

Verkenning grijze vlek binnen DC-regelingen

Een aanzienlijk deel van de deelnemers heeft een DC-regeling met beperkte premie-inleg



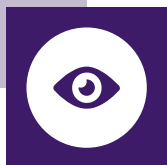
Lees verder



Inhoud

Kernpunten	3
01 Introductie	5
1.1 Aanleiding van de verkenning	5
1.2 Opzet verkenning & data	5
1.3 Scope van de verkenning	6
02 Resultaten analyse	8
2.1 Ongeveer 7 van de 10 DC-deelnemers hebben een beschikbaar premiepercentage van 10% of minder	8
2.2 Gemiddelde DC-deelnemer heeft een beschikbaar premiepercentage van slechts 36% van het fiscaal maximum	9
2.3 Een kwart van alle DC-deelnemers heeft een verhoogde franchise	14
2.4 Relatieve benutting DB-deelnemers is doorgaans beter dan van DC-deelnemers	15
03 Oproep aan sector	18
3.1 Aandacht voor witte vlek is goed, houd ook zicht op grijze vlek	18
3.2 Zorg voor realistische verwachtingen	20
Bijlage 1 Maximale premiestaffel	21





Kernpunten

Het Nederlandse pensioenstelsel staat aan de vooravond van een grootscheepse hervorming. Alle pensioendeelnemers in Nederland gaan tweedepijlerpensioen opbouwen via een premieregeling (DC), ook de deelnemers die nu een uitkeringsovereenkomst (DB) hebben. Dit betekent kortweg dat voor deelnemers straks de pensioenpremie centraal komt te staan binnen de regeling. Ook is een van de speerpunten rond dit nieuwe stelsel het terugdringen van de 'witte vlek', oftewel de werkenden die geen pensioen opbouwen. De AFM juicht dit toe, maar benadrukt dat de deelnemers met een beperkt pensioen (de zogeheten 'grijze vlek') hierbij ook niet uit het oog verloren dienen te worden. Het risico van beperkte pensioenen is immers dat deelnemers ten onrechte in de veronderstelling verkeren een pensioen op te bouwen waarmee zij na pensionering in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Ook dit brengt risico's op teleurstelling mee voor deelnemers.

De AFM heeft op basis van data die zij jaarlijks van pensioenuitvoerders ontvangt, een verkenning gedaan naar de pensioenopbouw van alle actieve deelnemers met een basisregeling binnen de huidige DC- en DB-regelingen. Voor deze verkenning heeft de AFM onder meer voor elke DC-deelnemer in kaart gebracht hoeveel premie wordt ingelegd. Dit is vervolgens gerelateerd aan de fiscale ruimte die er is om premie in te leggen. Uit de verkenning blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de pensioenopbouw van huidige deelnemers aan DC-regelingen en DB-regelingen. De AFM deelt hieronder kort enkele hoofdconclusies uit de verkenning en doet de oproep aan de sector om kennis te nemen van deze analyses en met elkaar in gesprek te gaan over de verantwoordelijkheden van alle partijen in de pensioensector op het gebied van kostenefficiënte, nuttige, veilige en begrijpelijke pensioenregelingen.

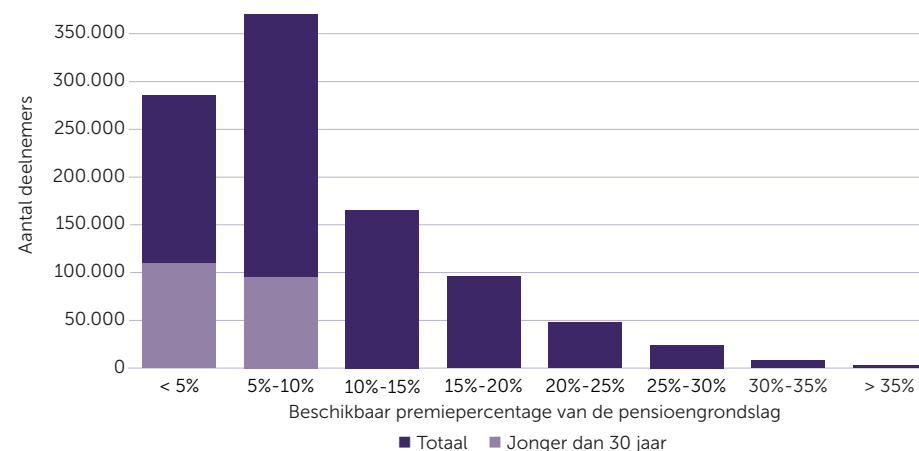
De pensioenopbouw van huidige DC-deelnemers is relatief laag

Uit de verkenning blijkt dat voor de meerderheid van de ruim 1 miljoen actieve DC-deelnemers een relatief klein deel van de fiscale ruimte voor de premie-inleg wordt benut. Zonder verdere individuele aanvulling in bijvoorbeeld de derde pijler

kan dit leiden tot lage vervangingsratio's voor deelnemers. De overgrote meerderheid van de ruim 1 miljoen actieve DC-deelnemers, ongeveer 80% daarvan, heeft een bruto jaarsalaris van € 25.000 of meer. Zij zullen waarschijnlijk niet voldoende hebben aan enkel hun AOW-uitkering om de kosten van hun oude dag te dragen.

Bijna 7 van de 10 DC-deelnemers hebben een beschikbaar premiepercentage van 10% of minder

Ongeveer 65% van alle huidige DC-deelnemers, ruim 650.000 deelnemers, heeft een beschikbaar premiepercentage van slechts 10% van de pensioengrondslag of minder. Van deze groep zijn circa 200.000 deelnemers jonger dan 30 jaar. Voor hen geldt dat de pensioenopbouw bij een gelijk premiepercentage hoger is dan voor oudere deelnemers, de premie rendeert immers over een langere periode. Ook voor deze groep geldt echter dat de pensioenopbouw bij een beschikbaar premiepercentage van onder de 10% relatief beperkt zal zijn. Ter vergelijking: in het nieuwe pensioenstelsel wordt een maximaal premiepercentage van ongeveer 30% geïntroduceerd.





Naast een laag premiepercentage wordt de opbouw ook beperkt door een verhoogde franchise

Voor de premieopbouw doet ook de hoogte van de franchise ertoe. Uit de verkenning volgt dat van de 375.000 DC-deelnemers die hooguit een kwart van de maximale premie inleggen, 25% een verhoogde franchise heeft. Een verhoogde franchise is niet gunstig voor de pensioenopbouw, want een hogere franchise zorgt voor een lagere pensioengrondslag en daarmee een lagere premie-inleg.

Oproep: denk na over verantwoordelijkheid richting deelnemer

De hoogte van het tweedepijlerpensioen is onderdeel van de arbeidsvoorwaarden en afspraken tussen werkgevers en werknemers. Desondanks is de AFM van mening dat dit onderwerp de aandacht verdient van alle partijen die betrokken zijn bij pensioenen van deelnemers. De AFM roept de pensioensector, inclusief sociale partners en adviseurs, op om met elkaar in gesprek te gaan over de analyses uit deze verkenning, en na te gaan op welke manieren onrealistische verwachtingen bij deelnemers over hun pensioen kunnen worden voorkomen.

De AFM ziet dat er redenen kunnen zijn om pensioenregelingen met beperkte premie-inleg aan te bieden, en begrijpt dat dit mogelijk kan leiden tot een hoger besteedbaar inkomen tijdens het werkzame leven van deelnemers. Wel vraagt de AFM zich af hoe kostenefficiënt pensioen is wanneer de premie-inleg slechts enkele procenten bedragen. Daarbij benadrukt de AFM dat het pensioenbewustzijn bij deelnemers laag is en dat pensioeninformatie complex is voor de gemiddelde deelnemer. Hierdoor ontstaat het risico dat deelnemers in pensioenregelingen met beperkte pensioenopbouw teleurgesteld kunnen raken, omdat zij ervan uitgaan dat 'het wel voor mij geregeld is'. De kans op dit risico is groot. Zo blijkt uit consumentenonderzoek, dat de AFM in 2023 heeft verricht, onder andere dat een derde van de respondenten géén inschatting kan geven van het netto-inkomen na pensionering. En dat van de respondenten die wel een inschatting kan geven, bijna de helft dit (mede) baseert 'op gevoel'.

Het is aan de pensioensector om na te denken over de manieren om dit risico voor deelnemers te verkleinen. De AFM spreekt zich in deze verkenning niet uit voor een minimale vereiste premie-inleg. Er kunnen meerdere manieren zijn om deelnemers te beschermen tegen onrealistische verwachtingen op pensioendatum. Dat kan bijvoorbeeld door deelnemers goed te informeren en te zorgen dat zij realistische verwachtingen hebben over hun pensioen. Wel geldt dat pensioeninformatie niet alle risico's kan wegnemen. Ook pensioenaanbieders hebben een verantwoordelijkheid richting de deelnemer. Voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen geldt dat zij een plicht hebben het productontwikkelingsproces te doorlopen, waarin ook rekening wordt gehouden met de belangen van de deelnemer. Voor pensioenfondsen geldt dat zij bij de opdrachtaanvaarding cijfermatig in kaart moeten brengen wat de gevolgen zijn van een bepaalde premie-inleg voor deelnemers.

De AFM roept de sector op om kennis te nemen van de bevindingen uit deze verkenning en dit mee te nemen bij het communiceren over, en het ontwikkelen van hun pensioenregelingen.



01 Introductie



1.1 Aanleiding van de verkenning

De aanleiding van deze verkenning naar de pensioenopbouw van huidige DC-regelingen is tweeledig. Ten eerste bepaalt de pensioenregeling in belangrijke mate de hoogte van de opbouw. Een lage premie-inleg leidt veelal ook tot een lager pensioeninkomen voor de pensioendeelnemer. Een van de doelen van het pensioenakkoord van juni 2019 is het verkleinen van de zogeheten 'witte vlek'. De witte vlek bestaat uit werkenden die geen pensioen opbouwen, bijvoorbeeld omdat de werkgever geen pensioenregeling aanbiedt. Tijdens de plenaire behandeling van de Wet Toekomst Pensioenen (Wtp) uitten diverse partijen niet alleen hun zorgen over de witte vlek, maar ook over de zogeheten 'grijze vlek': werkenden die een (zeer) klein pensioen opbouwen. De AFM ziet het risico dat deelnemers met een lage pensioenopbouw denken dat het aanvullende pensioen via hun werkgever goed is geregeld, terwijl de opbouw mogelijk beperkt is. Ten tweede gaat in het nieuwe pensioenstelsel voor ongeveer 6 miljoen werkenden de pensioenopbouw over van een uitkeringsovereenkomst (DB) naar een premieovereenkomst (DC). Dit betekent dat veel pensioenregelingen aangepast gaan worden. Dit is het moment om de regeling te bezien en na te gaan of deze voldoende toegevoegde waarde biedt en niet leidt tot onrealistische verwachtingen over het pensioen.

1.2 Opzet verkenning & data

In deze verkenning heeft de AFM gekeken naar de pensioenopbouw in de tweede pijler. Bij DC-regelingen bouwt elke deelnemer een eigen pensioenkapitaal op waarmee vanaf de pensioendatum de uitkering wordt gefinancierd. Hoe hoger het kapitaal, hoe hoger de pensioenuitkering. De hoogte van het pensioenkapitaal dat door een DC-deelnemer wordt opgebouwd is voor een belangrijk deel afhankelijk

van de hoogte van de inleg. De pensioenovereenkomst, die sociale partners met elkaar overeen zijn gekomen, beschrijft hoe de beschikbare jaarpremie moet worden berekend. Voor elke DC-deelnemer zijn de kenmerken beschikbaar premiepercentage en leeftijd bekend.

Op basis van deze twee kenmerken zijn alle deelnemers gecategoriseerd in het bijbehorende leeftijdscohort en vervolgens afgezet tegen de fiscaal maximale premiestaffel. Hierdoor is het mogelijk om per deelnemer een relatieve benuttingsgraad vast te stellen. Zie paragraaf 2.2 voor een toelichting. De relatieve benuttingsgraad is een verhouding die laat zien in hoeverre de deelnemer gebruikmaakt van de huidige fiscale ruimte die de wetgever vaststelt in de vorm van een maximale premiestaffel. In deze verkenning wordt voor alle deelnemers als maximum de wettelijke staffel uit artikel 38R Wet op loonbelasting (nieuw) gehanteerd. Of het beschikbare premiepercentage van de deelnemer is afgeleid van een premiestaffel of vast percentage is niet van invloed op de relatieve benuttingsgraad. Deze staffel (op basis van een 1,5% rekenrente) wordt in deze verkenning als maximum gehanteerd, ondanks dat deze geldt na de invoering van de Wet Toekomst Pensioenen. Dit omdat in het huidige fiscale regime onder voorwaarden wel een vergelijkbare premiestaffel kan worden gehanteerd, zie bijlage 1. Dit zorgt voor een gelijke lat voor elke deelnemer, ongeacht de regeling of leeftijd, waardoor de relatieve benuttingsgraad onderling vergelijkbaar is. Ook in de gesprekken die de AFM in het kader van deze verkenning met externe partijen heeft gevoerd, wordt de methodiek onderschreven.

DC-analyse op basis van de jaarlijkse data aangeleverd door pensioenuitvoerders

Voor de analyse die ziet op DC is gebruik gemaakt van de AFM Toezichtrapportage tweedepijlerpensioen over het verslagjaar 2021. Alle Nederlandse pensioenfondsen, pensioenverzekeraars en premiepensioeninstellingen leveren jaarlijks gegevens aan. In deze data is onder meer informatie beschikbaar over het soort pensioen, het



aantal deelnemers en regeling gegevens zoals het beschikbare premiepercentage en de franchise. Deze informatie wordt jaarlijks gepubliceerd in het AFM Sectorbeeld pensioen.

In 2021 hebben 67 instellingen ruim vijf miljoen DC-deelnemers gerapporteerd. Bijna 70% van deze deelnemers bouwt niet meer actief pensioen op. Voor deze deelnemers geldt dat er een jaarpremie van € 0,- is gerapporteerd. De AFM laat deze groep gewezen deelnemers buiten beschouwing, omdat er geen sprake meer is van premie-inleg. In deze verkenning kijkt de AFM alleen naar DC-deelnemers met een gerapporteerde jaarpremie groter dan € 0,-; deze deelnemers worden gezien als actief. Daarnaast kijkt de AFM alleen naar deelnemers die slechts één registratie hebben, waarbij deze registratie een basisregeling is. Deelnemers met een excedent-, netto of vrijwillige bijspaarregeling zijn niet meegenomen. In deze verkenning heeft de AFM vervolgens alleen actieve deelnemers onderzocht waarvoor een beschikbaar premiepercentage is gerapporteerd dat groter was dan 0%. In de scope van deze verkenning blijven ruim één miljoen deelnemers over, verspreid over 24 instellingen; 8 pensioenfondsen, 7 PPI's en 9 verzekeraars.

Voor de DB-analyse is gebruik gemaakt van data die pensioenuitvoerders jaarlijks aanleveren bij DNB

Voor de analyse die ziet op uitkeringsovereenkomsten is gebruik gemaakt van de zogeheten K602 FTK-staat (kenmerken pensioenregelingen), die jaarlijks bij DNB wordt aangeleverd door pensioenfondsen. Deze staat bevat data over onder andere het aantal deelnemers, het opbouwpercentage en de franchise per pensioenregeling. Hierbij is vergelijkbaar aan de analyses op premieregelingen ook gebruik gemaakt van jaargang 2021 en zijn de actieve deelnemers in de basisregeling meegenomen in de populatie. Deze populatie bestaat uit bijna 5,4 miljoen deelnemers, verdeeld over 159 verschillende pensioenfondsen.

1.3 Scope van de verkenning

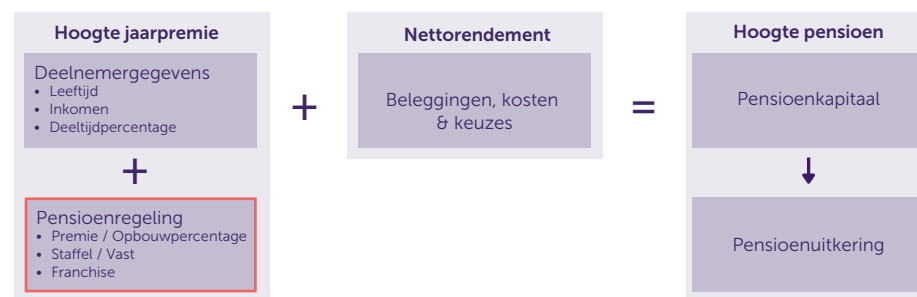
In deze verkenning heeft de AFM gekeken naar deelnemers die pensioen opbouwen in de tweede pijler via hun werkgever. De opbouw via de derde pijler valt buiten de scope van deze verkenning. Binnen de tweede pijler heeft de AFM de benutting in

zowel DB- als DC-regelingen onderzocht. Onder DB-regelingen worden ook verstaan de pensioenregelingen met een Collective Defined Contribution (CDC)-karakter. Onder DC-regelingen worden kapitaalovereenkomsten nadrukkelijk niet meegerekend, het gaat hier om slechts 12.000 actieve deelnemers, dit is circa 1% van alle actieve DC-deelnemers.

Binnen de pensioenregeling is de premie-inleg onderzocht

De uiteindelijke DC-pensioenuitkering wordt beïnvloed door verschillende componenten zoals premie-inleg, rendement en deelnemerskeuzes. De hoogte van de jaarpremie bepaalt samen met het nettorendement de uiteindelijke hoogte van het pensioen. De AFM focust zich in de verkenning voornamelijk op de pensioenregeling (zie rode kader in figuur 1), omdat dit de hoogte van de jaarpremie voorschrijft en voor een belangrijk deel de uiteindelijke pensioenuitkering bepaalt. Dat wil zeggen, de AFM heeft de pensioenopbouw van DC-deelnemers onderzocht door te kijken naar de kwaliteit van de pensioenregeling.

Figuur 1: Overzicht van de componenten die de pensioenuitkering bepalen



Focus op ouderdomspensioen en opgebouwd partnerpensioen

Waar in deze verkenning wordt gesproken over de kwaliteit van de pensioenregeling focust de AFM zich in deze analyse op het ouderdomspensioen en opgebouwde partnerpensioen (na pensioendatum). Voor DC-pensioen gaat de AFM uit van het beschikbare premiepercentage en de franchise. Voor DB-pensioen heeft de AFM naar het opbouwpercentage en de franchise gekeken. Dit heeft de AFM gedaan omdat dit de belangrijkste kenmerken van de regeling zijn die de hoogte van de uiteindelijke pensioenuitkering bepalen.



Om de focus te behouden op de hoogte van de pensioenopbouw zijn elementen zoals risicodekkingen, eigen werknemersbijdragen, rendement en kosten niet meegenomen in de analyse. Elementen zoals rendement en deelnemerskeuzes vergen aannames en brengen onzekerheid in het model met zich mee en laten slechts mogelijke scenario's zien. Om een zo objectief mogelijke weergave te kunnen doen van de huidige DC-regelingen in de sector is daarom alleen gebruik gemaakt van elementen die zijn vastgelegd in de pensioenregeling. Daarnaast heeft de AFM geen inzicht in hoeverre deelnemers op een andere wijze voorzien in inkomen na pensionering.

In deze analyse is in beperkte mate gekeken naar deelnemer gebonden gegevens, zoals het pensioengevend salaris en deeltijdpercentage, aangezien deze ook als input dienen voor de pensioenregeling. Deelnemer gegevens zijn wel bepalend voor de hoogte van het opgebouwde pensioen, maar staan los van de kwaliteit van de pensioenregeling.

De uiteindelijke DC-pensioenopbouw hangt naast de premie-inleg ook af van het nettorendement dat wordt gemaakt op de opgebouwde waarde. Dit rendement hangt af van productgegevens en -keuzes zoals het gekozen beleggingsprofiel, maar ook de kosten die de pensioenuitvoerder maakt. De hoogte van de jaarpremie en het nettorendement leiden tot een pensioenresultaat. Maar uiteindelijk geldt dat de premie-inleg (en daarmee dus de pensioenregeling) het meest bepalend is voor de opbouw van het DC-pensioen.



02 Resultaten analyse



In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste resultaten beschreven van de verkenning naar de premie-inleg en de pensioenopbouw bij premie- en uitkeringsovereenkomsten. Hieruit is gebleken dat ruim een derde van de deelnemers binnen huidige premieovereenkomsten een lage benutting hebben van de fiscale ruimte voor hun pensioenopbouw. Als indicator voor een lage benutting kiest de AFM wanneer sprake is van hoogstens 25% benutting van de totale fiscale ruimte. De fiscale ruimte is ingericht met als uitgangspunt dat het op te bouwen pensioen vergelijkbaar is met de pensioenopbouw in een DB-regeling met fiscaal maximale opbouw (bij een pensioenrichtleeftijd van 68 is dat 1,875% van de pensioengrondslag per dienstjaar).

De DC-deelnemers die hoogstens 25% van de fiscale ruimte benutten hebben naast een verlaagd premiepercentage ook het vaakst een verhoogde franchise in de regeling. Dit kan leiden tot beperkte opbouw en in het verlengde daarvan mogelijke risico op teleurstelling bij pensionering. Bestaande uitkeringsovereenkomsten (DB) laten een ander beeld zien. Voor DB-deelnemers wordt de fiscale ruimte beter benut, voor hen geldt dat bijna 95% van de deelnemers een relatieve benutting heeft van minimaal 75%.

2.1 Ongeveer 7 van de 10 DC-deelnemers hebben een beschikbaar premiepercentage van 10% of minder

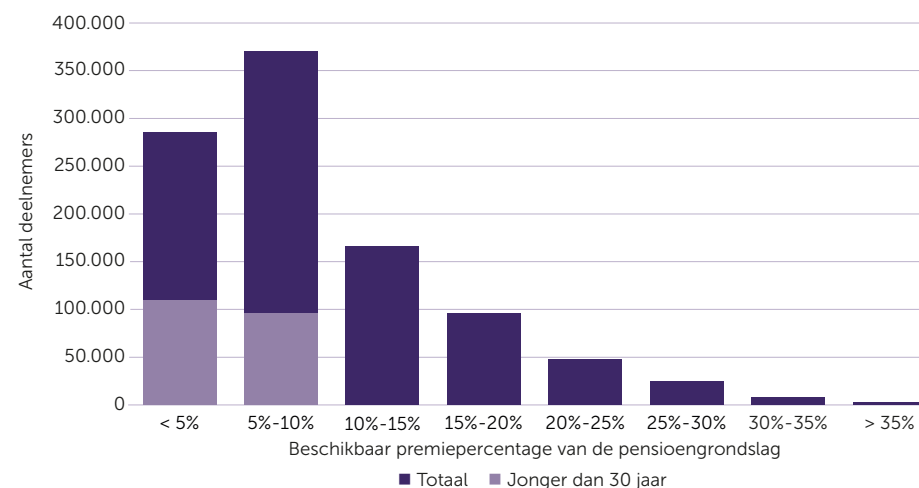
Allereerst is er gekeken naar de verdeling van premiepercentages over de ruim 1 miljoen DC-deelnemers in de populatie. In figuur 2 is te zien dat ongeveer 65% van alle DC-deelnemers, ruim 650.000, een beschikbaar premiepercentage heeft van slechts 10% of minder.

Binnen deze groep is ongeveer een derde van de deelnemers (200.000 deelnemers) jonger dan 30 jaar. Voor deze groep deelnemers kan de oorzaak van een laag

opbouwpercentage liggen in het feit dat deze groepen lager in de staffel zitten. Voor jongere deelnemers rendeert de premie-inleg (tot pensioendatum) langer.

Naast deze groep valt op dat het grootste deel van de deelnemers een beschikbaar premiepercentage heeft tussen de 5% en 10%. Daarvan zijn ruim 250.000 deelnemers boven de 30 jaar oud. Ter vergelijking; in het nieuwe pensioenstelsel wordt een vast premiepercentage van ongeveer maximaal 30% geïntroduceerd. Enkel ter illustratie een versimpeld voorbeeld: een deelnemer van 35 jaar oud die een vast beschikbaar premiepercentage heeft van 4% en een bruto jaarsalaris van € 31.000 heeft bij doorzetting van deze opbouw straks bij pensionering een maandelijkse uitkering van gemiddeld € 100 bruto bovenop zijn AOW-uitkering. In paragraaf 2.2 gaat de AFM verder in op vervangingsratio's.

Figuur 2: Distributie van premiepercentages voor de DC-populatie





DC-deelnemers met een vast percentage hebben gemiddeld een beschikbaar premiepercentage van 6,7%

Het beschikbare premiepercentage van DC-deelnemers kan in een pensioenregeling zijn vormgegeven als premiestaffel of als vast premiepercentage van de pensioengrondslag. Bij een premiestaffel loopt het beschikbare premiepercentage op met de leeftijd van de deelnemer. Hiermee wordt een jaarlijks gelijkblijvende pensioenopbouw beoogd. Bij een vast premiepercentage is het beschikbare premiepercentage voor alle deelnemers gelijk. De premie-inleg is dan leeftijdsonafhankelijk. De premie-inleg leidt voor een jongere deelnemer dan tot een hoger pensioen dan voor een oudere deelnemer. In dit geval spreekt men van een degressieve pensioenopbouw. In het nieuwe stelsel is de degressieve pensioenopbouw het uitgangspunt.

In Figuur 2 zijn deelnemers met zowel een premiestaffel als een vast percentage van de grondslag meegenomen. Van de ruim 1 miljoen DC-deelnemers heeft ongeveer 70% een pensioenpremie op basis van een premiestaffel en 30% op basis van een vast percentage van de grondslag. Wanneer er wordt gekeken naar de ongeveer 300.000 deelnemers met een vast premiepercentage, dan blijkt dat zij gemiddeld een percentage hebben van slechts 6,7%. Ongeveer een kwart van deze groep deelnemers is ouder dan 50 jaar en bouwt dus weinig pensioen op; deze groep zit relatief dicht tegen pensionering aan. Wederom een versimpeld voorbeeld ter illustratie: een 50-jarige deelnemer die nu een premiepercentage heeft van 6,7%, heeft met een gemiddeld Nederlands bruto jaarsalaris van € 40.000 straks een geschat aanvullend pensioen van € 250 tot € 350 naast de AOW-uitkering.

2.2 Gemiddelde DC-deelnemer heeft een beschikbaar premiepercentage van slechts 36% van het fiscaal maximum

De maximaal beschikbare premiepercentages bij de premiestaffel zijn leeftijdsafhankelijk. Om de analyse te verfijnen is daarom gekozen om de beschikbare premiepercentages van deelnemers af te zetten tegen het (fiscale) maximum (per leeftijdscohort). Er wordt dus gekeken naar de premie inleg in de fiscale ruimte o.b.v. het beschikbare premiepercentage. Als hierin ook de franchise zou worden meegenomen blijkt dat de relatieve benutting lager uitvalt.

Doordat de marktrente een dalende trend heeft laten zien, staat de wetgever een premiestaffel toe op basis van een rekenrente van 1,5%. Een fiscaal maximale premiestaffel op basis van 1,5% rekenrente is (tot op heden) echter niet door de wetgever gepubliceerd, waardoor elke pensioenuitvoerder deze zelf vaststelt. Omdat de wetgever bij de stelselherziening wel een premiestaffel van 1,5% rekenrente publiceert (artikel 38r Wet op loonbelasting) maakt de AFM in deze verkenning hiervan gebruik.

Eén derde van de DC-deelnemers bouwt niet meer op dan een kwart van het maximaal toegestane pensioen

De AFM heeft van alle ruim 1 miljoen geselecteerde deelnemers in kaart gebracht wat de leeftijd is van de deelnemer en de hoogte van het beschikbare premiepercentage. De deelnemers zijn vervolgens in leeftijdscohorten van 5 jaar ingedeeld en gerangschikt naar het beschikbare premiepercentage.

Vervolgens heeft de AFM van elke deelnemer bepaald wat de zogenaamde 'relatieve benuttingsgraad' is. Bij een benuttingsgraad van 100% is de pensioenopbouw (fiscaal) maximaal. De relatieve benuttingsgraad wordt bepaald door de hoogte van het beschikbare premiepercentage (van elke deelnemer) af te zetten tegen het maximaal toegestane beschikbare premiepercentage. Zoals hierboven is toegelicht, is dit maximum afhankelijk van de leeftijd en de rekenrente. In een formule ziet dit er als volgt uit:

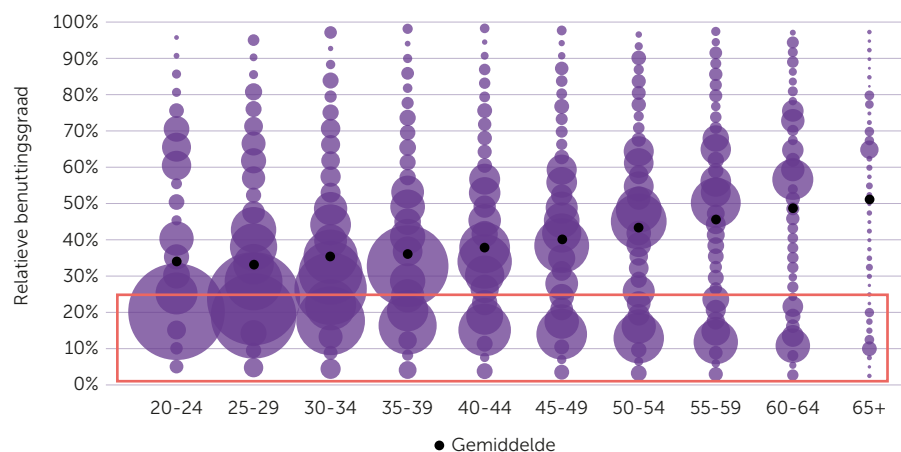
$$\text{Relatieve benuttingsgraad (per dln)} = \frac{\text{beschikbaar premiepercentage}}{\text{maximaal toegestane premiepercentage (afh. vd leeftijd)}} * 100\%$$

Een voorbeeld ter illustratie: Voor een deelnemer van 26 jaar met een beschikbaar premiepercentage van 5% geldt dat het maximaal toegestane beschikbare premiepercentage op basis van de maximale staffel 21% van de pensioengrondslag bedraagt. De relatieve benuttingsgraad van deze deelnemer komt daarmee uit op: $[5\% / 21\%] \times 100\% = 24\%$. Of sprake is van een leeftijdsafhankelijke premiestaffel of vast percentage heeft geen invloed op de relatieve benuttingsgraad van een deelnemer. Voor deze deelnemer bedraagt, in het jaar 2021, zijn premie-inleg 24% van de toegestane maximale premie-inleg. Dit betekent dat de premie-inleg voor deze deelnemer beperkt is ten opzichte van wat fiscaal gezien mag worden ingelegd. Hoe hoger de relatieve benuttingsgraad, hoe beter dus de pensioenopbouw is.



De relatieve benuttingsgraad van alle deelnemers is weergegeven in figuur 3. Op de verticale as staat de relatieve benuttingsgraad weergegeven. Een relatieve benuttingsgraad van 100% betekent dat de premie-inleg fiscaal maximaal is. Op de horizontale as staan de leeftijdscohorten per vijf jaren. De grootte van de bollen illustreert het aantal deelnemers per leeftijdscohort. De zwarte stippen tonen de gemiddelde relatieve benutting per leeftijdscohort.

Figuur 3: Relatieve benuttingsgraad per leeftijdscohort



In figuur 3 is te zien dat naarmate de leeftijd van een DC-deelnemer toeneemt, een tweedeling ontstaat in de relatieve benutting. Er is een groep deelnemers die relatief weinig premie inlegt (zie rode omkadering) en een groep deelnemers waarvan de relatieve benuttingsgraad toeneemt met de leeftijd. De verklaring hiervan zit deels in het feit dat ongeveer 30% van alle DC-deelnemers een vast premiepercentage als toezegging heeft. Een grote groep hiervan heeft een laag premiepercentage, zoals eerder benoemd in paragraaf 2.1, en dus een lage relatieve benutting van de fiscale ruimte.

Bij de leeftijdscohorten onder de 35 jaar valt op dat de meeste deelnemers geconcentreerd zijn in één grote cirkel, rondom een relatieve benutting van 20% tot 25%. De meeste DC-deelnemers in de jongere leeftijdscohorten hebben dus een zeer lage premie-inleg. Bij leeftijdscohorten boven de 50 jaar is juist een grote spreiding te zien van deelnemers. Er vormen zich twee clusters, rondom een relatieve benutting van 10% tot 15% en tussen de 50% en 80% van het fiscaal maximum. Dit zorgt voor een tweedeling van deelnemers die relatief weinig of meer jaarpremie inleggen. Er zitten voor oudere deelnemers dus grote verschillen in premiepercentages binnen hun DC-regelingen. Ter illustratie een voorbeeld: een deelnemer van 55 jaar oud die 15% opbouwt van het fiscaal maximum heeft bij een bruto jaarsalaris van € 40.000 straks een geschatte maandelijkse uitkering van € 200,- boven op de AOW. Eenzelfde deelnemer die 80% opbouwt van het fiscaal maximum inlegt zal dan uitkomen op een uitkering van gemiddeld € 1100,- boven op de AOW.

Ruim 120.000 deelnemers met een leeftijd 25-29 jaar hebben premiepercentage van 5% of minder

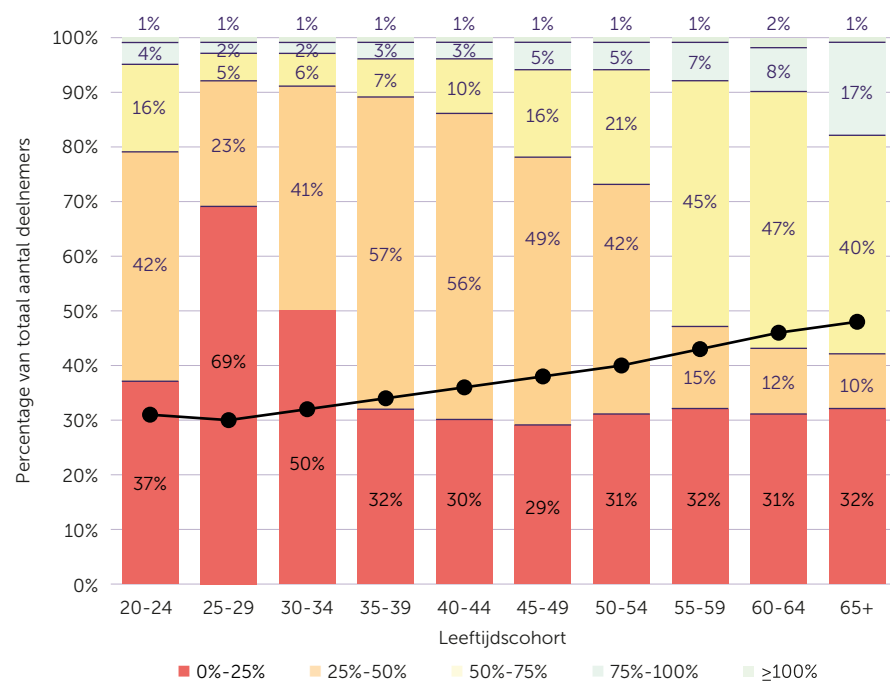
Om te begrijpen hoe de opbouw van deelnemers is verdeeld, is er een categorisering gemaakt van de relatieve benutting per leeftijdscohort. In figuur 4 is een verdeling te zien van vijf benuttingsklassen per leeftijdscohort. Hierin is de relatieve benutting gecategoriseerd in percentielen van het fiscaal maximum, elk aangeduid met een andere kleur. De deelnemers met een relatieve benutting van 0-25% zijn rood, dit zijn de deelnemers die het minst pensioen opbouwen. Uit figuur 4 blijkt dat 69% van de ruim 175.000 deelnemers met een leeftijd tussen 25-29 jaar (120.000 deelnemers) een benutting hebben van hooguit 25%. Dit betekent dat voor dit leeftijdscohort, waarvoor een maximaal premiepercentage geldt van 21%, het daadwerkelijke premiepercentage $25\% \times 21\% = 5,25\%$ is van de pensioengrondslag. Er zijn dus ruim 120.000 deelnemers met een beschikbaar premiepercentage van maximaal 5,25% van de pensioengrondslag of minder. Ook hier geldt dat dit mogelijk zal leiden tot een pensioenuitkering van hooguit € 300,- boven op de AOW bij een bruto jaarsalaris van € 35.000.

Uit figuur 4 valt af te leiden dat DC-deelnemers gemiddeld gezien niet zoveel pensioen opbouwen. De zwarte lijn laat de relatieve benutting van de gemiddelde deelnemer per leeftijdscohort zien. Hieruit blijkt dat de gemiddelde deelnemer een hogere benutting heeft naarmate deze ouder is. Een deelnemer tussen de 20 en 35



jaar oud zit gemiddeld op een derde van het fiscale maximum, terwijl een deelnemer uit leeftijdscohorten boven de 50 jaar een relatieve benutting heeft tussen de 40% en 50% van het fiscaal maximum. De relatieve benutting neemt dus toe naarmate de gemiddelde deelnemer ouder wordt, maar is bij pensionering hooguit de helft van het fiscaal maximum. Ruim de helft van alle deelnemer onder de 35 jaar heeft een opbouwpercentage dat hooguit een kwart van het fiscaal maximum is. Ook valt op dat ongeveer een derde van alle deelnemer boven de 50 jaar een opbouwpercentage heeft dat hooguit een kwart van het fiscaal maximum is. Dit laat zien dat voor een groot deel van de DC-deelnemers de fiscale mogelijkheden onvoldoende worden benut.

Figuur 4: Relatief aantal deelnemers per leeftijdscohort en per benuttingsklasse

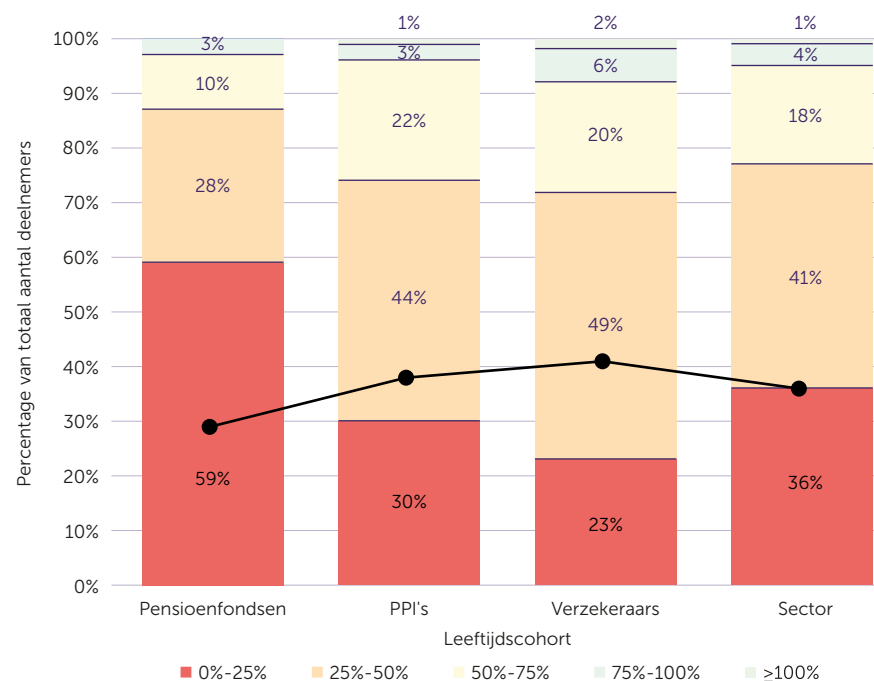


Pas na leeftijdscohort 50-54 is een verbetering te zien in relatieve benutting, vanaf dit cohort heeft meer dan de helft van de deelnemers een relatieve benutting van minimaal 50%. Ook bevinden in deze oudere leeftijdscohorten relatief de meeste deelnemers waarbij het opbouwpercentage 75% of hoger van het fiscale maximum is. Toch valt op dat er weinig deelnemers zijn die de fiscale ruimte volledig benutten, ongeacht naar welk leeftijdscohort wordt gekeken.

De fiscale ruimte wordt bij alle typen pensioenuitvoerders onvoldoende benut

Bijna acht op de tien deelnemers met een DC-regeling heeft een beschikbaar premiepercentage van hooguit 50% van het fiscaal maximum.

Figuur 5: Relatief aantal deelnemers per type uitvoerder, de gehele sector en per benuttingsklasse





De fiscale benutting is het laagst bij pensioenfondsen, weergegeven in de meest linker balk van figuur 5. Ongeveer 90% van alle deelnemers met een DC-regeling bij een pensioenfonds heeft een relatieve benuttingsgraad van hooguit 50%. PPI's en verzekeraars laten meer spreiding zien over de percentielen. Dit is niet onverwacht, aangezien de pensioenfondsen minder (verschillende) pensioenregelingen uitvoeren dan verzekeraars en PPI's. Ongeveer drie kwart van alle DC-deelnemers bij een PPI heeft een beschikbaar premiepercentage van hooguit 50% van het fiscaal maximum. Bij verzekeraars is dit van vergelijkbare grootte, maar zijn er relatief meer deelnemers die een regeling hebben met een hogere fiscale benutting. Er kan worden geconcludeerd dat bij alle type pensioenuitvoerders veel DC-deelnemers een niet fiscaal optimaal pensioen opbouwen. Er kan hier geen uitsplitsing gemaakt worden naar specifieke sectoren omdat de AFM niet over deze data beschikt. Maar aangezien bij alle type uitvoerders regelingen met beperkte inleg aanwezig zijn, is het aannemelijk dat deze regelingen zich niet beperken tot bepaalde sectoren.

DC-deelnemers met een benuttingsgraad van hoogstens 25% hebben een gemiddeld salaris van € 43.000

Voor deelnemers met een laag salaris geldt dat zij bij pensionering veelal voldoende zullen hebben aan hun AOW-uitkering om in hun levensonderhoud te voorzien. De AOW-uitkering zal voor hen na pensionering een relatief groot gedeelte van de inkomsten zijn. Gezien de AFM in de dataset niet beschikt over de hoogte van het pensioengevend inkomen, is deze afgeleid van de jaarpremie, het premiepercentage, de franchise en de deeltijdfactor. Hiermee is vervolgens gekeken hoe deelnemers verdeeld zijn over verschillende salarisintervallen, een overzicht hiervan is terug te vinden in tabel 1.

Tabel 1: Salarisspecificaties van DC-deelnemers

Jaarsalaris	€ 0 - € 25.000	€ 25.000 - € 40.000	€ 40.000 - € 55.000	Meer dan € 55.000
Aantal deelnemers*	192.326	251.647	166.738	266.796
% van totaal aantal deelnemers	22%	28%	19%	31%

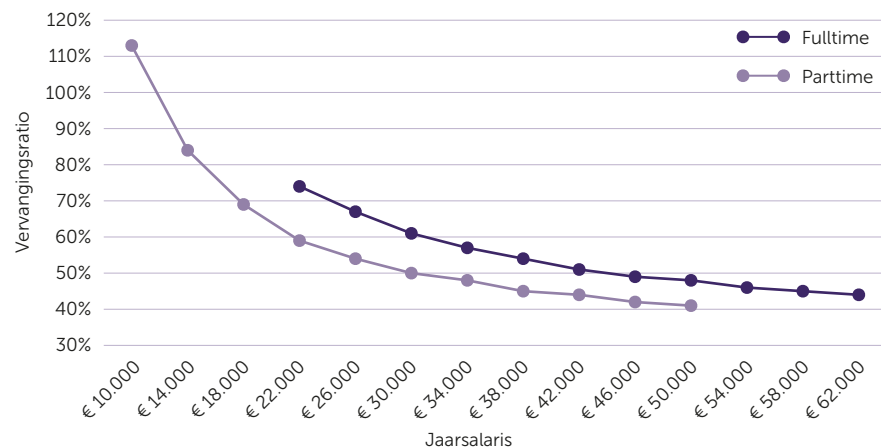
*Alleen deelnemers met een deeltijdpercentage boven de 70% zijn hier geselecteerd

In tabel 1 is te zien dat slechts een klein deel van alle deelnemers een laag salaris heeft en mogelijk voldoende zal hebben aan hun AOW-uitkering. De jaarlijkse bruto AOW-uitkering voor ongehuwden bedroeg in 2021 ruim € 16.000. Dit betekent dat een deelnemer met een salaris tot ongeveer € 23.000 (= 10/7 x € 16.000) genoeg zou hebben aan zijn AOW-uitkering. Ongeveer een vijfde van de deelnemers zal daarmee met hun huidige regeling afstevenen op een passende vervangingsratio. Daarnaast valt het op dat de helft van alle deelnemers een jaarsalaris heeft van meer dan € 40.000. Voor deze groep deelnemers geldt dat zij in het geval van een lage benuttingsgraad een fors lagere vervangingsratio zullen hebben. De opbouw uit tweedepijlerpensioen vormt voor deze groep deelnemers een relatief groot deel van het totale pensioeninkomen.

In figuur 5 is een overzicht te vinden van het verloop van vervangingsratio's voor toenemende jaarsalarissen. Hierin zijn twee maatmensen weergegeven, de gemiddelde fulltime DC-deelnemer (ongehuwd) en parttime DC-deelnemer (gehuwd en deeltijdfactor 50%). Met "gemiddeld" wordt een DC-regeling bedoeld waarbij 36% van de fiscale ruimte wordt benut, zoals benoemd in de voorgaande paragraaf. Bij deze maatmensen blijkt dat de vervangingsratio afneemt naar mate het bruto jaarsalaris toeneemt, gezien de opbouw in de tweede pijler een steeds groter deel van het pensioen wordt voor deze deelnemer. Bij een fulltime jaarsalaris van zowel Jan Modaal (€ 36.500) als de gemiddelde Nederlander (€ 45.000) blijkt dat de vervangingsratio neerkomt op ongeveer 50% tot 55%. Daarnaast blijkt uit tabel 1 dat ongeveer 80% van de deelnemers in de populatie een jaarsalaris heeft dat boven de € 25.000 ligt. Volgens de gemiddelde fulltime maatmens kan dit dus mogelijk op een laag vervangingsratio uitkomen zonder een adequate pensioenopbouw uit de tweede pijler.



Figuur 6: Vervangingsratio's van de gemiddelde DC-deelnemer (fulltime en parttime (50%) voor verschillende jaarsalarissen



Voor de parttime maatmens blijkt dat vooral bij lagere jaarsalarissen een hoog vervangingsratio verwacht kan worden, zelfs boven het streven van 75%. Dit komt vooral doordat het jaarsalaris lager of gelijk is aan de AOW, waardoor aanvullend pensioenopbouw de vervangingsratio extra ten goede komt.

Voor de hogere salarissen ontstaat eenzelfde verloop als bij de fulltime maatmens, ook voor de parttime maatmens neemt het belang van de pensioenopbouw toe naar mate het jaarsalaris stijgt gezien anders de vervangingsratio afneemt.

Om te kijken in hoeverre deelnemers met een lage opbouw ook een relatief laag salaris hebben, is er in tabel 2 een overzicht weergegeven van het gemiddelde jaarsalaris per opbouwpercentiel. Hierin is te zien dat hoe beter de relatieve benutting is, hoe hoger het gemiddelde salaris.

Als er wordt gekeken naar het gemiddelde salaris van de deelnemers in de eerste benuttingsklasse, i.e. het deel met een relatieve benutting tot 25%, dan ligt dit rond

de € 43.000. Maar liefst twee derde van de deelnemers binnen dit percentiel heeft een bruto jaarsalaris boven de € 25.000 en heeft het aanvullende pensioen nodig voor voldoende inkomen na pensionering. Ook blijkt een ander risico naar voren te komen in deze groep. Namelijk dat 97% van alle deelnemers die geen partnerpensioen vóór pensioendatum heeft in deze eerste benuttingsklasse van hooguit 25% zitten.

Hiermee wordt duidelijk dat het niet per se de deelnemers met een laag inkomen zijn die weinig pensioen opbouwen, maar ook juist de deelnemers waarbij het salaris boven modaal ligt. Juist voor deze groep deelnemers is het van belang om een passend pensioen op te bouwen, of deze deelnemers ervan op de hoogte stellen zodat zij zelf extra maatregelen kunnen treffen om bij te sparen voor hun pensioen.

Tabel 2: Gemiddelde jaarsalaris per percentiel relatieve benutting van het fiscaal maximum

Relatieve benutting van het fiscaal maximum	Aantal deelnemers* met een jaarsalaris van:				
	Gemiddeld jaarsalaris	€ 0 - € 25.000	€ 25.000 - € 40.000	€ 40.000 - € 55.000	Meer dan € 55.000
0%-25%	€ 43.320,-	122.826	81.132	37.719	83.317
25%-50%	€ 48.840,-	45.456	129.127	87.189	111.762
50%-75%	€ 52.512,-	22.121	32.787	30.303	52.689
75%-100%	€ 56.196,-	1.555	7.574	9.733	15.223

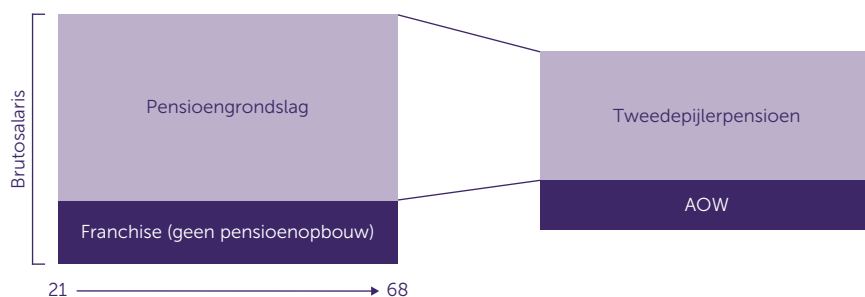
*Alleen deelnemers met een deeltijdpercentage boven de 70% zijn hier geselecteerd



2.3 Een kwart van alle DC-deelnemers heeft een verhoogde franchise

De resultaten van de benuttingsgraad, in de voorgaande paragrafen, zijn enkel gebaseerd op het beschikbare premiepercentage en de leeftijd van deelnemers. De hoogte van de beschikbare jaarpremie wordt echter ook bepaald door (de hoogte van) de AOW-franchise. Hoe hoger de AOW-franchise is, hoe lager de pensioengrondslag waarover de beschikbare jaarpremie wordt berekend, zoals geïllustreerd in figuur 6.

Figuur 7: Opbouw AOW en tweedepijlerpensioen



Bij de premiestaffel is één van de uitgangspunten dat de AOW-franchise een minimale hoogte dient te hebben. Deze hoogte staat gelijk aan $10/7,5 \times$ AOW voor gehuwden. In 2021 bedraagt de fiscaal minimale franchise € 14.544,-. Dus wanneer de maximale staffel, en bijbehorende percentages, worden toegezegd dient de franchise minimaal voorgenoemd bedrag te zijn.

Deelnemers met een laag beschikbaar premiepercentage hebben even vaak een verhoogde franchise als deelnemers met een hoog beschikbaar premiepercentage

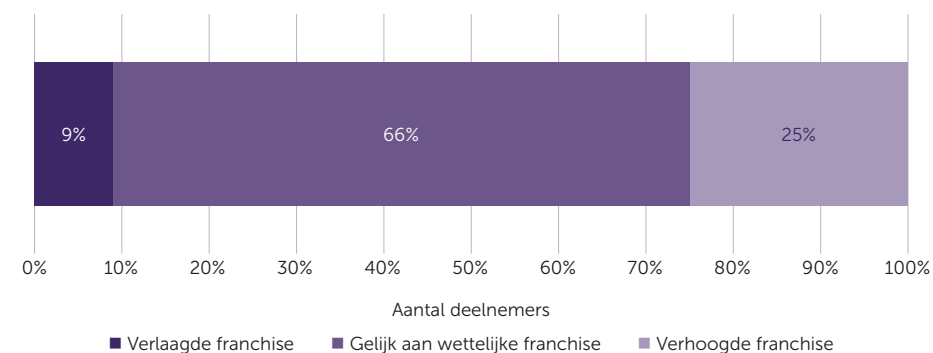
In figuur 7 is te zien dat een groot deel van de DC-deelnemers (66%) een regeling heeft waarbij de wettelijke franchise wordt gehanteerd. Onder wettelijke franchise verstaat de AFM in dit rapport alle bedragen die maximaal 1% afwijken van het

wettelijke franchisebedrag 2021, oftewel alle franchisebedragen tussen € 14.399 en € 14.689. Bij PPI's en verzekeraars heeft circa 60% van de deelnemers een franchise die gelijk is aan de wettelijke franchise. Slechts 9% van de deelnemerspopulatie heeft een verlaagde franchise. Ook is te zien dat een kwart van de deelnemers (25%) een franchise heeft die hoger ligt dan de wettelijke franchise. Bij PPI's en verzekeraars geldt dat ongeveer een derde van de deelnemers een verhoogde franchise heeft.

Ter illustratie: een deelnemer die een Modaal jaarsalaris verdient, de wettelijk minimale franchise heeft en een relatieve benutting van 75% van het fiscaal maximum. Deze deelnemer zal afstevnen op een aanvullend pensioen van ongeveer € 1.000 boven op de AOW-uitkering. Eenzelfde deelnemer met een relatieve benutting van 40% en een (met € 2.000) verhoogde franchise zal dan naar schatting uitkomen op de helft, een maandelijks aanvullend pensioen van ongeveer € 500.

Een verhoogde franchise zorgt voor een lagere pensioengrondslag en daarmee een mogelijk verminderde pensioenopbouw. Dit wordt nog eens versterkt als sprake is van een lage relatieve benuttingsgraad. Hiermee neemt de kans op een lager pensioen toe voor de deelnemer, aangezien de fiscale ruimte op twee onderdelen wordt ingeperkt.

Figuur 8: Percentage deelnemers met een DC-regeling uitgesplitst naar een franchise die lager, gelijk of hoger is dan wettelijke franchise





Daarnaast blijkt uit de analyse dat de deelnemers met de laagste benuttingsgraad ongeveer even vaak een verhoogde franchise hebben als de andere deelnemers. Zo heeft ruim een kwart van alle deelnemers met een relatieve benuttingsgraad van hooguit 50%, een verhoogde franchise. Aan de andere kant geldt dit in iets mindere mate ook voor de deelnemers met een benuttingsgraad van meer dan 50%. Ongeveer 20% van deze deelnemers heeft een verhoogde franchise. Dit betekent dat de deelnemers die relatief weinig opbouwen ongeveer even vaak een verhoogde franchise hebben die de opbouw beperkt.

Naast de AOW-franchise speelt ook de aftopping van het pensioengevend salaris een rol bij de hoogte van de pensioenopbouw. Als wordt gekeken naar deelnemers met de minste opbouw, degenen met een relatieve benuttingsgraad van hooguit 25%, dan is te zien dat 50.000 deelnemers naast een verhoogde franchise ook een afgetopt salaris heeft. Het pensioengevend salaris is dan gemaximeerd op een lager niveau dan het wettelijke maximum (in 2021 was dit € 112.189,-). Voor deelnemers met een salaris boven de aftoppingsgrens geldt dat de opbouw aan drie kanten wordt beperkt; een laag beschikbaar premiepercentage, een verhoogde franchise en een afgetopt salaris. Deze kenmerken beperken de benutting van de fiscale ruimte en gaan ten koste van de pensioenopbouw van deelnemers.

Er kan geconcludeerd worden dat naast een lage relatieve benuttingsgraad ook een deel van de deelnemers met een DC-regeling een franchise heeft die boven de wettelijke franchise ligt en te maken kan hebben met een afgetopt salaris. Dit zorgt voor een lagere jaarpremie en daarmee voor een grotere kans op een pensioen met beperkte opbouw.

2.4 Relatieve benutting DB-deelnemers is doorgaans beter dan van DC-deelnemers

In deze verkenning is ook gekeken naar de relatieve benuttingsgraad in DB-regelingen om zodoende de huidige DC-regelingen in perspectief te kunnen plaatsen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de beschikbare DNB-data, bestaande uit ruim 5 miljoen deelnemers, die zijn verdeeld over 159 pensioenfondsen.

Tabel 3: Relatief en absoluut aantal deelnemers per benuttingsklasse

Benuttingsgraad	Percentage deelnemers	Aantal deelnemers
0% - 25%	0%	23.132
25% - 50%	1%	36.254
50% - 75%	5%	268.252
75% - 100%	65%	3.490.144
≥100%	29%	1.573.751
Totaal	100%	5.391.533

Voor de DB-regelingen is een vergelijkbare methodiek gehanteerd als voor de DC-regelingen; de relatieve benutting van het fiscaal maximum is berekend voor elke deelnemer. Hierbij geldt het maximaal opbouwpercentage voor ouderdomspensioen in een middelloonstelsel van 1,875% als maximum voor deelnemers met een pensioen richtleeftijd van 68 jaar. Voor deelnemers met een lagere pensioenrichtleeftijd is het fiscaal maximum gecorrigeerd. Vervolgens is voor elke deelnemer de relatieve benutting berekend. Er is ten aanzien van DB-regelingen nadrukkelijk geen rekening gehouden met andere aspecten dan het jaarlijks vastgestelde opbouwpercentage afgezet tegen het fiscaal maximaal toegestane opbouwpercentage. Aspecten als de premiedekkingsgraad zijn dus buiten deze vereenvoudigde analyse gelaten.

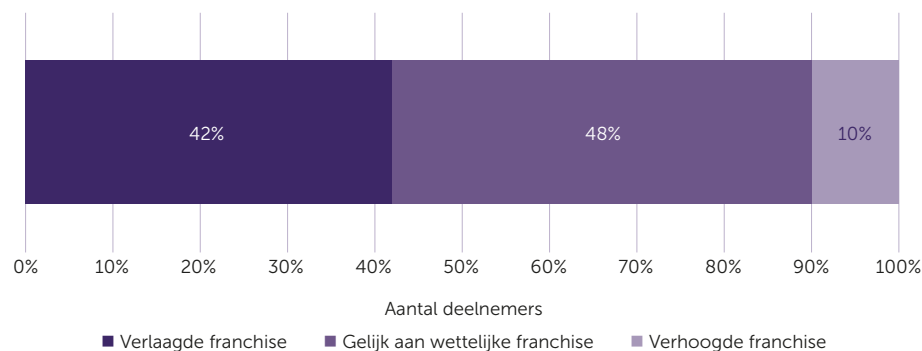
In tabel 3 is een overzicht te vinden hoe de deelnemers zijn verdeeld over de verschillende opbouwpercentielen. Hieruit blijkt dat ongeveer 95% van de deelnemers met een DB-regeling minimaal 75% van het fiscaal maximum opbouwt, ongeveer 5 miljoen deelnemers. Daarnaast heeft maar een klein aantal deelnemers een relatief lage opbouw, ongeveer 60.000 deelnemers hebben een opbouwpercentage dat hooguit de helft van het fiscaal maximum is. Op basis van deze analyse is bij DB-regelingen dus sprake van een hogere relatieve benuttingsgraad dan bij DC-regelingen. Ter illustratie: voor een gemiddelde DB-deelnemer met een Modaal bruto jaarsalaris van € 36.500 komt het aanvullend pensioen naar schatting uit op € 1.200 tot € 1.300 per maand naast de AOW.





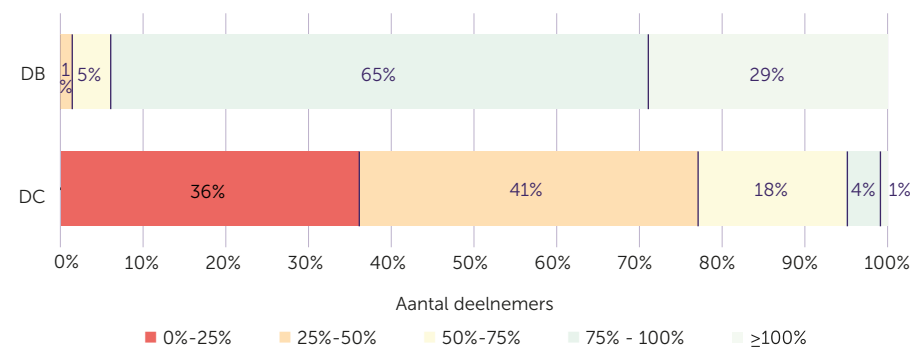
Bij de analyse naar de franchise bij DB-regelingen blijkt bovendien dat bijna de helft van de deelnemers (ongeveer 2,2 miljoen) een franchise heeft die lager ligt dan het wettelijke minimum. Binnen deze groep deelnemers ligt het gemiddelde opbouwpercentage op 1,641%. Dit komt neer op een relatieve benutting van ongeveer 88% van het fiscaal maximum. Voor deze groep blijkt dat de franchise gemiddeld € 2.000 lager lag dan de minimaal wettelijke franchise. Dit betekent dat deze deelnemers over een groter deel van hun salaris pensioen opbouwen, en daarmee dus beter de fiscale mogelijkheden benutten.

Figuur 9: Percentage deelnemers met een DB-regeling uitgesplitst naar een franchise die lager, gelijk of hoger is dan wettelijke franchise



Voor de relatief kleine groep deelnemers met een verhoogde franchise (ruim een half miljoen) verschilde het opbouwpercentage (1,716%) niet veel met de groep deelnemers met een verlaagde franchise (1,641%). Dit betekent dat beide groepen ongeveer dezelfde relatieve benuttingsgraad hebben en daarmee het overgrote deel van hun fiscale ruimte benutten. Daarnaast valt op dat de gemiddelde franchise € 1.400 boven de wettelijke franchise lag voor de groep deelnemers met een verhoogde franchise. De middelste groep deelnemers, ongeveer de helft van de deelnemers, heeft een franchise die gelijk is aan het fiscaal wettelijk minimum. Het blijkt dus dat veel DB-deelnemers de fiscale mogelijkheden goed benutten en daarmee een hoog haalbaar pensioen opbouwen.

Figuur 10: Relatieve benutting binnen DC en DB-regelingen



In figuur 10 is voor beide populaties de relatieve benutting op basis van het opbouwpercentage weergegeven. Hierbij is geen rekening gehouden met overige pensioenbepurende elementen zoals een maximumsalaris waarover pensioen wordt opgebouwd of bij DB de premiedekkingsgraad. Uit de vereenvoudigde vergelijking blijkt dat binnen DB-regelingen de fiscaal maximaal toegestane pensioenopbouw vaak beter benut wordt dan bij DC-regelingen.

In DB-regelingen heeft ongeveer 30% van de deelnemers in 2021 het fiscaal maximale opbouwpercentage in de regeling. Bij DC-regelingen is dat slechts 1%. Dit is omgekeerd als er gekeken wordt naar deelnemers die hooguit een kwart van het fiscaal maximum hebben in hun regeling. Ruim een derde van de deelnemers met een DC-regeling hebben een relatieve benutting van hooguit een kwart van het fiscaal maximum. Voor deelnemers met een DB-regeling betreft dit slechts 1% van de populatie.



Tot slot is gekeken hoe de gemiddelde deelnemers van beide regelingen zich tot elkaar verhouden. De kenmerken van de relatieve benutting van het opbouwpercentage en de franchise zijn weergegeven in tabel 4. Hieruit volgt dat de gemiddelde deelnemer met een DB-regeling ongeveer 2,5 keer beter de fiscale ruimte benut van het maximale opbouwpercentage dan een deelnemer met een DC-regeling. Daarnaast ligt bij DB-regelingen ook de franchise lager dan bij DC-deelnemers. Dit zorgt voor een hogere pensioengrondslag en daardoor is er dus ook een betere benutting van de fiscale ruimte om pensioen over op te bouwen dan bij deelnemers in een DC-regeling.

Tabel 4: Gemiddelde relatieve benutting t.o.v. fiscaal maximum en franchise voor bestaande DB- en DC-regelingen

Kenmerk van de regeling	DB	DC
Gemiddelde relatieve benutting van het (premie) opbouwpercentage	91%	36%
Gemiddelde franchise	€ 13.222,-	€ 15.130,-

Op basis van deze vergelijking kan worden vastgesteld dat de fiscale mogelijkheden binnen pensioenregelingen van DB-deelnemers gemiddeld genomen doorgaans beter worden benut dan binnen de pensioenregelingen van DC-deelnemers.



03 Oproep aan sector

De AFM roept de pensioensector, inclusief sociale partners en adviseurs, op om met elkaar in gesprek te gaan over de analyses uit deze verkenning, en na te gaan op welke manieren onrealistische verwachtingen bij deelnemers over hun pensioen kunnen worden voorkomen.

De hoogte van het tweedepijlerpensioen is onderdeel van de arbeidsvoorwaarden en afspraken tussen werkgevers en werknemers, en uitgangspunt voor de pensioen-uitvoerders die vervolgens de regeling uitvoeren. De AFM ziet dat er werkgevers en werknemers zijn die redenen kunnen hebben om pensioenregelingen met beperkte premie-inleg af te spreken, denk daarbij aan werkgevers die net gestart zijn of die een specifieke risicodekking willen aanbieden. De AFM spreekt zich in deze verkenning niet uit voor of tegen een minimale vereiste premie-inleg.

Het toezicht van de AFM richt zich op de bescherming van de individuele pensioen-deelnemer, en meer specifiek op de vraag of er realistische verwachtingen worden geschapen bij de deelnemer. Pensioenregelingen hebben immers een lange horizon en op het moment dat rond de pensioenleeftijd de teleurstelling ontstaat, is er vaak weinig handelingsperspectief meer.

De AFM merkt op dat transparantie geen doel op zich is, maar een middel om wantrouwen en voorzienbare teleurstellingen bij deelnemers te voorkomen. Het pensioenbewustzijn bij deelnemers is vaak laag. Bovendien vinden deelnemers het regelmatig moeilijk om informatie te begrijpen die gaat over de toekomst en niet over het heden (zij hebben een *present bias*). Daarbij komt dat financiële informatie in het algemeen en pensioeninformatie in het bijzonder, complex is voor de gemiddelde deelnemer. Hierdoor ontstaat het risico dat deelnemers in pensioenregelingen met beperkte pensioenopbouw – ondanks het ontvangen van de wettelijk verplichte informatie – teleurgesteld kunnen raken, omdat zij ervan uitgaan dat 'het wel voor mij geregeld is'. De kans op dit risico is groot. Zo blijkt uit consumentenonderzoek,

dat de AFM in 2023 heeft verricht, onder andere dat een derde van de respondenten géén inschatting kan geven van het netto-inkomen na pensionering. En dat van de respondenten die wel een inschatting kan geven, bijna de helft dit (mede) baseert 'op gevoel'. Daarnaast bevestigt dit onderzoek dat het pensioenbewustzijn toeneemt met de leeftijd. Van de groep 18-34 jaar weet maar liefst 74% niet wat voor type pensioenregeling ze hebben, en van de groep 55-64 jaar is dit 42%. En voor de groep 65 jaar of ouder weet 'slechts' 28% dit niet.

De AFM roept de pensioensector, inclusief sociale partners en adviseurs, nadrukkelijk op om na te denken over de manieren om dit risico voor deelnemers te verkleinen. Er kunnen meerdere manieren zijn om deelnemers te beschermen tegen onrealistische verwachtingen op pensioendatum. Dat kan bijvoorbeeld door deelnemers goed te informeren en te zorgen dat zij realistische verwachtingen hebben over hun pensioen. Wel geldt dat pensioeninformatie niet alle risico's kan wegnemen. Ook pensioenaanbieders hebben een verantwoordelijkheid richting de deelnemer. Voor verzekeraars en premiepensioeninstellingen geldt dat zij een plicht hebben het productontwikkelingsproces te doorlopen, waarin ook rekening wordt gehouden met de belangen van de deelnemer. Voor pensioenfondsen geldt dat zij bij de opdracht-aanvaarding cijfermatig in kaart moeten brengen wat de gevolgen zijn van een bepaalde premie-inleg voor deelnemers.

3.1 Aandacht voor witte vlek is goed, houd ook zicht op grijze vlek

Een van de speerpunten rond het nieuwe stelsel betreft het terugdringen van de 'witte vlek', oftewel de werkenden die geen pensioen opbouwen. De AFM juicht dit toe, maar benadrukt dat de deelnemers met een beperkt pensioen (de zogeheten 'grijze vlek') hierbij ook niet uit het oog verloren dienen te worden.



Gezien het lage pensioenbewustzijn is de kans op onrealistische verwachtingen en dus teleurstellingen bij DC-deelnemers met een relatief lage premie-inleg aanwezig. Het is niet ondenkbaar dat deelnemers ervan uitgaan dat het pensioen via hun werkgever goed is geregeld, zonder dat het in de praktijk veel oplevert. Aan het argument "iets opbouwen is beter dan niets opbouwen" kleeft het risico dat deelnemers geen (aanvullende) actie nemen. Het uitgangspunt van de AFM is daarom dat pensioenregelingen met zeer beperkte opbouw zoveel mogelijk zou moeten worden voorkomen. Een pensioenregeling kent echter meer onderdelen dan enkel de pensioenopbouw, bijvoorbeeld risicodekkingen. Er zijn situaties denkbaar dat de pensioenregeling een beperkte pensioenopbouw kent, maar toch van toegevoegde waarde kan zijn voor de deelnemer. Bijvoorbeeld omdat de werkgever (nu nog) een klein pensioenbudget heeft, maar bij overlijden van de deelnemer toch wil zorgen dat de nabestaande een goed partnerpensioen ontvangt. Tegelijkertijd geldt dat de vraag kan worden gesteld of een regeling waarin de premie-inleg zeer klein is, een pensioen genoemd zou moeten worden.

Bij elke regeling die een pensioenuitvoerder uitvoert, verwacht de AFM dat zij bij de inrichting en uitvoering van de pensioenregeling stilstaat bij de vraag wat de toegevoegde waarde is voor de deelnemers. Verzekeraars en premiepensioeninstellingen zijn hiertoe wettelijk verplicht op grond van het productontwikkelingsproces. De AFM verwacht van verzekeraars en PPI's dat zij over adequate procedures en maatregelen beschikken die waarborgen dat bij de ontwikkeling van de pensioenregeling op een evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van de deelnemer. De regeling moet aantoonbaar het resultaat zijn van deze belangenafweging. Verzekeraar en PPI's mogen enkel producten aanbieden die in het belang van de deelnemer zijn en passend bij de doelgroep. Van essentieel belang hierbij is dat de werking en effecten voor deelnemers van de pensioenregeling in verschillende scenario's wordt getoetst, en de uitkomsten hiervan worden meegenomen in de ontwikkeling van het product. En daarbij ook oog hebben voor de kosten, het nut, de veiligheid en begrijpelijkheid van de pensioenregeling. De AFM verwacht van verzekeraars en PPI's dat zij hierbij ook de premie-inleg meenemen. Daarnaast geldt dat de AFM verwacht dat de toekomstige fiscale mogelijkheden die de wetswijziging met zich meebrengen partijen aanzet om de huidige premiereregelingen opnieuw te beoordelen, en waar nodig aan te passen. En daar waar aanpassing niet wenselijk is,

verwacht de AFM dat ervoor wordt gezorgd dat deelnemers realistische verwachtingen hebben ten aanzien van hun pensioen.

Voor pensioenfondsen geldt dat zij na inwerkingtreding van de Wet toekomst pensioenen als onderdeel van de opdrachtaanvaarding een zogeheten opdrachtbevestiging moeten opstellen. De opdrachtbevestiging is het sluitstuk van het iteratieve proces van opdrachtaanvaarding en bewerkstelligt dat pensioenfondsen uiterlijk bij de aanvaarding van de opdracht uiteenzetten hoe zij de opdracht van de partijen die de pensioenregeling zijn overeengekomen zullen invullen en wat de consequenties van de gemaakte keuzes zijn. Hierdoor wordt geborgd dat sociale partners en pensioenfondsen ex ante hetzelfde beeld hebben bij de opdracht en de gevolgen van de arbeidsvoorwaardelijke keuzes. Een van deze arbeidsvoorwaardelijke keuzes is de hoogte van de premie-inleg. Hoewel pensioenfondsen zich in de opdrachtbevestiging nadrukkelijk geen oordeel hoeven te geven over de hoogte van de premie, schetsen zij met door middel van de verwachte pensioenuitkeringen wel de consequenties van de arbeidsvoorwaardelijke keuzes. De pensioenfondsen moeten volgens de wet immers toelichten wat de effecten van de vormgeving van de pensioenregeling, gegeven de arbeidsvoorwaardelijke keuzes, op de verwachte pensioenen voor de verschillende leeftijdscohorten. Ook moeten pensioenfondsen onderbouwen hoe de gevolgen van de voorgenomen regeling, gegeven de arbeidsvoorwaardelijke keuzes, passen bij de deelnemers van het fonds. Het ligt wat de AFM voor de hand dat de hoogte van de pensioenpremie een rol speelt in het iteratieve opdrachtaanvaardingsproces waarvan de opdrachtbevestiging het sluitstuk is. De AFM licht de norm opdrachtbevestiging toe in de leidraad die naar verwachting in juli 2023 gepubliceerd wordt.

Bij het voorkomen van pensioenregelingen met beperkte opbouw, ziet de AFM ook een belangrijke taak weggelegd voor de adviseur. De pensioenadviseur dient rekening te houden met de belangen van zowel de werkgever als de deelnemers. De AFM roept pensioenadviseurs dan ook op om werkgevers ervan bewust te maken als de pensioenregeling die ingericht wordt een zeer beperkte opbouw kent, en mogelijk niet in het belang van deelnemers is. De kwaliteit van de huidige DC-pensioenregelingen is niet per se een voorspeller voor de kwaliteit van de regelingen na de herziening.



3.2 Zorg voor realistische verwachtingen

Een lage pensioenopbouw is niet altijd te voorkomen. In de praktijk zijn situaties denkbaar dat het toch wenselijk is om een pensioenregeling met beperkte opbouw toe te zeggen, en dat dit van toegevoegde waarde kan zijn voor deelnemers. Bijvoorbeeld omdat een (kleine of startende) werkgever, met een (nu nog) beperkt budget, bij overlijden van een werknemer wil dat de nabestaande goed achterblijft. Mogelijk is er na het toezeggen van een partnerpensioen dan niet veel budget meer over voor de opbouw van een ouderdomspensioen. Een ander voorbeeld is dat het aanbieden van een beperktere pensioenregeling voor een (startende) werkgever een goede instap kan zijn om vervolgens toe te groeien naar een 'volwaardige' pensioenregeling.

Het is in alle gevallen belangrijk dat de deelnemer weet dat sprake is van een beperkte pensioenopbouw. Gezien het lage pensioenbewustzijn ziet de AFM het risico dat deelnemers denken dat het pensioen via hun werkgever goed is geregeld, terwijl de opbouw mogelijk beperkt is. Hoe lager de opbouw voor een deelnemer is, hoe groter de kans op voorzienbare teleurstellingen en/of financiële problemen op of rond pensioendatum.

Tijdige en duidelijke informatievoorziening is daarom van essentieel belang. Ten eerste om te zorgen dat deelnemers realistische verwachtingen hebben. Ten tweede om hen in de gelegenheid te stellen om (alternatieve) maatregelen te nemen om het inkomen na pensionering aan te vullen. Enkel het verstrekken van het wettelijk verplichte jaarlijks uniform pensioenoverzicht (UPO) is volgens de AFM niet voldoende om (alle) deelnemers te activeren. Pensioenregelingen met een beperkte premie-inleg vragen volgens de AFM meer inspanning van een pensioenuitvoerder op het gebied van effectieve, gelaagde (deelnemers)communicatie. Dit vergt extra inspanning en aandacht van pensioenuitvoerders en werkgevers. Hier zou periodiek financieel onderhoud deelnemers zich bewust kunnen maken van een eventueel 'pensioengat'.

De AFM vraagt de sector, inclusief sociale partners en adviseurs, om kennis te nemen van de analyses uit deze verkenning en hiermee rekening te houden bij het communiceren over, en het vormgeven van hun pensioenregeling. Pensioenuitvoerders hebben een eigen verantwoordelijkheid richting deelnemers en de AFM verwacht dat zij deelnemers pensioenregelingen bieden die kostenefficiënt, nuttig, veilig en begrijpelijk zijn.





Bijlage 1 **Maximale premiestaffel**



Tabel 5: Maximale premiestaffel volgens Wet Lb artikel 38r (nieuw cf. de concept Wet toekomst pensioen d.d. 22 december 2022)

Indien de belastingplichtige bij het einde van het kalenderjaar	bedraagt de premie ten hoogste het volgende percentage van de pensioengrondslag
15 jaar of ouder, doch jonger dan 20 jaar is	19,0%
20 jaar of ouder, doch jonger dan 25 jaar is	19,8%
25 jaar of ouder, doch jonger dan 30 jaar is	21,0%
30 jaar of ouder, doch jonger dan 35 jaar is	22,6%
35 jaar of ouder, doch jonger dan 40 jaar is	24,4%
40 jaar of ouder, doch jonger dan 45 jaar is	26,4%
45 jaar of ouder, doch jonger dan 50 jaar is	28,6%
50 jaar of ouder, doch jonger dan 55 jaar is	31,0%
55 jaar of ouder, doch jonger dan 60 jaar is	33,8%
60 jaar of ouder, doch jonger dan 65 jaar is	37,0%
65 jaar of ouder is	40,0%



Heeft u vragen of opmerkingen over deze publicatie?

Stuur een e-mail naar: redactie@afm.nl



Autoriteit Financiële Markten

Postbus 11723 | 1001 GS Amsterdam

Telefoon

020 797 2000

www.afm.nl

Dataclassificatie

AFM-Publiek

Volg ons: →



De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten. Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland.

De tekst van deze publicatie is met zorg samengesteld en is informatief van aard. U kunt er geen rechten aan ontleen. Door veranderende wet- en regelgeving op nationaal en internationaal niveau is het mogelijk dat de tekst niet actueel is op het moment dat u deze leest. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is niet aansprakelijk voor de eventuele gevolgen – bijvoorbeeld geleden verlies of gederfde winst – ontstaan door of in verband met acties ondernomen naar aanleiding van deze tekst.

© Copyright AFM 2023