheid om extra af te lossen. In dat scenario wordt dus 1/3 van 70%, oftewel 23%, van de totale pensioenpremie in die leeftijdscategorie uitbetaald.

Afkoopvariant minder aantrekkelijk voor jongeren, maar juist aantrekkelijker voor sommige ouderen

Voor aflossing via *pensioenafkoop* gelden dezelfde argumenten, behalve het argument van het ontwijken van de doorsneepremie. Jongeren blijven in deze variant de doorsneepremie betalen; het deel dat zij in feite te veel betalen, krijgen zij bij afkoop niet terug. Bovendien is afkoop voor jongeren relatief minder gunstig omdat zij daarbij hun claim op toekomstige indexatie verliezen (betaald uit de collectieve buffer dan wel uit toekomstige premies). Onder jongeren zal afkoop dan ook vooral interessant zijn voor degenen die dringend financiële middelen nodig hebben, bijvoorbeeld voor de aankoop van een volgende koopwoning of voor het verlagen van een (te) hoge woningschuld. Voor ouderen zal afkoop met name interessant zijn voor degenen met een slechte medische prognose – zij kunnen voor hun overlijden nog een aanzienlijk pensioenvermogen uit het fonds halen.

Voor de afkoopvariant wordt een vergelijkbaar basisscenario verondersteld als voor de premievariant, met een verschuiving in het gebruik van jongeren naar ouderen. Er wordt aangenomen dat 3% van de huizenbezitters hun pensioen op latere leeftijd, rond hun 65^e, afkoopt omdat zij voorzien dat hun resterende levensverwachting beperkt is. Daarnaast koopt 3% van de jonge huizenkopers hun pensioen af rond hun 35^e om de aankoop van een (volgende) woning te financieren, en nog eens 3% om na de aankoop van een woning hun woningschuld te verlagen. In totaal maakt zo 9% van de huizenbezitters ooit gedurende zijn leven gebruik van de mogelijkheid tot afkoop. Aangezien circa 90% van de huizenbezitters een aanvullend pensioen heeft, impliceert dit net als in de premievariant een basisscenario waarin 1/10^e van de potentiële gebruikers van de keuzemogelijkheid er tijdens zijn leven daadwerkelijk gebruik van maakt.

Deelnemende jongeren zijn doorgaans degenen die (op termijn) willen verhuizen

Aangenomen wordt dat deelnemers aan de regeling op 25-jarige leeftijd een eerste huis kopen. Op 35-jarige leeftijd stromen ze door naar een grotere woning, en op 45-jarige leeftijd nogmaals. Daarna wordt niet meer verhuisd. Daarbij wordt aangenomen dat zij relatief hoge hypotheek afsluiten van 4,5 maal hun jaarinkomen. Dit zijn de kopers voor wie extra aflossing op jongere leeftijd het meest voor de hand ligt. In de praktijk verschilt de leeftijd waarop mensen hun eerste woning kopen sterk. Vaak kopen mensen rond hun 30^e een woning en verhuizen ze nog 1 of 2 keer naar een andere koopwoning. In bijlage 2 worden enkele alternatieve verhuisscenario's beschouwd.

Het leengedrag verandert niet door de extra aflosmogelijkheid

Er wordt aangenomen dat de hoogte van nieuwe hypotheekleningen die worden afgesloten niet wordt beïnvloed door de mogelijkheid om extra af te lossen met de pensioenpremie of het pensioenvermogen. Mensen sluiten dus geen hogere hypotheekleningen af omdat ze extra aflosmogelijkheden krijgen ten laste van hun pensioen. Aan de andere kant sluiten mensen bij verhuizing naar een volgende koopwoning ook geen lagere hypotheekleningen af als ze extra hebben afgelost op hun vorige hypotheek. Extra overwaarde (of lagere restschuld) ten gevolge van extra aflossing met de pensioenpremie leidt bij verhuizing dus tot een hoger budget voor de aankoop van een duurdere woning.¹⁴

Hypotheekleningen worden annuïtair afgelost

Aangenomen wordt dat alle hypothecaire leningen in 30 jaar tijd volledig annuïtair worden afgelost. Dit is het minimaal vereiste aflossingsschema voor hypotheekrenteaftrek met betrekking tot nieuwe leningen die na 1 januari 2013 zijn verstrekt. Voor de langetermijneffecten is dit scenario het meest relevant. De komende tien jaar heeft een groot deel van de beoogde doelgroep huishoudens nog een woningschuld met een aflossingsvrije component. De effecten voor deze hypotheekvormen zijn niet gekwantificeerd en worden kwalitatief geëvalueerd.

Mensen met spaargeld kunnen hun pensioenopbouw repareren in de premievariant

In de premievariant wordt door de deelnemer minder pensioenpremie ingelegd. Dit betekent dat minder pensioen in de tweede pijler wordt opgebouwd. Daardoor blijft fiscale ruimte voor pensioenopbouw 'over'. Deze fiscale ruimte kan door de deelnemer worden opgevuld met een (bancaire) lijfrente in de derde pijler. Voor jongeren met voldoende financiële middelen is dit interessant: zij kunnen zich voor een deel onttrekken aan de collectieve doorsnee- en herstellpremies van hun pensioenfonds en toch een volledig pensioen blijven opbouwen. Dit onbedoelde neveneffect doet zich niet voor in de afkoopvariant. Omdat reeds opgebouwde pensioenaanspraken worden afgekocht, is het fiscaal niet mogelijk om de woningschuld af te lossen met een gedeelte van de pensioenaanspraken en tegelijkertijd met eigen middelen een volledig pensioen op te bouwen tegen een lagere premie.

¹⁴ De tijdelijke commissie Huizenprijzen concludeerde in haar rapport *Kosten Koper* (april 2013): "De vraag naar koopwoningen wordt in hoge mate bepaald door de financieringsruimte en -mogelijkheden. Wanneer deze toenemen, neemt de bereidheid om te verhuizen/een huis te kopen (nieuw of bestaand) toe en stijgt de prijs".

Werknemers met voldoende eigen middelen kunnen die middelen natuurlijk ook direct aanwenden voor extra aflossing van hun woningschuld. Deze huishoudens worden buiten beschouwing gelaten bij de vraag of de varianten de beoogde doelen realiseren. Het effect op de overheidsfinanciën in paragraaf 4e wordt echter prudent geraamd: verondersteld wordt dat het financiële voordeel voor de overheid van lagere aftrek van pensioenpremies voor de helft teniet wordt gedaan doordat werknemers hun vrijvallende fiscale ruimte gebruiken om individueel bij te sparen. Deze aanname is alleen voor de premievariant relevant.

4b. Effecten op huishoudenniveau

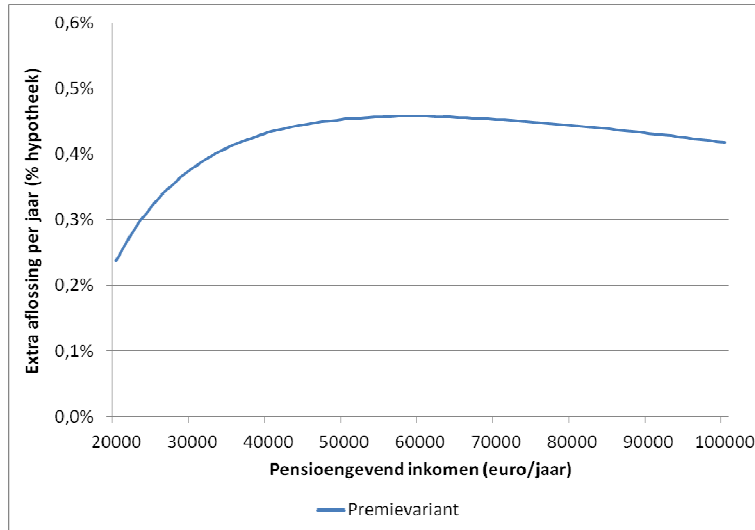
Effect op de woningschuld van huishoudens is beperkt

Figuur 4.1 laat zien welke extra aflossingsmogelijkheden huishoudens krijgen wanneer ze 1/3 van hun totale *pensioenpremie* kunnen inzetten voor extra aflossing van hun woningschuld. De extra aflossing is hier uitgedrukt als percentage van de maximale woningschuld die extra kan worden afgelost in het jaar na aankoop van de woning. Per jaar kan doorgaans zo'n 0,5% van de woningschuld worden afgelost (in de eerste jaren na aankoop van de woning iets minder, in latere jaren iets meer). Als gevolg van de franchise is het percentage voor lage inkomens lager. Voor hen is de pensioenpremie in verhouding tot het totale inkomen relatief laag. Voor hoge inkomens is het aflossingspercentage ook iets lager doordat de maximale woningschuld ten opzichte van het bruto inkomen (de *loan-to-income ratio*, oftewel LTI) voor hen hoger is. Zij hebben daardoor naar verhouding iets hogere hypotheeken. Voor geen van de inkomens leidt extra aflossing met 1/3 van de pensioenpremie tot een snelle en substantiële verlaging van de woningschuld. Tabel 4.1 geeft voor enkele 'standaardhuishoudens' inzicht in de eurobedragen die beschikbaar zijn voor extra aflossing ten laste van de pensioenopbouw.

Figuur 4.2 laat de aflossingsmogelijkheden zien in geval van *pensioenafkoop*. Bij pensioenafkoop wordt de aflosmogelijkheid sterk afhankelijk van leeftijd. Daarom wordt deze mogelijkheid getoond voor verschillende leeftijden, voor een typische werknemer met een inkomen van anderhalf keer modaal. Een 35-jarige kan zo'n 2-3% van zijn woningschuld aflossen (eenmalig), een 65-jarige 30-50%. Dit is vooral het gevolg van de beperkte actuariële waarde van een pensioenaanspraak voor jongeren. Die actuariële waarde is zo beperkt omdat voor jongeren de pensioenaanspraak die wordt afgekocht zo ver in de toekomst ligt. De precieze waarde is afhankelijk van de rente: bij lagere rente neemt de afkoopwaarde enigszins toe (voor zowel jongeren als ouderen). In figuur 4.2 is gerekend met de gemiddelde rente over de periode 2001-2013.¹⁵ In de figuur wordt bij alle leeftijden uitgegaan van de *oorspronkelijke* woningschuld, dus afgezien van tussentijdse aflossing. In geval van annuïtaire aflossing is het verschil in aflosmogelijkheid als percentage van de *resterende* woningschuld tussen ouderen en jongeren nog groter, omdat ouderen vaak al een substantieel deel van hun woningschuld hebben afgelost.

¹⁵ Rentetermijnstructuur pensioenfondsen, gemiddelde van jaarultimostanden gepubliceerd door DNB.

Figuur 4.1. Extra aflossing (per jaar) via de *pensioenpremie*, in het jaar na aankoop van de woning, als percentage van de maximale woningsschuld op basis van de financieringslastnormen 2014 van het Nibud.

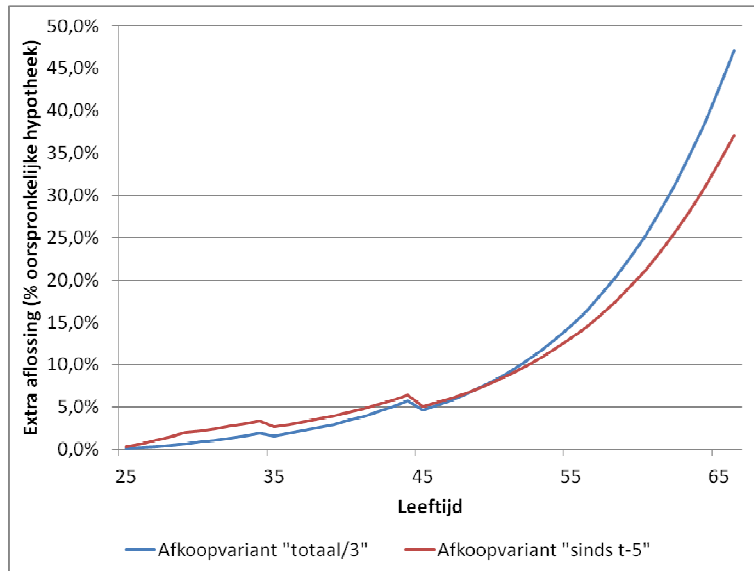


Tabel 4.1. Extra aflossing via de *pensioenpremie*, bedragen in euro per jaar, voor enkele standaardhuishoudens.¹⁶

Inkomenssituatie:	Modaal	1½Modaal	Modaal +½Modaal	2xModaal +½Modaal
A. Brutoloon	33500	50250	33500+16750	67000+16750
B. Pensioengrondslag (=A - franchise)	20100	36850	20100+8710	53600+8710
C. Pensioenpremie (=17,25% x B)	3467	6357	3467+1502	9246+1502
D. Vrijval pensioenpremie (=1/3 x C)	1156	2119	1156+501	3082+501
E. Hogere belastingen en lagere toeslagen	702	1178	821	1956
F. Netto beschikbaar voor extra aflossing (=D - E)	454	941	836	1627

¹⁶ Bedragen 2014 op basis van een paar met twee kinderen, 3 dagen per week buitenschoolse opvang in geval van tweeverdieners, en hypotheekrenteaf trek ter waarde van 18% van het bruto huishoudinkomen ten laste van de meestverdienende partner. Lage inkomens blijven buiten beschouwing omdat zij veelal huren in plaats van kopen. Merk echter op dat jongeren nog weinig carrière hebben gemaakt en zelden hoge inkomens hebben.

Figuur 4.2. Extra aflossing (eenmalig) bij *pensioenafkoop*, als percentage van de veronderstelde woningschuld van een typische werknemer. Dit in geval 1/3 van de totale pensioenaanspraak wordt afgekocht (variant "totaal/3") en in geval de gehele in de laatste 5 jaar opgebouwde aanspraak wordt afgekocht (variant "sinds t-5").



Tabel 4.2. Extra aflossing via *pensioenafkoop*, absolute bedragen, voor enkele leeftijden.¹⁷

Aan het eind van levensjaar:	25	35	45	55	65
Aflosbedrag netto, afkoopvariant "totaal/3"	159	3051	10102	26327	62995
Aflosbedrag netto, afkoopvariant "sinds t-5"	477	4995	11037	23603	50046

¹⁷ Bij gelijke prijzen, d.w.z. niet vertekend door inflatie, en uitgaand van een typische werknemer met anderhalf keer modaal gemiddeld over het werkzame leven.

Uitruil tussen besteedbaar inkomen, pensioenuitkering en vermogen in de woning is financieel ongunstig, behalve bij naderend levenseinde

Figuren 4.3 en 4.4 tonen de effecten van extra aflossen op het netto besteedbaar inkomen van huishoudens voor en na pensioen. Hierbij is uitgegaan van een typische werknemer met een inkomen van anderhalf keer modaal, gemiddeld over het leven, oftewel 50.000 euro bruto per jaar.¹⁸ Dit inkomen loopt van ongeveer 36.000 euro bruto op 25-jarige leeftijd tot ongeveer 67.000 euro bij pensionering. In de grafiek is te zien dat het netto besteedbaar inkomen (na aftrek van woonlasten) iets toeneemt door extra aflossing. Dat komt doordat de maandelijkse woonlast daalt wanneer extra wordt afgelost.¹⁹ De levensstandaard vóór pensionering neemt dus iets toe. Bij aankoop van een volgende woning – en verkoop van de huidige woning – is er een hogere eigenwoningreserve (of lagere restschuld) doordat extra is afgelost. Het budget voor de aankoop van een nieuwe woning neemt daardoor toe. De hoogte van de nieuwe hypotheek die wordt afgesloten hangt niet af van eventuele extra aflossing op de oude hypotheek; de financieringsruimte en de gewenste maandelijkse woonlast bepalen de prijs van de nieuwe woning die wordt gekocht.²⁰ Direct na verhuizing is er daarom geen verschil in besteedbaar inkomen na aftrek van woonlasten ten gevolge van de extra aflossing in het verleden. Wel is de levensstandaard vóór pensionering nog steeds iets hoger, doordat de woonconsumptie hoger is.

Door de extra aflossing is het woningvermogen hoger. Na 20 jaar extra aflossen ten laste van de *pensioenpremie*, en verhuizing naar een duurdere woning, is het woningvermogen ongeveer 15.000 euro hoger dan wanneer niet extra was afgelost.

Na pensionering ontvangt het huishouden een pensioenuitkering die per jaar ongeveer 3.000 euro netto lager is doordat in de eerste helft van de carrière 1/3 minder pensioen is opgebouwd. De bestedingsruimte na pensionering neemt dus af. De inzet van pensioenpremie voor extra aflossing van de woningschuld leidt in het basisverhuisscenario dus vooral tot een uitruil tussen (lagere) pensioenuitkering en (hoger) woningvermogen.²¹ Slechts een klein deel van de pensioenpremie die wordt gebruikt voor extra aflossing, circa 15%, komt vrij in de vorm van lagere maandlasten op jongere leeftijd. De lagere woonlasten op jongere leeftijd leiden tot extra bestedingsruimte die in het basisscenario niet leidt tot extra vermogen in de eigen woning (de extra bestedingsruimte gaat op aan niet-woonconsumptie). De overige 85% van de gebruikte pensioenpremie komt wel terug in het woningvermogen. In de meeste gevallen zal er geen uitruil zijn tussen (lagere) pensioenuitkering en (lagere) woonlasten na pensioen. In sommige gevallen kan er wel een uitruil zijn tussen (lagere) pensioenuitkering en (lagere) woonlasten vóór pensioen. Zie daarvoor de alternatieve verhuisscenario's in de bijlage.

¹⁸ Dit is het gemiddelde inkomen van werknemers met een hypotheek. Zie de bijlage voor een uitgebreidere beschrijving van alle parameters en aannames.

¹⁹ Meestal worden extra aflossingen geannuïtiseerd over de resterende looptijd van de hypotheek. Het is in principe ook mogelijk om de looptijd van de hypotheek te verkorten.

²⁰ Zie aannames in 4a.

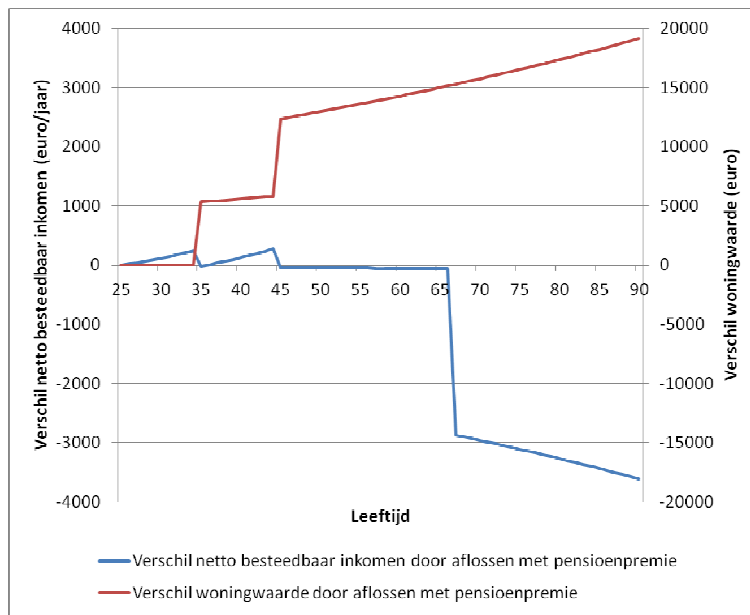
²¹ Deze bedragen zijn moeilijk te vergelijken. Zowel pensioenuitkering als woningvermogen zijn onderhevig aan bepaalde risico's, zoals afgelopen jaren is gebleken. Financieel gezien is het verwachte rendement op extra aflossen veel lager dan het verwachte rendement op pensioeninleg, en zijn pensioenbeleggingen meer gespreid, dus minder risicovol. Vanwege onzekerheid over het pensioen en/of de eigen schuldpositie, of vanuit de wens om solidariteit in het pensioenstelsel te ontlopen, kan aflossen desondanks de voorkeur hebben.

Extra aflossen uit *pensioenafkoop* heeft voor jongeren vergelijkbare effecten. Per saldo pakt de uitruil echter aanzienlijk ongunstiger uit voor jongeren. Dat heeft verschillende oorzaken. Allereerst is de premievariant relatief gunstig voor jongeren vanwege de doorsneepremie: de premie die jongeren betalen, is te hoog gegeven de pensioenaanspraak die ze ervoor terugkrijgen. Dat maakt de premievariant evident gunstiger voor jongeren. Daarnaast verliezen jongeren bij pensioenafkoop relatief veel aanspraken op toekomstige indexatie, omdat de actuariële waarde van hun nominale pensioenaanspraak wordt uitgekeerd. In ruil voor 2.500 euro per jaar lager netto besteedbaar inkomen na pensioen houdt een jongere slechts 5.000 euro hoger woningvermogen over. Financieel gezien is pensioenafkoop voor jongeren dus een erg ongunstige transactie.

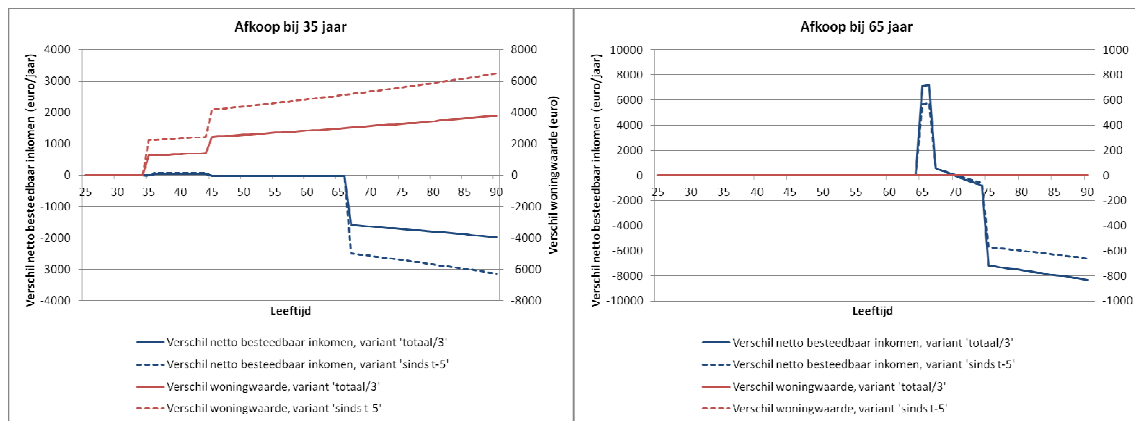
Voor degenen die voorzien dat ze geen hoge levensverwachting (meer) hebben, is het evident gunstig om pensioen af te kopen. Dit zijn vooral ouderen. Het gaat voor ouderen bovendien om substantiële bedragen: het netto besteedbaar inkomen van een typische 65-jarige stijgt direct met zo'n 6.000 euro per jaar ten gevolge van de lagere hypotheeklasten na aflossing, en wanneer hij of zij op korte termijn overlijdt, resteert bovendien een circa 50.000 euro lagere woningschuld (en dus circa 50.000 euro hogere erfenis).

Bovenstaande uitruilen tussen pensioen- en woningvermogen kunnen in voorkomende gevallen gunstiger uitpakken voor huishoudens. In geval van zeer lage rentes – zoals op dit moment – neemt de afkoopwaarde van een pensioenaanspraak toe. Tegelijkertijd nemen dan de dekkingsgraad van het fonds en daarmee de indexatieverwachting af. Pensioenafkoop wordt dan aantrekkelijker, maar zal voor jongeren financieel gezien een ongunstige transactie blijven. Bij (deels) aflossingsvrije hypotheeklen – zoals gebruikelijk voor 1 januari 2013 – leidt extra aflossing met de pensioenpremie eerder tot lagere hypotheeklasten na pensioen. Omdat er na 30 jaar geen hypotheekrente meer mag worden afgetrokken kan het financieel wat aantrekkelijker zijn om aflossingsvrije hypotheeklen af te lossen ten laste van de pensioenopbouw (als niet kan worden afgelost uit andere middelen).

Figuur 4.3: Effecten van extra aflossen uit de *pensioenpremie* op het netto besteedbaar inkomen per jaar (na aftrek van woonlasten) en op het woningvermogen van huishoudens. Beide zijn gecorrigeerd voor inflatie. In dit basisscenario wordt op 35- en 45-jarige leeftijd verhuisd naar een duurdere woning. Door het hogere eigen vermogen ten gevolge van extra aflossen, neemt het verschil in woningwaarde toe bij iedere verhuizing. Na pensioen is het netto besteedbaar inkomen circa 3.000 euro per jaar lager, maar is er circa 15.000 euro hoger vermogen in de eigen woning. Zie bijlage 2 voor een vergelijking met alternatieve verhuisscenario's.



Figuur 4.4: als figuur 4.3, maar voor extra aflossen uit *pensioenafkoop*. Voor jongeren (links) is dit aanzienlijk ongunstiger dan de premievariant: tegenover 2.500 euro per jaar lager netto besteedbaar inkomen na pensioen staat slechts circa 5.000 euro hoger vermogen in de eigen woning. Dit is een gevolg van de beperkte actuariële waarde van een pensioenaanspraak voor jongeren. Voor ouderen (rechts) is afkoop alleen gunstig voor degenen met een beperkte resterende levensverwachting. Op korte termijn is hun netto besteedbaar inkomen aanzienlijk hoger door de lagere hypotheeklast en laten ze hun huis met een lagere woningschuld na aan hun erfgenamen. Na pensioen (vanaf 67 jaar) is de pensioenuitkering zo veel lager dat het voordeel van de lagere hypotheeklast teniet wordt gedaan, en wanneer de woningschuld geheel is afgelost (vanaf 75 jaar) resteert een aanzienlijk lager netto besteedbaar inkomen.



Effect op de schokbestendigheid van huishoudens is beperkt

Huishoudens met een eigen woning lopen verschillende soorten risico's: het betalingsrisico en vermogensrisico.²² Het betalingsrisico is het risico dat de consument de maandlasten op een hypothecaire lening op enig moment niet meer kan betalen, door bijvoorbeeld een stijging van de rentelasten of daling van het besteedbaar inkomen. Het vermogensrisico is het risico dat de woning in waarde daalt, hetgeen een restschuldrisico betekent indien de woningwaarde onder de waarde van de resterende woningschuld komt. De schokbestendigheid van huishoudens kan worden versterkt door het restschuldrisico en het betalingsrisico te verminderen. Het restschuldrisico vermindert door een verlaging van de LTV-ratio en het betalingsrisico vermindert door een verlaging van de LTI-ratio of door toename van de financiële buffers van huishoudens.

Figuur 4.5 laat het effect op de LTV-ratio zien van extra aflossen uit de *pensioenpremie*. Door de extra aflossing nemen de woningschuld en de verwachte LTV-ratio aan het begin van de wooncarrière sneller af. Indien het huishouden 10 jaar lang gebruik maakt van de mogelijkheid om extra af te lossen, is zijn LTV-ratio ongeveer 2,5%-punt lager geworden dan wanneer niet extra was afgelost. Deze lagere LTV-ratio maakt het huishouden iets minder kwetsbaar bij prijsdalingen op de woningmarkt: het huis komt iets minder snel 'onder water' te staan als de huizenprijs daalt. Voor huishoudens die nu 'onder water' zitten, kan extra aflossen helpen om de (potentiële) restschuld af te bouwen (zie box 5.1). De effecten zijn beperkt door de kleine bedragen waarmee extra wordt afgelost.

Gemiddeld over het leven van het huishouden dat gedurende 20 jaar aflost uit de pensioenpremie, is de woningschuld circa 0,7% lager. De bestedingsruimte na pensionering neemt daarmee toe. Deze daling is zeer beperkt omdat de aflossingsbedragen beperkt zijn en omdat wordt aangenomen dat huishoudens bij doorstroming naar een volgende woning een even hoge hypotheek afsluiten als wanneer ze niet extra hadden afgelost op hun vorige hypotheek. De daling van de LTV-ratio bedraagt 1%-punt gemiddeld over het leven. Voor huishoudens met een (deels) aflossingsvrije hypotheek zijn de effecten op de woningschuld en de LTV-ratio groter. Dit komt doordat het aflossingsvrije deel door de aflossing kleiner wordt. Dit in tegenstelling tot de annuïtaire hypotheek waar de schuld toch al volledig wordt afgelost.

Figuur 4.6 toont het effect op de LTV-ratio van huishoudens voor extra aflossen uit *pensioenaankoop*. Pensioenaankoop levert slechts een zeer beperkte bijdrage aan het verlagen van (te) hoge LTV-ratio's: voor jongeren is de afkoopwaarde daarvoor te beperkt, en voor ouderen geldt dat ze doorgaans toch al een lage LTV-ratio hebben. De grafiek voor 35-jarigen toont het gemiddelde van twee scenario's om de LTV-ratio te verlagen: een waarin een 35-jarige zijn pensioenvermogen inzet voor de aankoop van een duurdere woning, en een waarin hij zijn pensioenvermogen direct na verhuizing gebruikt voor het verlagen van zijn woningschuld.

²² Risico's op de hypotheekmarkt voor huishoudens en hypotheekverstrekkers, AFM/DNB, 2009.

Tot slot kan de schokbestendigheid van gepensioneerde huishoudens juist afnemen door extra aflossingen tijdens het werkzame leven. De pensioenuitkering is lager in ruil voor een hoger vermogen in de eigen woning en/of extra besteedbaar inkomen op jongere leeftijd. Vanuit het oogpunt van spreiding van beleggingsrisico's is het niet gunstig om extra vermogen in de eigen woning op te bouwen ten koste van de pensioenuitkering. Het grootste deel van het vermogen van de doelgroep huishoudens wordt immers al in de Nederlandse woningmarkt belegd via de eigen woning. De vermogenspositie van deze huishoudens wordt gevoeliger voor schokken op de Nederlandse huizenmarkt als een (nog) groter deel van hun vermogen in de eigen woning terecht komt.

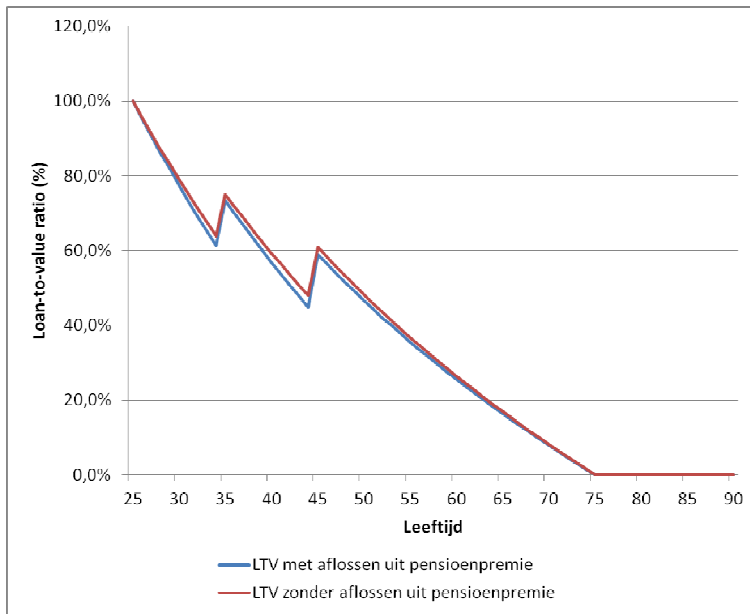
Box 4.1: Restschulden

De mogelijkheid om extra af te lossen kan aantrekkelijker zijn voor mensen van wie de hypotheek 'onder water' staat. Het kan hen eerder in staat stellen om te verhuizen. Volgens DNB gold eind 2014 voor bijna 30 procent van de hypotheekhouders dat de woningschuld hoger is dan de marktwaarde van de woning, gecorrigeerd voor opgebouwde tegoeden bij spaar- en beleggingshypotheekhouders.²³ Dat betekent dat zo'n 1 miljoen huishoudens bij eventuele verkoop van de woning een restschuld overhouden. Ook de Rabobank heeft becijferd dat circa 1 miljoen huishoudens 'onder water' staan, met een onderwaarde van gemiddeld 51.000 euro (mediaan 28.000 euro).²⁴ Dit zijn vooral jongere huishoudens; ouderen hebben meestal geen onderwaarde doordat hun woning voor 2008 sterk in waarde is gestegen, en doordat zij al meer hebben kunnen aflossen of sparen via aan de hypotheek gekoppelde spaarproducten. De meeste huishoudens met onderwaarde kunnen dus niet snel weer 'boven water' komen door hun pensioenpremie in te zetten of hun pensioen af te kopen. Desondanks kan de wens om minder lang 'vast te zitten' in de eigen woning voor hen zwaarder wegen dan het verlies aan pensioenopbouw en misgelopen fiscale voordelen.

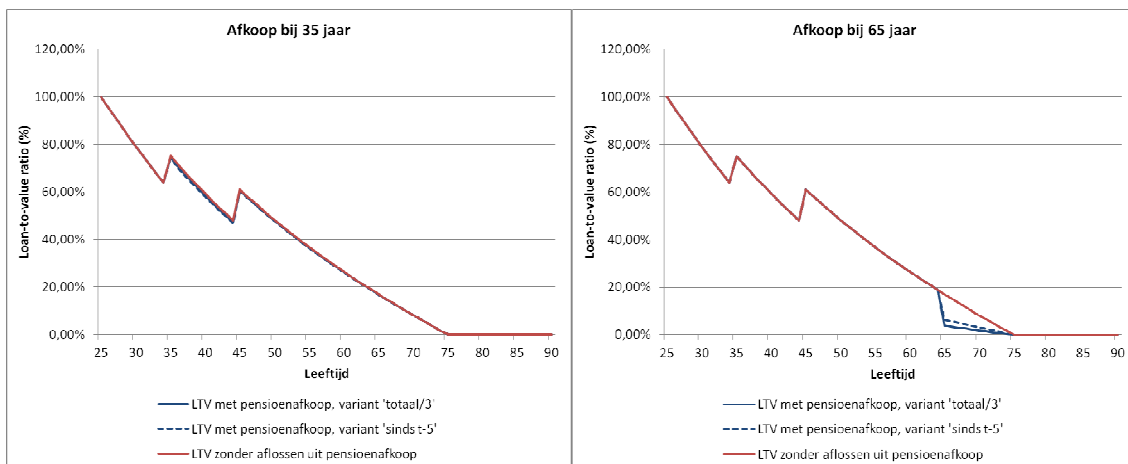
²³ Overzicht Financiële Stabiliteit, DNB, oktober 2014.

²⁴ Kwartaalbericht woningmarkt, Rabobank, november 2014.

Figuur 4.5: Effecten van extra aflossen uit de *pensioenpremie* op de hoogte van de hypotheek als percentage van de waarde van de woning (LTV-ratio). Precies 30 jaar na aankoop van de laatste woning is de LTV-ratio altijd nul. Zie ook figuur 4.3.



Figuur 4.6: Als 4.5, maar nu bij extra aflossen uit *pensioenaankoop*. Door de lage netto afkoopsom van jongeren is het effect bij aankoop op 35-jarige leeftijd zeer klein (links). Het effect van pensioenaankoop op 65-jarige leeftijd is aanzienlijk groter, maar de LTV-ratio's zijn op die leeftijd zelden problematisch hoog (rechts).



Gevolgen voor huishoudens die niet (kunnen) meedoen zijn waarschijnlijk negatief

Als jongeren zich voor 1/3 onttrekken aan de betaling van *pensioenpremie* heeft dat een opdrijvend effect op de kostendekkende premie. Ook werknemers die geen gebruik (kunnen) maken van de mogelijkheid om extra af te lossen – bijvoorbeeld alle huurders – gaan die hogere premie betalen. Het kostendekkende premiepercentage stijgt doordat jongeren dankzij de doorsneesystematiek te veel premie betalen in verhouding tot de pensioenaanspraken die ze ervoor terugkrijgen. Die te veel betaalde premie komt ten goede aan de oudere deelnemers in het fonds.²⁵ Als jongeren voor 1/3 uitstappen, gaat de premie van de overige deelnemers omhoog. De mate van premiestijging hangt vooral af van het rendement van het fonds en van het percentage uitstappers. In het hier gebruikte basisscenario blijft de stijging van de premie beperkt tot ruim 0,3% (minder dan 0,1%-punt). Bij maximaal gebruik stijgt de premie met ongeveer 3% (ca. 0,5%-punt op een kostendekkende doorsneepremie van circa 17%).

In tijden van lage dekkingsgraden is het voor jongeren ook interessant om hun solidariteitsbijdrage aan het herstel van het fonds met 1/3 te verlagen. Door de crises van 2001 en 2008 zijn de dekkingsgraden van pensioenfondsen onder druk komen te staan. De meeste fondsen hebben de afgelopen jaren hun premies verhoogd met expliciete en/of impliciete opslagen om hun vermogens te herstellen. Deze "herstelpremies" komen vooral ten goede aan de oudere deelnemers in het fonds: met de extra premie-inkomsten worden pensioenkortingen voorkomen (of beperkt) en kunnen de pensioenen sneller weer worden geïndexeerd. Ook dergelijke herstelpremies maken het voor jongeren interessant om tijdelijk 1/3 van hun *pensioenpremie* te gebruiken voor aflossing van hun woningschuld. Dat gaat dan wel ten koste van het herstelvermogen van de fondsen, wat vooral oudere werknemers en gepensioneerden raakt.

Bij *pensioenafkoop* is minder eenduidig wat de gevolgen zijn voor fondsdeelnemers die geen gebruik (kunnen) maken van de afkoopmogelijkheid. Bij pensioenafkoop betaalt iedereen, ook jongeren, eerst de doorsnee- en herstelpremies. Bovengenoemde solidariteitseffecten van de premievariant spelen daarom geen rol. In geval van hoge dekkingsgraad kunnen achterblijvers in het fonds zelfs gunstig af zijn omdat werknemers die hun pensioen afkopen geen aanspraak meer maken op de collectieve buffer van het fonds. Daar staat tegenover dat zij sterk benadeeld worden door strategisch gedrag van mensen die hun pensioen afkopen zodra duidelijk wordt dat ze niet lang meer zullen leven. De pensioenpremies moeten dan omhoog: de pensioenen van mensen die langer leven dan verwacht, kunnen immers niet meer worden gedekt met het geld wat overblijft van degenen die korter leven dan verwacht. Het pensioenfonds functioneert dan niet meer goed als verzekering tegen het financiële 'langlevenrisico'. Bij de huidige lage dekkingsgraden is afkoop relatief gunstig en zijn de gevolgen waarschijnlijk negatief voor de achterblijvers in het fonds. In het basisscenario, waarin 3% van de oudere werknemers zijn pensioen voor 1/3 afkoopt in verband met een lage resterende levensverwachting, neemt de kostendekkende premie voor alle deelnemers in het fonds met ongeveer 1% toe. Naarmate meer deelnemers strategisch afkopen,

²⁵ Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek, CPB, 2013

zal het effect op de premie navenant groter zijn. En naarmate afkoop tot op latere leeftijd mogelijk is, nemen de risico's op strategisch gedrag (en daarmee het uithollen van de verzekeringsfunctie van het pensioen) snel toe. Op latere leeftijd krijgen immers steeds meer deelnemers zicht op hun eigen levensverwachting.

4c. Gevolgen voor transacties en prijzen op de koopwoningmarkt

Het aantal transacties en de huizenprijzen zullen licht stijgen

Het aantal transacties op de koopwoningmarkt wordt op korte termijn waarschijnlijk niet sterk beïnvloed door de mogelijkheid om extra af te lossen op de woningschuld of om een gerealiseerde restschuld sneller af te bouwen. Hetzelfde geldt voor de huizenprijzen. Dat komt omdat de woningschulden van jongere huishoudens op korte termijn niet substantieel dalen.

Op de langere termijn kan extra aflossing ten laste van het pensioen er wel voor zorgen dat het gemakkelijker wordt om te verhuizen, vooral voor huishoudens waarvan het huis 'onder water' staat door de huizenprijzdaling van de afgelopen jaren. De extra aflosmogelijkheid heeft daardoor op termijn een licht positief effect op het aantal transacties. Doordat de bestedingsruimte voor de aankoop van een volgende woning toeneemt, zal er op de langere termijn ook een licht opwaarts effect zijn op de huizenprijzen. Het aanbod op de Nederlandse woningmarkt is relatief inelastisch, waardoor de extra bestedingsruimte zich voor ongeveer tweederde vertaalt in hogere huizenprijzen en voor ongeveer eenderde in een hoger aanbod aan woningen.²⁶ Bij extra aflossing uit de *pensioenpremie* bedraagt het effect op de huizenprijzen circa 0,15% in het basisscenario. Bij maximaal gebruik van de mogelijkheid om extra af te lossen met de pensioenpremie is de huizenprijsstijging circa 1,5%.

Bij extra aflossing uit *pensioenafkoop* zijn deze effecten naar verwachting (nog) kleiner. De huizenprijsstijging bedraagt naar verwachting iets minder dan 0,1% in het basisscenario. Omdat grotere bedragen ineens kunnen worden vrijgemaakt dan in de premievariant kan het effect wel sneller optreden.

4d. Gevolgen voor de Nederlandse woningschuld en voor kredietverstrekkers

De nationale woningschuld daalt zeer licht

De Nederlandse woningschuld daalt zeer licht wanneer huishoudens extra aflossen met hun *pensioenpremie*. Huishoudens sluiten naar verwachting even hoge hypotheeken af, maar lossen gemiddeld genomen iets sneller af. In het basisscenario daalt de nationale woningschuld daardoor met iets minder dan 0,1% (0,6% bij maximaal gebruik). Dat is een daling van circa 400 miljoen euro op een woningschuld van 650 miljard euro.

²⁶ Conform de langetermijn aanbodelasticiteit uit het woningmarktmodel van het CPB.

Het effect op de woningschuld is beperkt omdat het op huishoudenniveau gaat om relatief kleine bedragen, en omdat wordt verondersteld dat alle hypotheeklen toch al annuïtair worden afgelost. De komende tien jaar zal een groot deel van de hypotheeklen van de verwachte doelgroep nog bestaan uit (deels) aflossingsvrije hypotheeklen. Aflossing op een aflossingsvrije hypotheek heeft op de lange termijn een groter effect op de woningschuld dan aflossing op een annuïtaire hypotheek, omdat een annuïtaire hypotheek ook zonder extra aflossing ten laste van de pensioenopbouw volledig wordt afgelost.

In geval van *pensioenafkoop* daalt de nationale woningschuld naar verwachting met 0,2% (basisscenario). In dit geval komt de daling vrijwel geheel door extra aflossingen van ouderen.

De risico's voor kredietverstrekkers nemen daardoor niet noemenswaardig af

Kredietverstrekkers lopen het risico dat zij het uitgeleende bedrag niet terugkrijgen, het zogenaamde kredietrisico. Het kredietrisico is afhankelijk van de betalingsrisico's en restschuldrisico's bij huishoudens. Aangezien het restschuldrisico en het betalingsrisico in beperkte mate positief worden beïnvloed door extra aflossing met de pensioenpremie, neemt het kredietrisico ook in beperkte mate af.

Door het versneld aflossen daalt ook de gemiddelde LTV-ratio in Nederland met ongeveer 0,1%-punt (1%-punt bij maximaal gebruik). Het is twijfelachtig of deze effecten groot genoeg zijn om een impact te hebben op de risicokwalificatie van Nederlandse hypotheeklen. Tegenover een kleine afname van het kredietrisico staan mogelijk nieuwe risico's. Banken signaleren met name een risico rondom hun zorgplicht. De financiële gevolgen voor huishoudens over de gehele levensloop – vooral van de lagere pensioenuitkering – zijn niet eenvoudig te overzien. Daarmee neemt de kans op fouten en schadeclaims toe.

De mogelijkheden voor vervroegde aflossing nemen toe voor een grote groep huiseigenaren. Omdat de bedragen die zijn gemoeid met extra aflossing beperkt zijn, zeker in vergelijking met het bedrag waarmee momenteel al boetevrij mag worden afgelost²⁷, zijn de financiële risico's van vroegtijdige aflossing voor de kredietverstrekkers – het zogenaamde *prepayment risk* – beperkt.

Bij extra aflossing uit *pensioenafkoop* zijn deze effecten naar verwachting (nog) kleiner. De gemiddelde LTV-ratio daalt met iets minder dan 0,1%-punt in het basisscenario. Alleen het *prepayment risk* neemt toe aangezien aflossing in kortere tijd kan plaatsvinden dan in de premievariant. Bij jongeren gaat het echter nog steeds om kleine bedragen. Bij ouderen gaat het om relatief grote bedragen, maar is het verwachte gebruik beperkt tot degenen die voorzien dat ze een relatief korte resterende levensverwachting hebben (in het basisscenario is aangenomen dat dat 3% van de potentiële doelgroep zal zijn).

²⁷ Dit is meestal 10% van de oorspronkelijke hypotheeksom per jaar.

4e. Overige financiële effecten

De arbeidskosten voor werkgevers nemen iets toe

Afgezien van de administratieve handelingen die werkgevers moeten verrichten, nemen in de *premievariant* ook hun loonkosten toe. Dat komt door de stijgende doorsneepremie van de pensioenfondsen en door de stijgende premies werknemersverzekeringen. De lastendekkende pensioenpremie stijgt met ruim 0,3% (minder dan 0,1%-punt). De loonkosten stijgen hierdoor met circa 150 miljoen euro per jaar. Op de lange termijn komt deze hogere pensioenpremie (werkgeversdeel) uit de loonruimte, en komt voor rekening van de werknemer in de vorm van lagere brutolonen.

Als gevolg van lagere aftrek van pensioenpremies (werknemersdeel) stijgt het loon waarover de premies voor de werknemersverzekeringen worden berekend. Hierdoor stijgen de premies met circa 30 miljoen euro per jaar. Daartegenover staan hogere uitkeringen voor de werknemer in geval van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Bij maximaal gebruik van de keuzemogelijkheid zijn bovenstaande kosten voor werkgevers een factor tien hoger.

In geval van *pensioenafkoop* zullen de loonkosten voor werkgevers eveneens stijgen. Indien de hogere uitvoeringskosten van het geboden maatwerk worden betaald uit de (kostendekkende) pensioenpremie, zullen de pensioenpremies licht stijgen. De premies zullen sterker stijgen indien ouderen gebruik maken van de mogelijkheid om, in geval van relatief lage resterende levensverwachting, hun pensioen af te kopen. In het basisscenario bedraagt de premiestijging ongeveer 1% (0,2%-punt), waarmee de loonkosten met zo'n 450 mln euro per jaar toenemen.

De budgettaire gevolgen voor de overheid zijn op korte termijn licht positief

Met de varianten voor het aflossen van de woningschuld treden een aantal effecten op voor de overheidsfinanciën, zowel voor de inkomsten uit belastingen als voor de uitgaven. Zie tabel 5.3. In deze tabel wordt een onderscheid gemaakt tussen de effecten in 2017 en de structurele effecten op lange termijn.

Tabel 4.3. Budgettaire effecten voor de overheid van extra aflossing uit de *pensioenpremies* en uit *pensioenafkoop*, in miljard euro, bij 10% gebruik (basisscenario).

<i>Budgettaire effecten</i>	<i>Premievariant</i>		<i>Afkoopvarianten</i>	
	<i>2017</i>	<i>Structureel</i>	<i>2017</i>	<i>Structureel</i>
<i>A. Omkeerregel</i>	+0.1	-0.0	+0.3	-0.0
<i>B. Hypotheekrenteaftrek</i>	+0.0	+0.0	+0.0	+0.0
<i>C. Overheid als werkgever</i>	-0.0	0.0	-0.0	0.0

D. Totaal

+0.1

+0.0

+0.3

-0.0

Structureel is er, per saldo, een kleine derving bij de post 'omkeerregel'. Dit komt doordat de kostendekkende doorsneepremie stijgt wanneer jongeren hun deelname aan de pensioenfondsen verlagen, en wanneer ouderen met een lage resterende levensverwachting hun vermogen uit de fondsen halen. Zonder deze druk op de doorsneepremie zou zowel een verlaagde pensioenopbouw als pensioenafkoop structureel tot een positief budgettair effect leiden onder (A). In de premievariant is aangenomen dat mensen die gebruik maken van de mogelijkheid om voor 1/3 uit hun pensioenfonds te stappen, gemiddeld de helft van hun vrijvallende fiscale ruimte voor pensioenopbouw alsnog benutten om individueel te sparen voor hun pensioen.

Doordat extra wordt afgelost daalt het beroep op hypotheekrenteaftrek (B). Dit effect groeit langzaam in, maar blijft structureel beperkt.

Tot slot stijgen de loonkosten voor de overheid als werkgever op korte termijn doordat de kostendekkende doorsneepremie stijgt (C). De werkgever betaalt hier immers circa 2/3 deel van. Op lange termijn komen deze hogere werkgeverspremies uit de loonruimte van werknemers en gaan ze ten koste van de brutolonen. Dit leidt op termijn tot een derving van box 1-inkomsten die is meegerekend onder (A).

Bijlage 1. Alternatieve variabelen

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat enkele elementen van het RMU-voorstel om uitvoeringstechnische redenen niet in de verkenning zijn meegenomen. Een van die elementen betreft het labelen van de bedragen waarmee de woningschuld, ten laste van pensioenpremies, extra wordt afgelost. In de volgende paragraaf zijn de overwegingen voor en tegen labelen uiteengezet.

Het RMU-voorstel kan bovendien worden aangepast, bijvoorbeeld door een andere maatvoering of door beperking of uitbreiding van de reikwijdte van de keuzemogelijkheid. Deze paragraaf beschrijft de effecten en de uitvoeringsconsequenties van deze variabelen.

Labelen extra aflossing

De RMU heeft voorgesteld de bedragen waarmee de woningschuld ten laste van het pensioen wordt afgelost te labelen, om te borgen dat deze bedragen bij de verkoop van de woning worden gebruikt voor de financiering van een volgend huis, of – als geen andere woning wordt gekocht – voor terugstorting in de pensioenregeling (zie hoofdstuk 2). De RMU wil hiermee zeker stellen dat de extra aflossingen tot lagere woningsschulden leiden en niet voor andere (consumptieve) doeleinden worden gebruikt. Indien er gelabeld wordt, is het ook mogelijk om de ingezette pensioenpremies af te trekken van de maximale leencapaciteit bij verhuizing naar een volgende woning. Hierdoor wordt de regeling meer gericht op schuldverlaging.

In het RMU-voorstel ontvangt de kredietverstrekker de pensioenpremies die worden gebruikt voor extra aflossing van de woningschuld rechtstreeks van de werkgever. Het ligt daarom voor de hand dat de kredietverstrekker gedurende de looptijd van de lening bijhoudt welk deel van de aflossing uit pensioenpremies bestaat. In lagere regelgeving van de Wet op het financieel toezicht dient wettelijk te worden geregeld dat de premieinleg niet mag worden meegenomen bij het bepalen van de maximale leencapaciteit. Hypotheekverstrekkers hebben echter aangegeven dat het niet op korte termijn mogelijk is om, apart van andere aflossingen, bij te houden hoeveel pensioenpremie wordt ingelegd voor hypotheekaflossing. De hiervoor benodigde aanpassing van de betaalsystemen zou enkele jaren in beslag nemen en veel kosten met zich mee brengen.

Labelen van de extra aflossingen betekent bovendien een complexe extra voorwaarde voor de hypotheekadviseur. Deze voorwaarde is naar verwachting op langere termijn niet houdbaar, met name als sprake is van een gewijzigde situatie, bijvoorbeeld een nieuwe partner.

Er is bovendien geen centrale plaats waar een hypotheekadviseur kan controleren of de overwaarde het gevolg is van extra aflossingen, ten laste van pensioenpremies. Denkbaar zou zijn dit inzichtelijk te maken via het Kadaster op BKR, waartoe ook hypotheekadviseurs en kredietverstrekkers toegang hebben. Aan deze oplossing staan mogelijk privacy-aspecten in de weg.

Maatvoering

Bij de uitwerking van de keuzemogelijkheid is uitgegaan van een derde van de pensioenpremie, ongeacht het daadwerkelijke werknemersdeel. Dit staat ongeveer gelijk aan de gemiddelde werknemersbijdrage. Er is echter geen juridische en praktische noodzaak om de hoogte vast te stellen op een derde. Als alternatief kan de keuzemogelijkheid worden vergroot of verkleind, bijvoorbeeld door uit te gaan van een kwart of de helft. Een gewijzigde maatvoering heeft evenredige effecten op de mate waarin de woningschuld wordt afgelost en op de pensioenopbouw. De maatvoering is niet van invloed op de uitvoerbaarheid van het voorstel, noch op de juridische aspecten.

Huishoudens met restschulden en starters kunnen gebaat zijn bij een mogelijkheid om de pensioenopbouw tijdelijk geheel te staken en het vrijvallende loon volledig te gebruiken voor aflossing van de (rest)schuld. Op korte termijn kan de schuld hiermee sneller worden afgelost.

Een ander mogelijk alternatief is dat werknemers – binnen zekere grenzen – de vrijheid krijgen zelf de omvang van het bedrag te bepalen. Hiermee kunnen zij hun keuze tussen pensioenopbouw en schuldaflossing meer afstemmen op hun persoonlijke situatie. Deze mate van keuzevrijheid is naar verwachting zeer lastig uitvoerbaar, zowel voor pensioenuitvoerders als voor werkgevers.

Maatwerk kan ook worden geleverd door de doelgroep die gebruik kan maken van deze regeling af te bakenen tot huishoudens met feitelijke restschulden. Deze groep kan gebaat zijn bij een mogelijkheid om de pensioenopbouw tijdelijk geheel te staken en het vrijvallende loon volledig te gebruiken voor aflossing van de (rest)schuld. Op korte termijn kan de schuld hiermee sneller worden afgelost. In dat geval wordt echter ook navenant minder pensioen opgebouwd.

Gebruiksduur

Het RMU-voorstel geeft geen begrenzing in de duur waarin van de regeling gebruik mag worden gemaakt. Bij de doorrekeningen is ervan uitgegaan dat vooral woningeigenaren tussen de 25 en de 45 jaar gebruik maken van deze mogelijkheid om pensioenopbouw uit te ruilen tegen woningschuld. Bij pensioenregelingen met een doorsneepremie lijkt er al een natuurlijke grens aan de gebruiksduur te zitten van circa twintig jaar. Vanaf ongeveer 45 jaar is de pensioenpremie in verhouding tot de pensioenopbouw laag, waardoor de keuze om minder pensioen op te bouwen financieel onaantrekkelijk is. Denkbaar is een harde grens te stellen aan de keuzemogelijkheid, bijvoorbeeld een periode van tien jaar. Ten opzichte van het RMU-voorstel zullen de effecten op de aflossing, maar ook op de lagere pensioenuitkering, dan minder groot zijn.

Uitvoeringstechnisch lijkt het complex om de gebruiksduur van de regeling te begrenzen. De vraag is welke instantie moet bijhouden hoe lang iemand van de regeling gebruik heeft gemaakt. Dit lijkt vooral lastig als werknemers van baan (en pensioenfonds) wisselen. Zowel pensioenfondsen als werkgevers hebben aangegeven hier geen taak voor zich te zien. Ook de Belastingdienst heeft geen belang om dit te monitoren: over het vrijgevalle deel van de pensioenpremie is immers al afgerekend. Een alternatief is een tijdelijke regeling in te stellen. De keuzemogelijkheid eindigt in

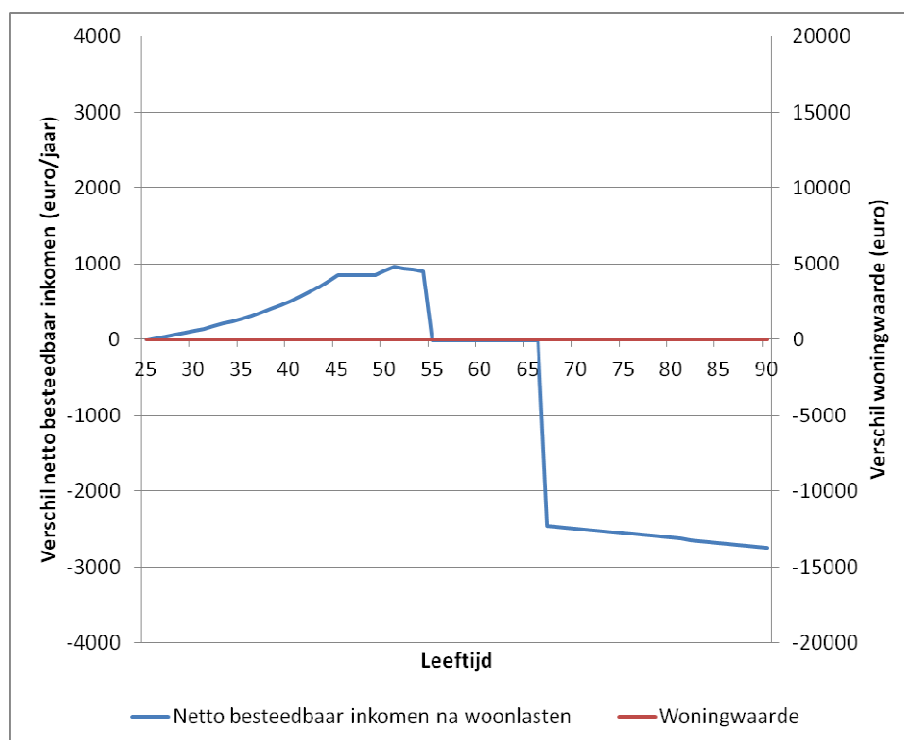
dat geval na (bijvoorbeeld) 5 jaar automatisch. Voor de uitvoering is een tijdelijke regeling veel eenvoudiger dan een begrenzing van de gebruiksduur. De effecten op de woningmarkt en op de pensioenopbouw zijn bij een tijdelijke regeling geringer.

Bijlage 2. Alternatieve scenario's

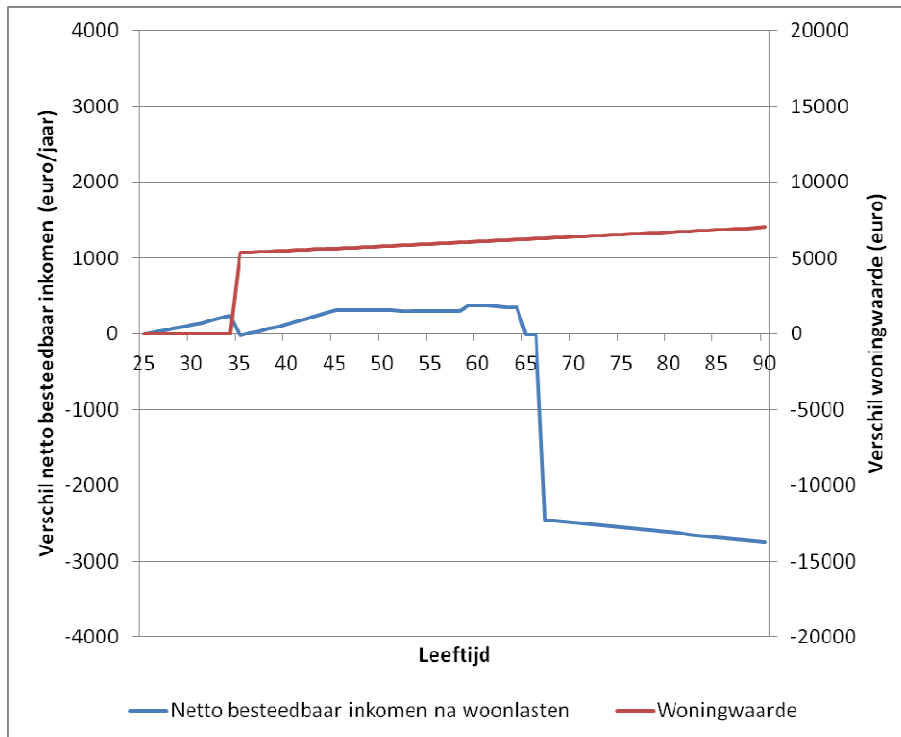
Verschillende verhuisscenario's

In hoofdstuk 4 zijn de effecten op de huishoudfinanciën in beeld gebracht. Daarbij is uitgegaan van een basisscenario waarin iemand op zijn 25^e zijn eerste woning koopt, en op zijn 35^e en 45^e doorstroomt naar een grotere koopwoning. Ook werknemers die niet (willen) verhuizen, kunnen kiezen voor extra aflossing. Extra aflossing betekent in dat geval zuiver het naar voren halen van aflossing. Zie figuur B2.1. Omdat geen nieuw huis wordt gekocht, wordt uiteindelijk – na volledige aflossing – geen extra vermogen opgebouwd in de eigen woning. De extra aflossing in de eerste helft van de hypotheeklooptijd leidt tot geleidelijk lagere woonlasten. Vooral in de tweede helft van het werkzame leven is het netto besteedbaar inkomen na woonlasten daardoor hoger. Na pensioen is het netto besteedbaar inkomen lager door de lagere pensioenuitkering.

Figuur B2.1. Effect op het netto besteedbaar inkomen (na woonlasten) en het eigenwoningvermogen ingeval na aankoop van de eerste woning niet wordt doorgestroomd naar een duurdere koopwoning.



Figuur B2.2. Effect op het netto besteedbaar inkomen (na woonlasten) en het eigenwoningvermogen ingeval na aankoop van de eerste woning op 25-jarige leeftijd nog eenmaal, op 35-jarige leeftijd, wordt doorgestroomd naar een duurdere koopwoning.



Bijlage 3. Achtergrond veronderstellingen

Pensioenfondsen

Gerekend is met een kostendekkende (doorsnee)premie van circa 17%. Daarvoor is gerekend met de prognose van de overlevingskansen in 2035 volgens het Actuarieel Genootschap (ongewogen gemiddelde van mannen en vrouwen), een netto reëel fondsrendement van 3,5% en een jaarlijks opbouwpercentage van 1,875%. Dit opbouwpercentage is opgeplust tot 2,0% vanwege de mogelijkheid voor (uitruil van) nabestaandenpensioenen.

De premies in 2014 waren hoger dan 17%, maar zijn ingeschat als niet representatief voor de verwachte premies in de komende jaren. De premies van de pensioenfondsen zijn de afgelopen vijftien jaar aanzienlijk gestegen. Dat komt door de onverwachte stijging van de levensverwachting, en door de financiële crises van 2001 en 2008. Recentelijk is de pensioenrichtleeftijd verhoogd, is afgesproken dat het jaarlijks opbouwpercentage wordt verlaagd naar 1,875% en zijn pensioenfondsen bezig geweest om hun dekkingsgraad te herstellen.

Woningmarkt

Gerekend is met een annuïtaire hypotheekvorm. Voor hypotheeken die zijn afgesloten na 1 januari 2013 is er alleen recht op hypotheekrenteaf trek zo lang ten minste annuïtair wordt afgelost in 30 jaar. Binnen nu en tien jaar zal de meerderheid van alle hypotheeken van de verwachte doelgroep huishoudens bestaan uit annuïtaire hypotheeken. Er is daarbij gerekend met een hypotheekrentepercentage van 5%. Dit is hoger dan de actuele markttrentes, maar gelijk aan de zogenaamde 'toetsrente' die wordt vastgesteld door de AFM.

Er is rekening gehouden met een eigenwoningforfait van 0,7% per jaar (conform situatie 2014) en met de aftrekregeling voor huiseigenaren met geen of een geringe woningschuld ('Regeling Hillen'). Voor de berekening is aangenomen dat bij doorstroom naar een duurdere woning het gehele benodigde leenbedrag wordt geherfinancierd in een annuïtaire hypotheek met een looptijd van 30 jaar. Dit wijkt af van de aflossingseis voor hypotheekrenteaf trek die stelt dat het aflossingschema op de resterende lening van de vorige woning voor dat deel wordt voortgezet bij de volgende woning. Alleen voor het meerdere geldt een nieuw annuïtair aflossingschema van maximaal 30 jaar. Om redenen van eenvoud wordt, in afwijking van de geldende fiscale eisen, bij verhuizen bij de nieuwe woning gerekend met een enkele, geherfinancierde annuïtaire lening met een looptijd van 30 jaar waarvan de rente volledig aftrekbaar is. Deze gekozen vereenvoudiging in de berekening is slechts van beperkte invloed op de getoonde verschillen in woonlasten ten gevolge van extra aflossen.

Belastingen en toeslagen

In de praktische uitwerking van het RMU-voorstel maakt de werkgever de vrijval van de pensioenpremie over aan de hypotheekverstrekker na inhouding van loonbelasting en premies. De stijging van het loon heeft echter ook gevolgen voor het recht op toeslagen. De werkgever houdt daar geen rekening mee. Daardoor kan het besteedbaar inkomen van de werknemer dalen.

In de gepresenteerde berekeningen is uitgegaan van een effectief marginaal belastingtarief van 55% waarin ook de doorwerking op de toeslagen zit verrekend (zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag). Dit geeft de daadwerkelijke netto bedragen die beschikbaar komen voor extra aflossing van de woningschuld.

Bijlage 4. Lijst van parameters

Tabel B4.1. Lijst van gebruikte parameters in het basisscenario van hoofdstuk 4b.

<i>Parameter</i>	<i>Waarde</i>
Prijsinflatie	2%
Huizenprijsinflatie	3%
Contractloonstijging	3%
Indexatieambitie pensioenfonds	3%
Netto rendement pensioenfonds	5,5%
Franchise pensioenpremie (voltijd)	€13.400
Loonprofiel individu	3,5%
Hypotheekrente	5%
Effectief marginaal tarief aftrek pensioenpremie en hypotheekrente	55%
Effectief marginaal tarief pensioenuitkering	45%
LTV bij aankoop eerste woning	100%
LTI bij aankoop eerste en volgende woning	4,5

Bijlage 5. Kernelementen premievariant

- Werkgevers worden wettelijk verplicht aan alle (actieve) deelnemers de keuze te bieden om de voor de deelnemer geldende pensioenpremie met een derde te verlagen. Het resterende bedrag wordt aangewend voor extra aflossing van de woningschuld (hypothecaire lening voor de woning en voor restschulden die resteren na verkoop van een woning) van de deelnemer.
- Bij een keuze voor aflossing van de woningschuld draagt de werkgever twee derde van de reglementaire pensioenpremie af aan de pensioenuitvoerder. De premieverlaging leidt tot een hoger (bruto) loon.
- De werkgever betaalt het extra loon, na inhouding van loonbelasting en premies, rechtstreeks aan de kredietverstrekker. Hiertoe treft de werkgever voorzieningen in de (loon)administratie.
- De lagere pensioenpremie leidt tot een evenredig (33,33%) lagere pensioenopbouw, alsmede een evenredig lagere risicodekking voor het nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidspensioen. De gevolgen voor de pensioenopbouw zijn vergelijkbaar met het toepassen van een deeltijdfactor voor de pensioenopbouw (66,67%).
- Het bedrag dat de werkgever aan de kredietverstrekker betaalt, wordt gebruikt voor een extra aflossing van de woningschuld van de werknemer. Diens (contractueel overeengekomen) aflossingsverplichting wordt niet verlaagd.
- Bij verkoop van de woning valt de extra aflossing vrij aan de werknemer. De extra aflossing leidt (conform bestaande fiscale regels) in veel gevallen tot een hogere eigenwoningreserve, die bij aankoop van een nieuwe eigen woning binnen drie jaar na verkoop van de vorige eigen woning in mindering wordt gebracht op de nieuwe eigen schuld.
- Voor de aanwending van de vrijval als gevolg van de extra aflossing worden geen aanvullende voorwaarden gesteld.
- De pensioenuitvoerder informeert de deelnemers over de keuzemogelijkheid en licht hen voor over de consequenties voor de opbouw van het ouderdomspensioen en de dekking van het nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidspensioen.
- Het Nibud zal worden verzocht de gevolgen van de keuzemogelijkheid in zijn rekentools te verwerken.

Bijlage 6. Kernelementen afkoopvariant

- Werkgevers en werknemers worden wettelijk verplicht in hun pensioenovereenkomsten op te nemen dat deelnemers de mogelijkheid hebben om het pensioen met een derde af te kopen ten behoeve van het aflossen van de woningschuld (hypothecaire lening voor de woning en voor restschulden die resteren na verkoop van een woning). Individuele werknemers kunnen indien gewenst van deze mogelijkheid gebruik maken.
- De pensioenuitvoerder betaalt het af te kopen bedrag, na inhouding van loonbelasting en premies, rechtstreeks aan de kredietverstrekker. Hiertoe treft de werkgever voorzieningen in de (loon)administratie.
- Afkoop leidt tot een evenredig (33,33%) lagere pensioenvoorziening. Het arbeidsongeschiktheidspensioen en nabestaandenpensioen wordt met één-derde verlaagd als deze op kapitaalbasis zijn vormgegeven.
- Het bedrag dat de pensioenuitvoerder aan de kredietverstrekker betaalt, wordt gebruikt voor een extra aflossing van de woningschuld van de werknemer. Diens (contractueel overeengekomen) aflossingsverplichting wordt niet verlaagd.
- Bij verkoop van de woning valt de extra aflossing vrij aan de werknemer. De extra aflossing leidt (conform bestaande fiscale regels) in veel gevallen tot een hogere eigenwoningreserve, die bij aankoop van een nieuwe eigen woning binnen drie jaar na verkoop van de vorige eigen woning in mindering wordt gebracht op de nieuwe eigen schuld.
- Voor de aanwending van de vrijval als gevolg van de extra aflossing worden geen aanvullende voorwaarden gesteld.
- De pensioenuitvoerder informeert de deelnemers over de keuzemogelijkheid en licht hen voor over de consequenties voor de opbouw van het ouderdomspensioen en de dekking van het nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidspensioen.
- Het NIBUD kan worden verzocht de gevolgen van de keuzemogelijkheid in zijn rekentools te verwerken.

