

Vergaderjaar 2013–2014

33 610

Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met de aanpassing van het fiscale kader voor oudedagsvoorzieningen (Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen)

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 september 2013

Inhoudsopgave

	blz.
Algemeen	1
VVD	1
SP	5
GroenLinks	8
50Plus	8
OSF	10

Algemeen

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de nadere vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de SP, GroenLinks, 50PLUS en de OSF. Het kabinet is uw Kamer erkentelijk voor de spoedige inbreng en voor het besluit van de vaste commissie van Financiën om de plenaire behandeling op 8 oktober te houden. Met deze voortvarende aanpak, kan aan pensioenuitvoerders de meeste comfort worden geboden bij de implementatie.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar meerdere fracties vragen van gelijke strekking hebben gesteld, zijn deze vragen zo veel mogelijk gezamenlijk beantwoord bij de eerste fractie die de vraag heeft gesteld. Deze nadere memorie van antwoord wordt mede aangeboden namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

VVD

Meerdere fracties hebben zorgen geuit of de verlaging van de maximum opbouwpercentages ook daadwerkelijk zullen resulteren in een verlaging

van de premies. De leden van de fracties van de VVD en 50PLUS vragen zich af wat de rol is van De Nederlandsche Bank (DNB) als externe toezichthouder als er geen sprake is van evenwichtige belangenbehartiging bij de premiestelling. De leden van de fractie van de VVD vragen zich af hoe deze rol van DNB zich verhoudt ten aanzien van het nauwlettend monitoren van de premie. De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af welke mogelijkheden het kabinet ziet om te realiseren dat de pensioenfondsen de verlaging van het opbouwpercentage ook daadwerkelijk gaan inzetten voor verlaging van de premies. Het lid van de fractie van 50PLUS geeft aan dat het kabinet op basis van de raming van het CPB stelt dat een derde van de maximale premievrijval niet ingeraamd kan worden. Dit lid vraagt hoe hard dit gegeven in de huidige actuele situatie kan worden ingeschat. Ook vraagt dit lid hoe reëel het is een beleid te voeren op een gang van zaken waarop men zelf uiteindelijk geen invloed heeft en of het kabinet de opvatting deelt dat regering en parlement niet gaan over de hoogte van de pensioenpremies. Tevens vraagt het lid van de fractie van 50PLUS zich af of er ook sprake is van evenwichtige belangenbehartiging gezien de koopkrachtpositie van gepensioneerden in 2014.

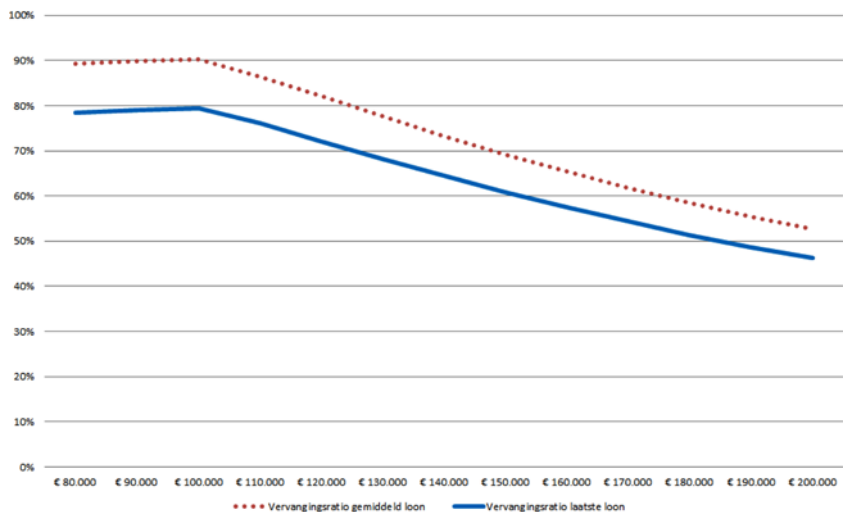
Het kabinet is zich ervan bewust dat de vaststelling van de feitelijke premie niet alleen afhankelijk is van de maximumopbouwpercentages maar mede wordt bepaald door hetgeen tussen sociale partners wordt afgesproken binnen de ruimte van het Witteveenkader. Het kabinet acht het echter onwaarschijnlijk dat sociale partners gezamenlijk besluiten de pensioenpremies niet te verlagen. De gelaagde governancestructuur rondom de pensioenfondsen, waarin de verschillende partijen elk een eigen verantwoordelijkheid hebben, maakt het hoogst onwaarschijnlijk dat besturen premies onnodig hoog houden ten nadele van één groep belanghebbenden, de actieve deelnemers. Daarnaast ligt het niet voor de hand dat werkgevers en werknemers ermee zullen instemmen dat de vrijvallende premieruimte alleen op deze wijze wordt ingezet. Pensioenpremies leggen immers een fors beslag op de loonruimte. Het huidige economische tijdgewricht versterkt deze natuurlijke neiging. Het is niet wenselijk wanneer de overheid of de toezichthouder bij uitkeringsovereenkomsten de pensioenfondsen het te hanteren premieniveau zou voorschrijven. Het CPB heeft in de raming van de maatregel op prudente wijze rekening gehouden met de mogelijkheid dat op fondsniveau kan worden besloten om een verlaging van de pensioenambitie te gebruiken voor een verbetering van de indexatiekwaliteit of een verbetering van de regeling op andere onderdelen. Het kabinet beschouwt deze raming als reëel. Bovendien ziet het kabinet het recente onderhandelaarsakkoord tussen overheids- en onderwijswerkgevers verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid en vakbonden verenigd in de Samenwerkende Centrales voor Overheidspersoneel als een bevestiging van de veronderstelling dat een lager opbouwpercentage leidt tot een lagere pensioenpremie. Ten aanzien van het toezicht merkt het kabinet op dat DNB op basis van de bestaande plicht tot evenwichtige belangenafweging marginaal kan toetsen of een premie te hoog is. Dat begint met het monitoren van de premie. Dat betekent ook dat DNB nagaat of het fonds een besluit in redelijkheid had mogen nemen met het oog op de evenwichtige belangenafweging. Als blijkt dat dat niet het geval is dan zal DNB hier tegen optreden zoals bij elke wettelijke overtreding in de Pensioenwet. Wel kan worden overwogen in regelgeving op te nemen dat deelnemers meer bij de premiestelling worden betrokken en dat extra eisen gaan gelden ten aanzien van de transparantie. Tevens zou kunnen worden bezien of de rol van DNB op dit punt verdere explicitering behoeft en of het sanctie-instrumentarium van DNB aanpassing behoeft.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering cijfermatig inzicht kan geven in de nivelleringseffecten van de aftopping van het

pensioengevend inkomen. Ook wensen deze leden inzicht in de omvang van de groep die wordt geraakt door de aftopping en het effect op de pensioenopbouw van deze groep. Ten aanzien van de omvang van de groep die door de aftopping wordt geraakt, meldt het CBS in een persbericht van 14 maart 2013 dat 145.000 werknemers in 2011 een looninkomen ontvingen van meer dan € 100.000. Het hangt vervolgens van de specifieke pensioenregeling waaraan de werknemer deelneemt af over welk deel van het loon pensioen wordt opgebouwd. Gegevens daarover zijn niet per werknemer bekend. Geschat wordt dat de aftoppingsmaatregel ongeveer 100.000 werknemers treft. In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de VVD naar de nivellerings-effecten, wijst het kabinet erop dat de structurele opbrengst van € 0,3 miljard van de aftoppingsmaatregel wordt gedragen door de hiervoor genoemde groep van ca. 100.000 werknemers met een pensioengevend loon van meer dan € 100.000. De opbrengst van € 0,3 miljard bestaat uit een opbrengst in box 1 en een opbrengst in box 3. De opbrengst in box 1 is het saldo van een opbrengst omdat de pensioenpremie boven een inkomen van € 100.000 meteen wordt belast en een derving omdat in de toekomst geen belasting meer wordt geheven over de bijbehorende pensioenuitkering. De opbrengst in box 3 ontstaat doordat het gevormde vermogen uit pensioenpremies boven een inkomen van € 100.000 niet meer is vrijgesteld. Overigens zorgt het wetsvoorstel Wet pensioenaanvullingsregelingen (kamerstukken 33 672) er voor dat de opbrengst in box 3 grotendeels vervalt. Hierdoor blijft van de € 0,3 miljard opbrengst nog € 170 miljoen over. De effecten van de aftopping op de buitengrenzen van het pensioen dat via de omkeerregel fiscaal wordt gefaciliteerd zijn afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Onderstaande grafiek maakt deze effecten inzichtelijk¹. In deze grafiek is geen rekening gehouden met het wetsvoorstel Wet pensioenaanvullingsregelingen (kamerstukken 33 672).

¹ Hierbij is uitgegaan van een werknemer die is geboren op 1 januari 1990 en vanaf 1 januari 2015 tot aan de voor hem verwachte AOW-leeftijd (71,5 jaar) pensioen opbouwt. Pensioenopbouw vindt plaats volgens het middelloonstelsel en bedraagt per jaar 1,75% van de pensioengrondslag. De bedragen op de x-as geven het laatstverdiende loon weer, waarbij een carrièreontwikkeling wordt verondersteld dat ook binnen de wetgeving als uitgangspunt wordt genomen (tot 35 jaar 3%, 35–44 jaar 2%, 45–54 jaar 1%, 55 jaar en volgende 0%). Er wordt rekening gehouden met een verhoging van de pensioenrichtleeftijd en de AOW-leeftijd op basis van de CBS-prognose levensverwachting 65-jarige leeftijd, periode 2012–2060 en een actuariële herrekening voor opgebouwd pensioen bij verwachte verhogingen van de pensioenrichtleeftijd op basis van de prognosetafel 2010–2060 Actuariële Genootschap (50% mannen en 50% vrouwen), er worden continu uitkeringen verondersteld en een rekenrente van 3%. Er is geabstraheerd van de inflatie, en indexatie van pensioenaanspraken respectievelijk pensioenrechten en van indexatie van de AOW-uitkering en AOW-franchise, omdat deze niet van invloed zijn op de fiscale buitengrenzen (aanpassingen van pensioenaanspraken en pensioenrechten aan loon- en prijsontwikkeling zijn fiscaal toegestaan – gemiste indexatie mag eveneens fiscaal gefaciliteerd worden ingehaald).

Grafiek: Effect aftopping op pensioen onder omkeerregel
Vervangingsratio's



Voor een goed begrip van de grafiek is van belang dat deze weergeeft hoe de aftopping van invloed is op de *buitengrenzen* van het pensioen dat via de omkeerregel wordt gefaciliteerd, omdat dit wetsvoorstel slechts deze buitengrenzen wijzigt. Het daadwerkelijke niveau van het pensioen onder de omkeerregel van een individu kan hier van afwijken. Met de grafiek is echter voorkomen dat (arbitraire) aannames worden gedaan ten aanzien van bijvoorbeeld de aard van de pensioentoezegging, de omvang van de diensttijd, het carrièreverloop, de wijze van financiering of de behaalde beleggingsresultaten die tezamen de verwachtingen van een individuele deelnemer bepalen.

De leden van de fractie van de VVD vragen het kabinet of bij een partnerpensioen op risicobasis sprake is van een repeterende pensioentoezegging of dat jaarlijks een nieuwe pensioenovereenkomst dient te worden gesloten.

Voor een partnerpensioen op risicobasis hoeft niet jaarlijks een nieuwe pensioenovereenkomst te worden gesloten. De toezegging van het partnerpensioen maakt deel uit van de totale pensioentoezegging zoals die is opgenomen in de pensioenovereenkomst. Indien het verzekerde overlijdensrisico zich in een jaar niet heeft voorgedaan, daalt de waarde van de toezegging van het partnerpensioen op risicobasis naar nihil. De pensioenovereenkomst voorziet in het volgende jaar weer in een nieuwe eenjarige toezegging van partnerpensioen op risicobasis op basis van de feitelijke omstandigheden van dat betreffende jaar. In die zin is sprake van een repeterende pensioentoezegging.

Zoals het kabinet bij eerdere gelegenheid heeft opgemerkt betekent dit voor een nieuwe toezegging in 2015 dat voor het gehele partnerpensioen op risicobasis in een eindloonstelsel moet worden uitgegaan van de in dat jaar geldende maximale opbouwpercentages per dienstjaar of ontbrekend dienstjaar en dat – voor de gehele toezegging – rekening dient te worden gehouden met de aftopping van het pensioengevend loon. Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag acht het kabinet dit resultaat ongewenst. Daarom zal met het oog op een redelijke wetstoepping – bij beleidsbesluit – worden goedgekeurd dat ook bij een partnerpensioen op risicobasis voor wat de vóór 1 januari 2015 liggende dienstjaren betreft mag worden uitgegaan van de destijds toegestane opbouwpercentages. Bovendien hoeft voor het deel van de toezegging dat op die dienstjaren betrekking heeft geen rekening te worden gehouden met de aftopping van het pensioengevend loon. Met betrekking

tot de verlaging van de percentages per 1 januari 2014 zal een vergelijkbare goedkeuring gelden.

SP

De leden van de fractie van de SP vragen of onderhavige wetsvoorstel enige beperking oplegt aan de vrijheid om in een CAO een onverplichte (en niet algemeen verbindende) deelname aan een pensioenregeling boven de fiscaal gefaciliteerde basisregeling overeen te komen. Ook stellen de leden van de fractie van de SP dat sommige pensioenfondsen momenteel een nettoregeling kennen als aanvulling op de basisregeling, waaraan deelnemers verplicht meedoen. Zij vragen of het kabinet bereid is de bestaande nettoregelingen te respecteren zodat deelname aan die regelingen verplicht kan blijven.

Het kabinet merkt op dat het onderhavige wetsvoorstel geen invloed heeft op de wijze waarop regelingen die niet fiscaal worden gefaciliteerd (via de omkeerregel of via een box 3-vrijstelling) al dan niet in een CAO worden opgenomen. Wel regelt het wetsvoorstel dat het vanaf 1 januari 2015 mogelijk is om een pensioen ingevolge een pensioenregeling waarvoor geen fiscale facilitering geldt af te kopen.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de discontovoet waarmee is gerekend en of de rente op de staatsschuld niet relevant is voor de rentekosten. Ook vragen zij met welke discontovoet is gerekend en in welke mate de opbrengst afhangt van de gehanteerde discontovoet. Het kabinet constateert dat in essentie de vraag van de leden van de fractie van de SP is hoe een hogere opbrengst in het heden het best vergeleken kan worden met een lagere opbrengst in de toekomst. Hierbij spelen twee rentevoeten een rol. Ten eerste de rente waarmee de waarde van de belegging van pensioenfondsen naar verwachting groeit. Ten tweede de rente waarmee de toekomstige opbrengst naar het heden wordt verdisconteerd. Deze rentes zijn in de berekeningen die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel aan elkaar gelijkgesteld. Dat is theoretisch de juiste benadering. Stel bijvoorbeeld dat we toekomstige opbrengsten verdisconteren met de rente op overheidspapier, dus met een (bijna) risicovrije rente, terwijl de verwachte beleggingsopbrengst is gebaseerd op een rendementsverwachting waarin wel een risicopremie zit, en die dus hoger ligt. Dan zou de overheid geld verdienen door extra te lenen en dit te beleggen in financiële markten. Zo'n strategie stelt belastingbetalers echter bloot aan beleggingsrisico. Dit risico wordt niet meegewogen als verwachte opbrengst en verdiscontering daarvan via twee verschillende rentes worden benaderd. Dat is dus geen correcte opbrengstraming. De nu gehanteerde rentevoet is hoger dan de rente op staatsobligaties, vanwege het verschil in risico. Een alternatieve benadering zou kunnen zijn dat voor beide rentes een risicovrije rente wordt gehanteerd. Maar dit verandert niets aan de berekening. De berekening is dan ook niet gevoelig voor een andere rentecombinatie, mits deze op de juiste wijze rekening houdt met de risico's voor de overheid.

De leden van de fractie van de SP vragen of het correct is dat het structurele bedrag dat met de omkeerregel gemoeid is na invoering van het wetsvoorstel € 7,6 miljard bedraagt. Dat is inderdaad correct. Ook vragen deze leden of vanwege uitverdieneffecten op andere belastingen de structurele besparing door het wetsvoorstel € 1 miljard is. Ook dat is correct. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat uitverdieneffecten alleen bij de doorrekening van een regeerakkoord worden meegenomen, en voor afzonderlijke maatregelen niet worden berekend.

De leden van de fractie van de SP vragen of de top van de besparing van het onderhavige wetsvoorstel in 2017 ligt en indien dit niet het geval is in welk jaar dat dan is.

Het is juist dat de top van de besparing in 2017 ligt. In de analyse van het regeerakkoord is verondersteld dat de doorwerking van de maatregelen in lagere premies en hogere lonen zo'n drie jaar duurt, waardoor de opbrengst in 2017 maximaal is.

De leden van de fractie van de SP wijzen erop dat uit het door het kabinet aangehaalde artikel blijkt dat 145.000 personen in 2011 een looninkomen hadden van € 100.000 of meer, en dat er daarnaast nog een categorie is die meer verdient dan € 100.000 en die pensioen opbouwt in de derde pijler. Zij vragen of het kabinet voorzichtigheidshalve rekent met 100.000 personen of dat dit aantal empirisch onderbouwd is.

De reden dat het kabinet rekent met 100.000 personen, is dat een deel van de mensen met een inkomen boven de € 100.000 een pensioenopbouw heeft onder de € 100.000. In veel pensioenregelingen is een deel van het inkomen, bijvoorbeeld een resultaatafhankelijke beloning, niet pensioengevend. Het pensioengevend inkomen is vaak wat lager dan het bruto of belastbare looninkomen. Hoeveel mensen hierdoor een pensioenopbouw hebben van minder dan € 100.000 is niet precies bekend. Bij de raming is daarom voorzichtigheidshalve verondersteld dat het effect van de aftopping betrekking heeft op 100.000 mensen.

De leden van de fractie van de SP vragen ook naar alternatieven voor het wetsvoorstel en vragen wat de besparing in 2017 en de structurele besparing voor de staat zou zijn indien er afgetopt wordt op € 100.000 en alle inkomens daaronder premie mogen aftrekken tegen 30%, ingeval de premie 2,15% zou zijn en ingeval de premie 1,7% zou zijn.

Het kabinet veronderstelt dat de leden van de fractie van de SP bedoelen te vragen naar een premie waarmee een opbouw van 2,15% respectievelijk 1,75% van het loon per jaar gefinancierd kan worden.

Een eerste grove schatting is dat bij een opbouw van 2,15% in 2017 een besparing optreedt van € 3,52 miljard en structureel een besparing van € 4,75 miljard. Bij een opbouw van 1,75% is de besparing in 2017 € 4,95 miljard en structureel € 5,075 miljard. De besparing treedt op doordat de premieaftrek plaatsvindt tegen een lager tarief van 30%. Dit betekent een sterke lastenverzwaring voor werknemers.

Ook vragen de leden van de fractie van de SP wat de kosten voor de staat zijn van het verlagen van het tarief van de eerste belastingschijf met 1%-punt. Als deze maatregel in 2014 wordt ingevoerd, bedragen de kosten € 1,97 miljard.

De leden van de fractie van de SP vragen of uit de lagere opbrengst van de indirecte belastingen kan worden afgeleid dat de totale gepensioneerde bevolking jaarlijks over minder pensioen zal beschikken zodanig dat dit deel van de bevolking jaarlijks minder consumptief kan besteden. Het is inderdaad het geval dat als gevolg van de lagere pensioenopbouw nu, de toekomstige gepensioneerden minder pensioen zullen genieten en naar verwachting ook minder zullen consumeren dan bij ongewijzigde regelgeving het geval zou zijn. Het voor consumptie beschikbare pensioen zal, mede gelet op de toename van de levensverwachting, naar het oordeel van het kabinet overigens nog steeds adequaat zijn.

De leden van de fractie van de SP vragen of het correct is dat de gepensioneerde bevolking er in inkomen € 2 miljard op achteruitgaat. Ook vragen zij of deze € 2 miljard de prijs is voor de € 1 miljard hogere structurele opbrengst van de staat. Zij vragen of de hogere pensioeninkomens waarschijnlijk gering minder zullen consumeren, zodat de genoemde

€ 2 miljard voornamelijk ten koste gaat van de effectieve bestedingen van de lage- en middeninkomens.

Het is inderdaad het geval dat als gevolg van de lagere pensioenopbouw nu, de toekomstige gepensioneerden minder pensioen zullen genieten en ook naar verwachting minder zullen consumeren. Daar staat tegenover dat door de verlaging van de opbouwpercentages en de aftopping, lagere pensioenpremies mogelijk zijn. Daardoor stijgen de lonen. Hieruit kan in de toekomst meer worden geconsumeerd tijdens het werkzame leven, maar ook gespaard worden in eigen beheer. De hogere belastingopbrengsten uit box 1 en box 3 hebben een drukkend effect op de consumptie van huishoudens. Via de macro-economische doorwerking heeft dit weer invloed op de inkomsten voor de overheid, onder meer via de btw.

De leden van de fractie van de SP vragen, ervan uitgaande dat de gepensioneerden er € 2 miljard op achteruit gaan om een opbrengst voor de staat te genereren van € 1 miljard, of via een € 1 miljard belastingheffing bij gepensioneerden, een maatschappelijk voordeel van € 1 miljard kan worden gerealiseerd.

Dat is niet het geval. Een consumptiedaling van € 2 miljard onder de toekomstige gepensioneerden wil niet zeggen dat zij er € 2 miljard op achteruit gaan. De toekomstige gepensioneerden consumeren meer nu – tijdens hun werkzame leven – en minder in de toekomst. Hoeveel alle mensen gezamenlijk er over hun hele leven gemeten op achteruit gaan is precies gelijk aan hoeveel de staat er structureel op vooruit gaat. Voorliggend wetsvoorstel leidt tot een structurele opbrengst van € 1,4 miljard. Het wetsvoorstel pensioenaanvullingsregelingen kent een structureel budgettair beslag van € 0,25 miljard. Dat betekent dat de beide wetsvoorstellen samen € 1,15 miljard structureel opleveren voor de staat, en evenveel «kosten» voor de burger. Een extra belastingheffing op gepensioneerden van € 1 miljard levert de staat € 1 miljard op en kost de burger hetzelfde bedrag. Belastingheffing op gepensioneerden levert in die zin geen maatschappelijk voordeel op.

Wellicht ten overvloede wijst het kabinet er nog op dat de opbrengst van € 1 miljard waar de leden van de fractie van de SP vanuit gaan in de vraagstelling, de opbrengst betreft van voorliggend wetsvoorstel inclusief uitverdieneffecten, terwijl de opbrengst van het door hun genoemde alternatief exclusief uitverdieneffecten is. Het kabinet hanteert de gebruikelijke systematiek dat uitverdieneffecten bij individuele maatregelen niet worden meegenomen.

De leden van de fractie van de SP vragen vervolgens of de belastingheffing van € 1 miljard op gepensioneerden zou kunnen worden beperkt tot € 0,75 miljard door het laten vervallen van de excedentregeling, of tot € 0,45 miljard door het inzetten van een aftoppingsvoorstel. Zij vragen of het kabinet de eenvoud van deze variant onderschrijft. Ook hier geldt dat dit niet het geval is. Als de leden van de SP vragen hoe hoog de belastingheffing op gepensioneerden zou moeten zijn om tot eenzelfde budgettaire opbrengst te komen als de voorliggende wetsvoorstellen tezamen, dan is dat € 1,15 miljard. Als wordt gekozen voor een aftoppingsvoorstel met een structurele opbrengst van € 0,3 miljard, dan is nog een aanvullende belastingheffing nodig van € 0,85 miljard. Het kabinet onderschrijft niet de eenvoud van deze variant. Het kabinet is van mening dat het in het leven roepen van een nieuwe belasting specifiek voor gepensioneerden aanzienlijk complexer is dan het reduceren van het belastingvoordeel via een reeds bestaande regeling.

GroenLinks

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het kabinet de samenhang beoordeelt van beide wetsvoorstellen en vraagt of er nog sprake is van consistente wetgeving.

Het kabinet heeft gekozen voor een aftopping van het pensioengevend inkomen op € 100.000. Volgens het kabinet is vanaf een inkomen van ongeveer drie keer modaal het niet langer nodig om pensioensparen fiscaal te stimuleren. Hiermee wil het kabinet de eigen verantwoordelijkheid en de keuzevrijheid voor pensioensparen vergroten. Het kabinet heeft daarnaast ook een Sociaal Akkoord gesloten met sociale partners. Bij dat akkoord hebben sociale partners aangegeven dat bij aanpassingen of alternatieven voor de versoering van het Witteveenkader het uitgangspunt is te komen tot een gelijkwaardige pensioenopbouw bij ieder inkomensniveau. Het is juist dat het profijt van de excedentregeling bij lagere inkomens relatief kleiner is, omdat de excedentregeling ook fiscaal gefaciliteerde opbouw van oudedagsvoorzieningen mogelijk maakt voor inkomen boven de aftoppingsgrens. De aftopping wordt echter niet ongedaan gemaakt. De aftopping uit het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op de omkeerregel. Het is daardoor niet langer mogelijk om de belastingheffing over het pensioendeel van het inkomen boven de aftoppingsgrens vooruit te schuiven. Wel wordt mogelijk via de excedentregeling om ook voor het inkomensdeel boven de aftoppingsgrens een oudedagsvoorziening op te bouwen van grosso modo 1,85% van dat inkomensdeel per jaar. Deze systematiek betekent dat de aftopping voor de overheid in structurele termen circa € 300 miljoen oplevert. De excedentregeling voor het inkomensdeel boven de € 100.000 vermindert de budgettaire besparing van de aftopping tot € 170 miljoen (structureel). Voorts moet bedacht worden dat het Sociaal Akkoord in een breder perspectief is gesloten om draagvlak te creëren voor de nodige herzieningen op het gebied van de arbeidsmarkt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de financiële effecten en de voors en tegens van het alternatief waarbij de aftopping op € 50.000 wordt gezet en het opbouwpercentage 2% bedraagt.

Het kabinet merkt op dat het alternatief past binnen de budgettaire kaders, zowel in kastermen als in structurele termen. Het kabinet acht het echter niet wenselijk dat pensioengevend inkomen wordt afgetopt op anderhalf keer modaal. Naar het oordeel van het kabinet zou een dergelijke aftopping een te grote impact hebben op het fiscaal (via de omkeerregel) gefaciliteerde pensioen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat de effecten zouden zijn van het hanteren van een aftoppingsgrens van twee keer modaal bij een opbouwpercentage van 1,75%, 2% en een tussenliggend percentage bijvoorbeeld 1,9%.

De opbrengst van een aftoppingsgrens van twee keer modaal en een opbouwpercentage van 1,75%, 1,9% en 2,0% wordt door het CPB geraamd voor het jaar 2017 op € 2,9 miljard, respectievelijk € 2,4 miljard en € 1,9 miljard. Het effect op de houdbaarheid wordt geraamd op € 1,4 miljard, respectievelijk € 1,15 miljard en € 0,9 miljard.

50Plus

Het lid van de fractie van 50PLUS geeft aan dat het CPB veronderstelt dat een versoering van de pensioenregeling kan worden ingeruild tegen een hoger brutoloon. Het lid van de fractie van 50PLUS geeft aan dat het kabinet en het CPB daar niet over gaan en vraagt wat de zin is deze veronderstelling in de discussie te betrekken.

Elk model is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid en bij elke raming dienen er aannames gedaan te worden. Zoals eerder aangegeven is een lagere pensioenopbouw per definitie minder duur dan een hogere pensioenopbouw waardoor de kostendekkende premie daalt. Hoe de premievrijval precies wordt verdeeld, moet worden ingeschat. Het kabinet is zich ervan bewust dat deze verdeling uiteindelijk aan sociale partners is. Dit laat onverlet dat het kabinet een zo juist mogelijke inschatting dient te geven zodat ook de budgettaire gevolgen in kaart gebracht kunnen worden. Daarbij is het kabinet uitgegaan van de ramingen van het CPB.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of het wetsvoorstel een bepaalde generatie ernstig benadeelt waarbij het lid van de fractie van 50PLUS hier op de gepensioneerden doelt. Voorts vraagt dit lid of het kabinet niet indirect een generatieconflict bevordert.

In de CPB-notitie «Generatie-effecten versobering pensioenopbouw», dat als bijlage is bijgevoegd bij de memorie van toelichting, is aangegeven dat de inperking van het Witteveenkader conform dit wetsvoorstel leidt tot premievrijval. Het CPB is daarbij uitgegaan van twee scenario's. Het CPB-model laat zien dat wanneer pensioenfondsen de premieniveaus direct aanpassen aan de versobering van het fiscale kader, de generatie-effecten bij de huidige marktwaardes verwaarloosbaar zijn. In het andere scenario, waarbij pensioenfondsen de premieniveaus niet aanpassen aan de versobering van het fiscale kader, zijn de generatie-effecten forser. Het constant houden van de premie is in het voordeel van de oudere generaties, omdat zij het meeste profiteren van de extra indexatie die de vrijgevallen premieruimte mogelijk maakt. Anders dan het lid van de fractie van 50PLUS stelt, is het kabinet van mening dat het wetsvoorstel niet zal leiden tot een generatieconflict of tot een ernstige benadeling van gepensioneerden.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt zich af of het kabinet van mening is dat het gezond maken van de pensioenfondsen en daarmee het vermijden van extra kortingen en het herstellen van de indexering een eerste prioriteit is tegenover de gepensioneerden die hiervoor hun hele leven hebben gewerkt en gespaard.

Het kabinet hecht groot belang aan het toekomstbestendig maken van het pensioenstelsel. Dit is zowel in het belang voor de huidig gepensioneerden als voor de toekomstige gepensioneerden. Overigens moet bedacht worden dat onder het huidige financieel toetsingskader het korten een laatste redmiddel is en dat herstelplannen van fondsen zich zullen richten op het vermijden van kortingen.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt het kabinet een globale schets te geven van de verwachte stijging van de AOW-leeftijd. In de hieronder opgenomen tabel is de op basis van de door het CBS gepubliceerde Prognose bevolking voor de periode 2012–2060 te verwachten ontwikkeling van de AOW-leeftijd opgenomen. In de kolom «Wet VAP» is de verwachte ontwikkeling van de AOW-leeftijden op basis van het wettelijk regime van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd opgenomen. In de kolom »Regeerakkoord is rekening gehouden met de in het regeerakkoord opgenomen versnelde verhoging van de AOW-leeftijd.

Jaar	AOW-leeftijd		Jaar	AOW-leeftijd	
	Wet VAP	Regeer-akkoord		Wet VAP	Regeer-akkoord
2012	65	65	2036	68 3/4	68 3/4
2013	65 1/12	65 1/12	2037	68 3/4	68 3/4
2014	65 1/6	65 1/6	2038	69	69
2015	65 1/4	65 1/4	2039	69	69
2016	65 5/12	65 1/2	2040	69 1/4	69 1/4
2017	65 7/12	65 3/4	2041	69 1/4	69 1/4
2018	65 3/4	66	2042	69 1/2	69 1/2
2019	66	66 1/3	2043	69 1/2	69 1/2
2020	66 1/4	66 2/3	2044	69 3/4	69 3/4
2021	66 1/2	67	2045	69 3/4	69 3/4
2022	66 3/4	67	2046	70	70
2023	67	67 1/4	2047	70	70
2024	67 1/4	67 1/4	2048	70 1/4	70 1/4
2025	67 1/2	67 1/2	2049	70 1/4	70 1/4
2026	67 1/2	67 1/2	2050	70 1/2	70 1/2
2027	67 1/2	67 1/2	2051	70 1/2	70 1/2
2028	67 3/4	67 3/4	2052	70 1/2	70 1/2
2029	67 3/4	67 3/4	2053	70 3/4	70 3/4
2030	68	68	2054	70 3/4	70 3/4
2031	68	68	2055	71	71
2032	68 1/4	68 1/4	2056	71	71
2033	68 1/4	68 1/4	2057	71 1/4	71 1/4
2034	68 1/2	68 1/2	2058	71 1/4	71 1/4
2035	68 1/2	68 1/2	2059	71 1/2	71 1/2

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt wat er zou gebeuren indien de voorstellen niet in de Eerste Kamer worden aangenomen en wat dit zou betekenen voor de ingediende begroting van 2014. Ook vraagt dit lid of het verstandig is om de voorstellen terug te nemen of aanpassingen voor te bereiden. Tot slot vraagt dit lid of het verbinden van de vertrouwenskwes- tie aan deze wetsvoorstellen een politieke optie is. Indien de wetsvoorstellen niet aangenomen worden in de Eerste Kamer heeft dit geen invloed op de begroting voor 2014. De maatregelen gelden pas vanaf 1 januari 2015. Voor 2015 zou er een tekort ontstaan van € 1,4 miljard, voor 2016 een tekort van € 2,4 miljard en voor 2017 een tekort van € 2,9 miljard. Structureel zou het tekort € 1,4 miljard bedragen. Om dit begrotingstekort te dekken zullen er andere aanzienlijke maatregelen genomen moeten worden. Het kabinet vertrouwt op een constructieve behandeling van de wetsvoorstellen in de Eerste Kamer. Het onlangs gesloten onderhandelaarsakkoord voor overheid en onderwijssectoren steunt het kabinet overigens in de gedachte dat een lagere pensioenopbouw ook leidt tot lagere pensioenpremies. Het verbinden van de vertrouwenskwes- tie is volgens het kabinet een zaak van het parlement.

OSF

Het lid van de fractie van de OSF herhaalt de gestelde vraag van de nota naar aanleiding van verslag over de indruk dat de versoering van pensioenen in Nederland sneller gaat dan in andere landen van de EU. Bovendien vraagt dit lid een vergelijking tussen EU-landen over hoeveel via de belastingen per hoofd van de bevolking in ieder land bijgedragen wordt aan het bekostigen van pensioenen en of het vermoeden gerechtvaardigd is dat in Nederland de belastingbetaler minder bijdraagt aan pensioenopbouw dan in landen waarin sprake is van een omslagstelsel. Zoals eerder aangegeven vindt het kabinet het van groot belang dat landen in de EU maatregelen nemen om de houdbaarheid van de pensioenstelsels te waarborgen. De in onderhavig wetsvoorstel aangekondigde maatregelen ziet het kabinet als noodzakelijk om het Nederlandse stelsel voor de toekomst houdbaar te houden. Wat voor maatre-

gelen nodig zijn om de houdbaarheid van pensioenstelsels in andere lidstaten te waarborgen hangt af van de specifieke nationale situatie. Het kabinet vindt dat lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor hun pensioenstelsel en de maatregelen die zij nemen. Het kabinet deelt daarbij de indruk van het lid van de fractie van de OSF niet dat in andere landen de versobering van het pensioen minder snel gaat. In een overzicht van de Europese Commissie² blijkt dat de vervangingsratio in veel landen in de periode 2010- 2050 veel sterker daalt dan in Nederland. Dit is bijvoorbeeld het geval in Italië, Ierland en Frankrijk. Voor wat betreft de belastingen per hoofd die bijgedragen worden aan het pensioen in verschillende EU-lidstaten geldt dat het kabinet niet over een dergelijk overzicht beschikt. Een dergelijk overzicht zou ook geen eerlijke vergelijking bieden vanwege de verschillen in vormgeving van de belasting- en pensioenstelsels. Het aanpassen van het maximale fiscaal gefaciliteerde opbouwpercentage is vormgegeven vanuit de Nederlandse situatie waarbij het blijven vasthouden aan een (internationaal gezien) hoge pensioenambitie een steeds groter beslag zou leggen op de financiële ruimte van werkenden.

Het lid van de fractie van de OSF wijst op het verschil tussen de eerder door het kabinet gepresenteerde berekeningen en de berekeningen zoals die door bureau Mercer zijn gemaakt. Mercer is van mening dat de door het kabinet in de berekeningen gehanteerde aannames te optimistisch zijn. Het lid van de fractie van de OSF vindt de door Mercer gehanteerde aannames nog te optimistisch omdat veel pensioenuitvoerders de pensioenen de laatste jaren niet (volledig) geïndexeerd en soms zelfs afgestempeld hebben. Gevraagd wordt om een reactie. In de door het kabinet gepresenteerde berekeningen wordt uitgegaan van de fiscale buitengrenzen. Door de fiscale wettelijke kaders optimaal te benutten hebben sociale partners en pensioenuitvoerders ook de mogelijkheid om de door het kabinet gepresenteerde uitkomsten te behalen. Wat deze partijen feitelijk doen met de geboden mogelijkheden, is echter hun verantwoordelijkheid. De door Mercer gepresenteerde berekeningen borduren voort op de in het verleden door sociale partners ten aanzien van de pensioentoezegging gemaakte keuzes. Dit verklaart het verschil tussen de door het kabinet en de door Mercer in de berekeningen gehanteerde aannames.

Zowel Mercer als het lid van de fractie van de OSF gaan bij hun aannames niet uit van een volledige benutting van de fiscale pensioenkaders. De fiscale regels kennen bijvoorbeeld een ruim begrip ten aanzien van de meetellende pensioengevende diensttijd en het pensioengevende loon. Naast de diensttijd bij de huidige werkgever kan de diensttijd worden uitgebreid met alle soorten van verlof die gedurende die dienstbetrekking worden genoten. Voorbeelden zijn: sabbatsverlof, ouderschapsverlof, zorgverlof, palliatief verlof en verlof wegens studie. Ook perioden waarin de werknemer besluit tijdelijk te stoppen of in deeltijd te werken wegens het opvoeden van kinderen kunnen meetellen voor de pensioenopbouw. Dit geldt ook voor perioden waarin de werknemer in het buitenland werkzaam is bij een verbonden concernvennootschap. In de situatie dat de werknemer onvrijwillig ontslag wordt verleend vanwege bijvoorbeeld werkloosheid of arbeidsongeschiktheid kan de pensioenopbouw worden voortgezet gedurende de gehele periode dat een inkomensvervangende loongerelateerde uitkering wordt ontvangen. Werknemers die vrijwillig ontslag nemen (bijvoorbeeld om als zzp'er een eigen onderneming te starten) kunnen gedurende maximaal 10 jaren de deelname aan de

² http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/04_pensions.pdf, figuur A8 op blz. 16. De «theoretical replacement rate» is een vervangingsratio gebaseerd op een hypothetische deelnemer met aannames over carrière en lengte van opbouw waardoor deze kan afwijken van de werkelijke vervangingsratio.

pensioenregeling vrijwillig voortzetten. Ook de periode waarover een werknemer uitkeringen ontvangt uit een nog bestaande VUT- of prepensioenregeling mag mee worden genomen voor de opbouw van ouderdomspensioen. Naast de diensttijd bij de huidige werkgever kan onder voorwaarden ook diensttijd bij vorige werkgevers worden meegenomen. Deze inkoopmogelijkheden zijn gericht op het voorkomen van pensioenbreuken.

Ook voor oudere werknemers kent het fiscale pensioenkader ruime faciliteiten om gebruik te maken van ouderenbeleid, zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor de pensioenopbouw. Zo is het mogelijk om aan het einde van de actieve loopbaan terug te treden naar een lager gekwalificeerde functie of in deeltijd te gaan werken, waarbij voor de pensioenopbouw kan worden uitgegaan van het voorheen verdiende hogere pensioengevend loon dan wel de voorheen geldende volledige diensttijd. De maatregelen zijn erop gericht om oudere werknemers zo lang mogelijk aan het arbeidsproces te laten deelnemen en een vloeiende overgang naar de inactieve periode mogelijk te maken.

Het fiscale pensioenkader biedt ruime mogelijkheden om opgebouwde pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen aan te passen aan de ontwikkelingen van de lonen en prijzen. Ook ten aanzien van het herstellen van een achtergebleven indexatie van de pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen en de nadelige gevolgen van het afstempelen van pensioenen, werpen de fiscale kaders geen enkele belemmering op. Reparatie van een achtergebleven indexatie en/of van een korting op de pensioenrechten in een later jaar waarin de financiële middelen wel toereikend zijn, is altijd mogelijk.

Bovendien heeft een werknemer altijd de mogelijkheid om een pensioenregeling waarin het fiscale kader niet volledig wordt benut, zelf aan te vullen. Ook in de derde pijler bestaat de mogelijkheid onbenutte fiscale ruimte te vullen. Voor een aanvulling in de tweede pijler is wel noodzakelijk dat de pensioenovereenkomst in die mogelijkheid voorziet. Ook dat is echter weer een verantwoordelijkheid van sociale partners.

Afsluitend merkt het kabinet op dat bij de door Mercer uitgevoerde berekeningen uitgangspunt is dat de toekomstige deelnemers een vroegpensioen hebben, gelet op het feit dat de feitelijke uittredleeftijd steeds twee jaar voor de AOW-leeftijd ligt. Het ligt – gelet op de doelstelling van de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling (VPL) – minder voor de hand dat het beleid een dergelijke praktijk faciliteert.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.H.H. Weekers