

Een welvaartsrichtlijn voor pensioen. Wat is een adequaat inkomen? (deel 1)

Wat een adequaat pensioen is, gaat niet alleen om de (toetsbare) vraag of het pensioen straks voldoende is. De vraag of je het nu kunt betalen, is zeker zo belangrijk. Beide vragen zijn bij de consultatie Wet toekomst pensioenen niet expliciet gesteld en beantwoord. Wel wordt de term adequaat pensioen gebruikt in de context van vastlegging en toetsing van de risicohouding in een nieuw pensioenstelsel. Overigens zonder te specificeren wat dan een 'adequaate pensioen' is, en voor wie? Het Nibud geeft de wetgever en partijen in de pensioensector in overweging om voor het begrip adequaat pensioen een richtlijn te ontwikkelen, waarbij ook handelingsperspectief wordt geboden.¹ In dit artikel geven we een beleidsmatig kader voor de toereikendheid van pensioen, en richten ons daarbij op het inkomen na pensionering. In deel 2 van dit tweeluik, dat later dit jaar in Pensioen Magazine verschijnt, gaan we specifiek in op de betaalbaarheid nu.

Het pensioenakkoord zorgt er voor, dat het aanvullende pensioen expliciet onzeker wordt. Dat betekent dat huishoudens veel minder dan voorheen zeker zijn van wat ze later te besteden hebben. Nu wisselingen in hun verwacht inkomen toenemen is financiële planning voor hen noodzakelijker dan ooit.

Inmiddels zijn er, via mijnpensioenoverzicht.nl (MPO), genoeg technische mogelijkheden om het verwachte inkomen uit eerste en tweede pijler gemakkelijk te achterhalen. Inclusief scenario's voor als het mee of tegen zit.

Maar dat gegeven alleen geeft geen antwoord op de vraag: is dat inkomen voor mij straks genoeg? Daarvoor is, naast het overzicht, ook inzicht nodig in iemands uitgavenpatroon.

Uitgavenpatronen tussen huishoudens kunnen enorm verschillen en daarmee kan men in de verleiding komen zo'n uitgavenpatroon volledig te willen doorgronden en gedetailleerd te adviseren over aanpassingen in dat patroon. Dat is niet alleen een tijdsintensieve klus, maar kan ook leiden tot het opleggen van allerlei normatieve opvattingen: Mogen mensen roken? Mogen ze een dure auto leasen? Moeten ze zonnepanelen op het dak leggen?

De vraag naar adequaatheid van inkomen speelt niet alleen bij pensioenen. Ook op andere terreinen is er die vraag, zoals bij het aangaan van kredieten en van hypotheek. Welk bedrag aan



Marcel Warnaar en Michael Visser

Dr. M. Warnaar en mr. drs. M.R. Visser zijn (senior) wetenschappelijk medewerker bij het Nibud. Visser is daarnaast ook verbonden aan Tilburg University en eigenaar van Pensioen GeMi.

De vraag naar adequaatheid van inkomen speelt niet alleen bij pensioenen. Ook op andere terreinen is er die vraag, zoals bij het aangaan van kredieten en van hypotheek

maandlasten is redelijkerwijs draagbaar voor een individueel huishouden zonder dat dat leidt tot ongewenste bezuinigingen of erger, tot financiële problemen?

Het Nibud adviseert overheid en financieel bedrijfsleven hierbij.² Een aantal van de onderliggende argumenten kan ook goed opgaan bij het adviseren

over inkomen voor later. In dit eerste artikel van het tweeluik gaan we hier verder op in. We presenteren een beleidsmatig kader voor de toereikendheid van pensioen. Het is te zien als een denkrichting voor een welvaartsrichtlijn voor de oude dag. We gaan vooral in op de methodiek en uitgangspunten, en richten ons daarbij op het inkomen na pensionering. Later dit jaar volgt deel twee. Daarin gaan we specifiek in op de betaalbaarheid nu.

■ UITGANGSPUNTEN BIJ ADEQUAATHEID INKOMEN

Het Nibud hanteert drie uitgangspunten bij het maken van een methode of een inkomen (of een maandlast) adequaat is.

1. Betaalbaarheid

Uitgangspunt van de methodiek is dat het inkomen voldoende is om iemands gewenste uitgaven te kunnen doen, nu en in de toekomst. In het ideale geval betekent dit dat voor elk individueel huishouden getoetst wordt of een last nu en in de toekomst draagbaar is, afgezet tegen het individuele huidige en toekomstige inkomsten- en uitgavenpatroon.

2. Hanteerbaarheid

Een dergelijke individuele aanpak is ingewikkeld. Het achterhalen van de daadwerkelijke inkomsten en uitgaven van een huishouden is een tijdrovend proces en het is de vraag of het uitgavenpatroon voortgezet wordt in nieuwe situaties. Daarnaast zullen adviseur en consument zich ongemakkelijk voelen bij discussies over welke individuele uitgaven als luxe en welke als noodzakelijk/gewenst gezien worden. Een dergelijke aanpak kan al snel tot subjectiviteit en willekeur leiden.

Een zekere mate van standaardisering en het werken met gemiddelde uitgavenpatronen is dan ook wenselijk.

3. Robuustheid

Abrupte veranderingen in de (uitkomst van de) methode voor het bepalen van de leencapaciteit voor hypotheek kunnen leiden tot sterke gedragseffecten van huishoudens. Plotselinge verruiming of verkrapping van de methode voor de leencapaciteit leidt tot schokken op de woningmarkt. Het is daarom belangrijk om veranderingen geleidelijk door te voeren. Ook bij pensioenen is dit niet ondenkbaar: mensen kunnen extra gaan sparen of juist minder. Premies voor aanvullende pensioenen kunnen sterker gaan fluctueren. Robuustheid is daarmee een derde criterium bij het opstellen van een methode voor adequaatheid.

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op deze drie criteria.

■ BETAALBAARHEID

De ruimte die een huishouden heeft in zijn budget wordt bepaald door het bruto inkomen te vermin-

deren met de verschuldigde belastingen en premies en met noodzakelijke kosten van levensonderhoud. Deze noodzakelijke kosten van levensonderhoud dienen betaalbaar te blijven na het afsluiten van een hypotheek. Maar wat zijn nu noodzakelijke uitgaven voor een individueel huishouden?

Het Nibud gaat uit van drie componenten:

1. Een basispakket aan uitgaven die voor iedereen noodzakelijk zijn. Bijvoorbeeld een bepaald bedrag voor voeding.
2. Persoonlijk onvermijdbare uitgaven. Deze zijn niet voor elk huishouden noodzakelijk, maar wel voor individuele huishoudens. Bijvoorbeeld medische kosten. Ook hoge woonlasten of de kosten van krediet behoren tot de persoonlijk onvermijdbare uitgaven.
3. Inkomensafhankelijke noodzakelijkheid. Naarmate huishoudens een hoger inkomen krijgen, hebben zij een luxere levensstijl en geven zij meer geld uit aan niet-onvermijdbare goederen en diensten. Drastische teruggang in inkomen (lage vervangingsratio) is misschien wel mogelijk om onvermijdbare uitgaven te kunnen blijven doen, maar het is niet reëel te veronderstellen dat dit een gewenste uitkomst is.

Deze constatering heeft de volgende implicaties:

- Het basispakket moet altijd betaald kunnen worden.
- Persoonlijk onvermijdbare uitgaven moeten ofwel op individuele basis worden uitgevraagd, ofwel er moet in de normering ruimte voor worden opgenomen. Het is moeilijk voor persoonlijk onvermijdbare uitgaven een vast bedrag te specificeren (omdat er erg veel variatie in mogelijk is), maar het is in ieder geval niet 0.
- Bij een hoger inkomen moet het bedrag aan noodzakelijke uitgaven stijgen.

Het Nibud vult dit in door een basispakket te specificeren en een methode hoe om te gaan met de inkomensafhankelijke noodzakelijkheid.

Minimale bedragen/Basispakket

De minimale bedragen zijn de bedragen die minimaal voor een huishouden beschikbaar moeten blijven. De minimale bedragen zijn afhankelijk van de huishoudsamenstelling, maar onafhankelijk van het inkomen. De minimale bedragen zijn de kosten van een basispakket. Het basispakket is een pakket aan goederen en diensten die voor vrijwel

1 Zie de reactie van het Nibud op de consultatie Wet toekomst pensioenen (11 februari 2021): te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/wet-toekomstpensioenen/reactie/4ed5c6ce-2ddf-425d-a05d-fd9c2d52f836>.

2 Zie bijvoorbeeld: M.F. Warnaar en J. Bos, Inkomensnormen voor hypotheek, ESB, Jaargang 102 (4749S) 11 mei 2017.

elk huishouden vrijwel onvermijdbaar zijn. Het Nibud heeft dit basispakket samengesteld en bekijkt jaarlijks of het pakket nog alle goederen en diensten bevat die voor een huishouden moeilijk vermijdbaar zijn en past dat zo nodig aan. Dit niveau is gelijk aan de door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gehanteerde *basisbehoeften-armoedegrens*.

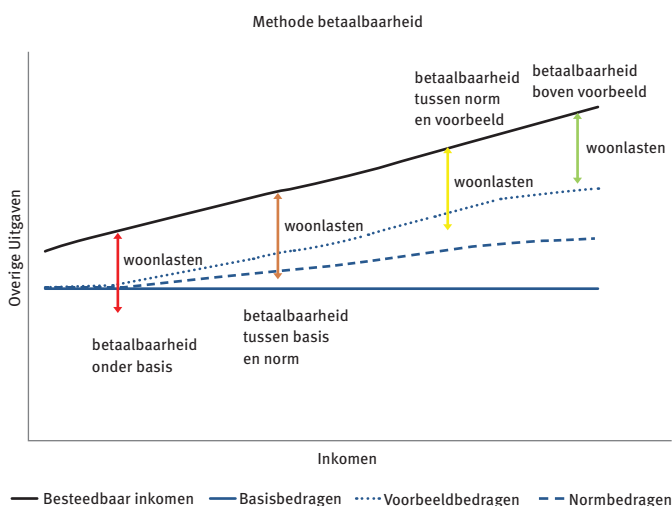
Boven op dit basispakket kunnen we een aantal uitgaven onderscheiden die niet volledig onvermijdbaar zijn, maar waarvan het niet realistisch is te veronderstellen dat huishoudens daar gedurende lange tijd van af zullen zien, zoals de contributie van een vereniging of het op bezoek gaan bij familie. Wanneer we deze uitgaven meerekenen als noodzakelijke uitgaven komen we op de *niet-veel-maar-toereikend armoedegrens* van het SCP.

Soorten uitgaven

Dit minimale pakket bevat uitgaven uit drie categorieën:

1. Vaste lasten. Dit zijn bedragen die periodiek, bijvoorbeeld maandelijks, terugkomen en waar meestal een contract aan ten grondslag ligt. Voorbeelden zijn huur, verzekeringspremies, abonnementen. Vaak worden deze automatisch betaald, via incasso's. Bezuinigingen zijn niet op korte termijn te realiseren (eerst moet het contract worden opgezegd) en zijn vaak ingrijpend (bijvoorbeeld verhuizen naar een goedkopere woning).
2. Huishoudelijke uitgaven. Dit zijn voornamelijk de boodschappen. Huishoudens kunnen hier op korte termijn op bezuinigen, maar niet tot nul reduceren.
3. Reserveringsuitgaven. Dit zijn onregelmatige uitgaven. Deze kunnen een tijdlang uitgesteld worden, maar niet eeuwig. Eens zullen kleding of apparaten vervangen moeten worden. Ideaaliter spaart een huishouden voor deze vervangingen.

Figuur 1 Schematische weergave methode van betaalbaarheid



Inkomensafhankelijke noodzakelijkheid

Om te komen tot een geschikt bedrag voor inkomensafhankelijke noodzakelijkheid maakt het Nibud gebruik van voorbeeldbedragen en zogenoemde normbedragen.

■ VOORBEELDBEDRAGEN

De voorbeeldbedragen zijn de uitgaven die een vergelijkbaar huishouden met een vergelijkbaar inkomen gemiddeld doet aan de verschillende uitgavenposten. Deze bedragen zijn dus afhankelijk van zowel de huishoudsamenstelling als het inkomen. De voorbeeldbedragen worden onder andere afgeleid van het Budgetonderzoek van het CBS.

De voorbeeldbedragen geven gemiddelde uitgavenpatronen weer. Het gebruik van een gemiddelde wil uiteraard niet zeggen dat dit de norm voor iedereen zou moeten zijn en dat er geen afwijking mogelijk is

De voorbeeldbedragen geven dus gemiddelde uitgavenpatronen weer. Het gebruik van een gemiddelde wil uiteraard niet zeggen dat dit de norm voor iedereen zou moeten zijn en dat er geen afwijking mogelijk is.

■ NORMBEDRAGEN

Het uitgangspunt bij een maximale hypotheek is dat huishoudens voldoende geld hebben om de minimale uitgaven te kunnen voldoen, er ruimte is om persoonlijk onvermijdbare uitgaven op te vangen, maar ook dat mensen bezuinigen ten opzichte van de voor hen geldende voorbeeldbedragen. Een maximale hypotheek impliceert immers hogere woonlasten dan wat gemiddeld past bij iemands inkomen. De methode voor maximale hypotheek is zodanig opgezet dat de overige (niet-hypotheek)uitgaven precies tussen de minimale bedragen en de voorbeeldbedragen uitkomen. Dit niveau zullen we verder aanduiden met de term *normuitgaven*. In figuur 1 wordt dit uitgangspunt schematisch weergegeven. Soms betekent dit dat voor de laagste inkomens alleen de minimale bedragen overblijven, omdat daar minimum- en voorbeeldbedragen gelijk zijn.

Er is dus geen pakket aan normuitgaven, waar precies wordt omschreven aan welke uitgavenposten hoeveel dient te worden uitgegeven. Het is aan het individuele huishouden zelf om te bepalen of er bezuinigd moet worden en op welke posten er be-

zuinig wordt ten opzichte van de voorbeeldbedragen, om te komen tot het bedrag van de normuitgaven. Gedetailleerde bespreking van de vermijdbare uitgaven zijn op dat moment dan ook niet nodig.

Er kan hier een parallel getrokken worden met inkomsten na pensionering: huishoudens hoeven niet per se hetzelfde inkomen te houden als voor pensionering. De meeste huishoudens zijn flexibel genoeg om een bezuiniging te kunnen opvangen en te accepteren. Maar niet zo ver dat onvermijdbare uitgaven in het gedrang komen. Een vaste vervangingsratio is dan ook niet aan te raden. Als het inkomen al (te) laag is voor pensionering, is bezuinigen niet mogelijk. Bij hogere inkomens is een lagere vervangingsratio voor de meeste huishoudens wel acceptabel, zo blijkt ook uit onderzoek.³

Voorwaarden voor gebruik

Uit berekeningen blijkt dat mensen met alleen AOW nu in principe voldoende inkomen hebben om de minimale bedragen te kunnen betalen, als daarbij aan drie voorwaarden voldaan is:

1. Alle inkomensondersteuning waar recht op is wordt aangevraagd. Huishoudens met een laag inkomen hebben recht op bijvoorbeeld zorgtoeslag en mogelijk op een of meer gemeentelijke regelingen. Deze laatste kunnen heel divers zijn, van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen tot kortingspassen voor uitgaven voor sociale participatie (zoals sport en cultuur). Onbekendheid en niet-gebruik is bij lokale regelingen relatief hoog.⁴
2. Er moet goed met geld omgegaan worden. Het minimale uitgavenpakket is alleen haalbaar als er perfect gebudgetteerd wordt, er geen foutjes worden gemaakt (duur telefoonabonnement) en er weerstand geboden wordt aan verleidingen. In de praktijk is dat moeilijk, zeker als huishoudens komen uit een situatie waar budgetteren niet nodig was.
3. Er moeten weinig persoonlijk onvermijdbare uitgaven zijn. Vooral de woonlasten spelen hierbij een belangrijke rol. Als er sprake is van een afgeloste hypotheek en de woonlasten dus vrijwel nihil zijn, is rondkomen veel gemakkelijker dan als er een hoge huur betaald dient te wor-

Als er sprake is van een afgeloste hypotheek en de woonlasten dus vrijwel nihil zijn, is rondkomen veel gemakkelijker dan als er een hoge huur betaald dient te worden

den. Bij oude ouderen zullen over het algemeen niet-vergoede zorgkosten leiden tot persoonlijk onvermijdbare uitgaven.⁵

HANTEERBAARHEID

Om de herkenbaarheid te vergroten, is het aan te raden om aan te sluiten bij de kasstromen van een huishouden. Uitgaven waar huishoudens zelf over beslissen, worden gedaan uit het besteedbaar inkomen dat huishoudens tot hun beschikking hebben. Dat werknemers bruto inkomens hebben, waaruit verplicht al inhoudingen plaatsvinden is een extra laag informatie die het begrip adequaatheid compliceert. Communiceren in besteedbare (netto) inkomens waaruit de uitgaven gedaan worden, heeft dan ook de voorkeur. Het is goed dat MPO dergelijke bruto-netto berekeningen automatisch uitvoert.

Hoewel het MPO geen volledig beeld heeft van de verwachte inkomenssituatie later; het omvat immers alleen de eerste twee pijlers.

Stoplichtmodel

Voor de meeste deelnemers in de opbouwfase is het verre van zeker hoe het inkomen na pensionering er uit zal zien. Een enigszins nauwkeurige schatting is pas enkele jaren voor pensioendatum te maken. Zeer precieze bedragen hebben voor jongeren dan ook geen realistische waarde. Dat wil echter niet zeggen dat dergelijke schattingen nutteloos zijn. We zouden ze kunnen gebruiken als indicatie om te zien of deelnemers enigszins op koers liggen. Daarvoor zou bijvoorbeeld een stoplichtmodel kunnen werken. Met de Nibud-methode zou deze bijvoorbeeld als volgt kunnen worden ingevuld.

DE VIER SITUATIES

- De opstelling in basis- en voorbeeldbedragen leidt qua betaalbaarheid tot vier mogelijke situaties.

3 In Nederland is vooral door Marike Knoef en collega's veel onderzoek verricht naar de toereikendheid van pensioenen. In dit onderzoek zijn ook drie maatstaven geanalyseerd, om te bepalen of mensen genoeg pensioen sparen: 1) De 70 procent maatstaf 2) Een enquête naar de beoogde uitgaven 3) Het levenscyclusmodel. Alle drie de maatstaven hebben hun voors en hun tegens. Zie: Prof. dr. M.G. Knoef, Dromen over een goed pensioen: origami en datascience, oratie 5 oktober 2018, Universiteit Leiden.

4 Zie: Rapport Inspectie SZW, Hobbels op weg naar inkomensondersteuning. Toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen (2018) <https://www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2018/01/24/hobbels-op-weg-naar-inkomensondersteuning>.

5 Bestedingen van ouderen. De ontwikkeling van het uitgavenpatroon van gepensioneerden onder de loep, Nibud en PwC 2016 https://www.nibud.nl/wp-content/uploads/Bestedingen-van-ouderen_Nibud_PWC_juni-2016.pdf.

1. De betaalbaarheid van de basisbedragen is niet mogelijk (rood)

Als hier sprake van is, is er dus niet voldoende inkomen om alle noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. Dat wil niet zeggen dat huishoudens direct in de financiële problemen komen. Huishoudens zullen dan zogenoemde *overlevingstechnieken* gaan toepassen. Overlevingstechnieken zijn bijvoorbeeld:

- het ophouden met het reserveren voor vervanging van noodzakelijke goederen;
- bezuinigen op noodzakelijke uitgaven, zoals gezonde voeding of sociale participatie;
- rekeningen laten liggen en schulden maken;
- afhankelijk worden van particuliere giften (bijv. voedselbank);
- illegaal inkomen verwerven.

Dit zijn echter situaties, die niet structureel kunnen voortduren zonder uiteindelijk tot problemen te leiden. Als de betaalbaarheid van de basisbedragen in het gedrang is, is dat een sterk signaal op het risico van financiële problemen. Deze situatie geven we aan met de kleur rood.

2. De basisbedragen zijn wel betaalbaar, maar de normbedragen niet (oranje)

In dit geval is er in principe voldoende ruimte om de noodzakelijke uitgaven te kunnen doen. Toch zijn deze huishoudens nog kwetsbaar. De marges zijn smal. Het niet-aanvragen van inkomensondersteuning waar recht op is, de aanwezigheid van mogelijke individuele onvermijdbare kosten (bijvoorbeeld als gevolg van ziekte), onverwachte tegenvallers, of het niet perfect met geld omgaan, kunnen alsnog voor financiële problemen zorgen. In deze situatie is er bovendien nauwelijks ruimte om iets extra's te kunnen boven het strikt noodzakelijke. Deze situatie geven we aan met de kleur oranje.

3. De normbedragen zijn wel betaalbaar, maar de voorbeeldbedragen niet (geel)

In dit geval dienen huishoudens te bezuinigen ten opzichte van datgene wat bij hun inkomen gebruikelijk is. De bezuinigingen zijn echter niet zo groot, dat dit tot een kwetsbare positie leidt. Deze situatie geven we aan met de kleur geel.

4. De voorbeeldbedragen zijn betaalbaar (groen)

In dit geval hebben huishoudens voldoende inkomen om zowel de huur als de bij hun inkomen gebruikelijke uitgaven te kunnen doen. Deze situatie geven we aan met de kleur groen.

■ ROBUUSTHEID

Door het nieuwe pensioenakkoord zullen verwachte inkomens in veel gevallen sterker gaan wisselen dan voorheen. Maar ook aan de uitgavenkant zal de tijd niet stil staan. Waar een mobiele telefoon 20 jaar geleden nog een luxe-artikel was, is deze

inmiddels opgenomen in het basispakket voor elk lid van het huishouden boven de 12 jaar. Het basispakket wordt jaarlijks aangepast aan prijsontwikkelingen van de diverse goederen. Periodiek wordt ook de samenstelling herijkt; aan de ene kant aan nieuwe inzichten (bijvoorbeeld voedingsrichtlijnen), aan de andere kant aan de hand van discussies welke producten en diensten noodzakelijk zijn in de huidige maatschappij (focusgroepen). Ook de gemiddelde bestedingen (voorbeelduitgaven) zijn aan verandering onderhevig. Het heeft weinig zin om futuristische voorspellingen te doen over uitgavenpatronen op langere termijn. Wel kunnen we scenario's schetsen in veranderingen in huishoudsamenstelling. Wat scheelt het aan kosten als kinderen op eigen benen staan?

Huishoudens zullen onderweg richting hun pensioendatum ook te maken krijgen met wisselende wensen en noodzakelijkheden. Het periodiek controleren van inkomensverwachtingen en noodzakelijkheid van uitgaven is daarvoor belangrijk.

■ TOT SLOT

In dit artikel hebben we een beleidsmatig kader voor de toereikendheid van pensioen gepresenteerd. We hebben daarvoor geput uit de kennis en ervaring van het Nibud bij normen op andere terreinen, zoals het aangaan van kredieten en van hypotheek. Een aantal van de onderliggende argumenten kan ook goed opgaan bij het adviseren over inkomen voor later. Het is nadrukkelijk een eerste aanzet, waarin we de methodiek en uitgangspunten hebben besproken en ons hebben gericht op het inkomen na pensionering. Later dit jaar volgt deel 2 van het tweeluik. Daarin gaan we specifiek in op de betaalbaarheid nu.

Voor consumenten kan het uiteindelijk een kompas bieden richting een adequaat pensioen. Voor dat we praktische handvatten kunnen bieden, vraagt de uitwerking om verdere doordenking en draagvlak. Daarbij is het raadzaam dat partijen in de pensioensector samenwerken aan een robuuste standaard richtlijn en we consumenten betrekken bij de ontwikkeling ervan.

Wij geven de wetgever in overweging om het begrip adequaat pensioen toe te lichten in het wetsvoorstel toekomst pensioenen en in het belang van alle werkenden een richtlijn te ontwikkelen, waarin ook de verantwoordelijkheidsverdeling duidelijker wordt. Voor het Nibud blijft het daarbij belangrijk om (wijzigingen in) het nieuwe pensioenstelsel in samenhang met de (hoogte van de) AOW en andere inkomensvoorzieningen voor later te bezien. We missen bij het wetsvoorstel een bespiegeling op die samenhang vanuit een perspectief van burgers. De ontwikkeling van een richtlijn voor een adequaat pensioen kan ook daarbij behulpzaam zijn. ●