

Vergaderjaar 2012–2013

33 672

Invoering van pensioen- en lijfrente-excedentregelingen (Wet pensioenaanvullingsregelingen)

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 september 2012

Inleiding

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de PVV, de SP, D66, de ChristenUnie en OSF.

Het kabinet is de Eerste Kamer ook erkentelijk voor de spoedige inbreng en dat de vaste commissie van Financiën heeft besloten reeds in haar procedurevergadering van 10 september 2013 over de verdere voortgang van de behandeling te spreken. In dat kader verzoekt het kabinet uw Kamer dit wetsvoorstel en het eveneens bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen (hierna: Witteveen 2015) met spoed te behandelen. Een wetgevingstraject vraagt tijd en de praktijk zal tijd nodig hebben om de excedentregelingen te implementeren. Hoe eerder de afronding kan worden gerealiseerd, hoe meer comfort kan 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 zoveel mogelijk gezamenlijk beantwoord bij de eerste fractie die de vraag heeft gesteld.

Deze memorie van antwoord wordt mede aangeboden namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

VVD

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet andere mogelijke alternatieven voor dit wetsvoorstel heeft die kunnen rekenen op een breder draagvlak, eenvoudig zijn in de uitvoering en budgettair neutraal ten opzichte van de huidige wetsvoorstellen.

In het kader van het sociaal akkoord heeft het kabinet op 11 april 2013 afspraken gemaakt met werkgevers- en werknemersorganisaties.

Onderdeel van deze afspraken is dat sociale partners gelegenheid hebben gekregen alternatieven voor of aanvullingen op de in het regeerakkoord

voorgestelde aanpassing van het Witteveenkader uit te werken. Naar aanleiding daarvan hebben de werkgevers- en werknemersorganisaties – verenigd in de Stichting van de Arbeid – besloten over de definitieve uitwerking van alternatieven en aanvullingen en het voorstel aan het kabinet gemeld.¹ Zoals uit de bij de kabinetsbrief van 7 juni 2013 gevoegde stukken volgt, heeft de werkgroep van de Stichting van de Arbeid die was belast met de uitvoering van dit onderdeel van het sociaal akkoord verschillende alternatieven voor en aanvullingen op de voorgestelde inperking van het Witteveenkader doordacht en beoordeeld. Na het advies van de Raad van State en de ontvangen inbreng van verschillende Tweede Kamerfracties heeft het kabinet – mede op verzoek van de Tweede Kamer – nogmaals overleg gevoerd met de werkgevers- en werknemersorganisaties. Zoals uit de kabinetsbrief van 26 juni 2013 blijkt², hebben de thans door het kabinet voorgestelde maatregelen in ieder geval steun van de genoemde organisaties.

De leden van de fractie van de VVD vragen – in het licht van de met de excedentregelingen gemoeide uitvoeringskosten – of het kabinet inzicht heeft in de bereidheid van pensioenuitvoerders om deze regelingen aan te bieden.

Het kabinet heeft op dit punt geen direct contact gehad met organisaties zoals de Pensioenfederatie of het Verbond van Verzekeraars. Deze organisaties waren echter aangesloten bij de werkgroep van de Stichting van de Arbeid die de excedentregelingen hebben ontwikkeld. Het kabinet neemt aan dat, indien de pensioen- en lijfrente-uitvoerders niet bereid zouden zijn deze door de werkgroep ontwikkelde excedentregelingen aan te bieden, de genoemde organisaties zich daarover in het kader van de werkgroep zouden hebben uitgelaten. Wel hebben de genoemde organisaties opmerkingen gemaakt over de hoge uitvoeringskosten om dergelijke regelingen aan te bieden.

De leden van de fractie van de VVD vragen of overwogen kan worden om fiscaal bovenmatige pensioenaanspraken en pensioenrechten uit hoofde van een pensioenregeling als bedoeld in de Pensioenwet – die niet afkoopbaar zijn en waarbij het om levenslange uitkeringen gaat – geheel vrij te stellen van de belastingheffing in box 3. In dat geval zal men – volgens genoemde leden – niet geneigd zijn meer op te bouwen door middel van een dergelijke regeling dan noodzakelijk is voor een aanvullende pensioenvoorziening, mede omdat fiscale arbitrage door afkoop niet mogelijk is. Ook zou het niet nodig zijn om de waarde van de box 3-aanspraak te renseigneren en zou de uitvoering beduidend eenvoudiger zijn voor pensioenuitvoerders en de Belastingdienst. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het kabinet aankijkt tegen een dergelijk alternatief voor dit wetsvoorstel.

Het kabinet merkt op dat het idee dat de leden in overweging geven betekent dat het voor mensen die voldoende geld ter beschikking hebben voor hun eigen levensonderhoud bijzonder aantrekkelijk wordt om geld opzij te zetten voor de oude dag, zonder dat daar belasting in box 3 over verschuldigd is. Een dergelijke maatregel gaat gepaard met twee belangrijke risico's die het kabinet – met name in het licht van de huidige demografische ontwikkelingen en de toestand van de overheidsfinanciën – onwenselijk acht. Het eerste effect is dat er een fiscale prikkel ontstaat voor extra pensioenbesparingen. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat mensen geneigd zijn eerder te stoppen met werken. In de huidige tijd waarin – als gevolg van de naoorlogse geboortegolf, de toegenomen levensverwachting en de gewijzigde samenstelling van de bevolking – het aantal gepensioneerden steeds verder toeneemt ten opzichte van het aantal werkenden, acht het kabinet een dergelijke situatie niet wenselijk.

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 610, nr. 11.

² Kamerstukken II 2012/13, 33 610, nr. 22.

De genoemde demografische ontwikkelingen zijn het afgelopen decennium dan ook reden geweest de fiscale facilitering van oudedagsvoorzieningen tegen het licht te houden en aan te passen. Hierbij wijst het kabinet op de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling (kortweg: Wet VPL) uit 2005, en de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd (kortweg: Wet VAP) uit 2012. De Wet VPL lijkt inmiddels effecten te hebben op de leeftijd waarop mensen het arbeidzame leven beëindigen.³ Een alternatief zoals geschetst zou het effect van de eerder genomen wettelijke maatregelen verminderen. Een tweede risico van het geschetste alternatief is dat de opbrengst van de box 3-heffing sterk terugloopt. Dit heeft aanzienlijke budgettaire gevolgen voor de overheidsfinanciën. Nederland kan zich een dergelijk risico – met name in de huidige tijd waarin de overheidsfinanciën onder druk staan – niet veroorloven.

De leden van de fractie van de VVD verzoeken het kabinet om een reactie op het commentaar van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB). De NOB wijst ten eerste op het aantal artikelen waarmee het wetsvoorstel hoofdstuk 5 van de Wet IB 2001 uitbreidt. Dit is volgens de NOB niet goed voor de overzichtelijkheid en eenvoud van wet- en regelgeving. Daarbij stelt de NOB voorts dat het wetsvoorstel ziet op een gering belang dat niet in verhouding staat tot de omvang van de daarmee gemoeide wetgeving. Ook de leden van de fractie van het CDA stellen dat het voorstel de wetgeving significant complexer maakt, terwijl het financiële belang volgens deze leden relatief gering is en vragen het kabinet om een reactie op de proportionaliteit van de maatregel. Het kabinet erkent dat het wetsvoorstel hoofdstuk 5 van de Wet IB 2001 – gemeten naar het aantal artikelen – sterk uitbreidt. Dit is het gevolg van de introductie van een nieuw regime voor oudedagsvoorzieningen, namelijk pensioen- en lijfrente-excedentregelingen waarvoor de omkeerregel niet geldt, maar die wel zijn vrijgesteld van box 3-heffing. Nieuwe faciliteiten gaan gepaard met extra wetgeving, hetgeen leidt tot complexere wetgeving. Bij de vormgeving is echter – waar mogelijk – aangesloten bij regelgeving voor bestaande faciliteiten voor oudedagsvoorzieningen. Zo is voor pensioenexcedentregelingen zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij het Witteveen kader in de Wet op de loonbelasting 1964 en voor lijfrente-excedentregelingen is zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij het lijfrenteregime in de Wet IB 2001. Ten aanzien van de opmerkingen van de NOB over het belang van de fiscale faciliteit merkt het kabinet op dat het wetsvoorstel een uitwerking is van de keuzes die sociale partners binnen de budgettaire ruimte van het sociaal akkoord hebben gemaakt.

De NOB licht de stelling over de omvang van de wetgeving toe door drie categorieën pensioenen te onderscheiden, te weten:

1. pensioenen opgebouwd met toepassing van de omkeerregel;
2. pensioen opgebouwd zonder toepassing van de omkeerregel waarvoor geen vrijstelling in box 3 geldt en
3. pensioenen opgebouwd zonder toepassing van de omkeerregel waarvoor wel een vrijstelling geldt in box 3.

Volgens de NOB mogen pensioenen uit categorie 3 niet bij dezelfde uitvoerder worden ondergebracht als pensioenen uit categorie 1 en/of 2. De opmerking van de NOB acht het kabinet juist. Het kabinet ziet het mede als zijn taak prudent om te gaan met risico's voor de overheidsfinanciën. Daarbij hoort het voorkomen van (fiscale systeem)risico's die zouden ontstaan als fiscaal aftrekbare pensioenpremies en onbelaste pensioen-aanspraken (waar de omkeerregel op van toepassing is) niet strikt worden gescheiden van het pensioenvermogen waaruit fiscaal onbelaste uitkeringen worden gedaan. Daarom hecht het kabinet aan het adequaat

³ Zie bijvoorbeeld CBS: Webmagazine, woensdag 16 januari 2013 (www.cbs.nl, zoek op «pensioenleeftijd»).

gescheiden houden van de twee «potten van vermogen» waarvoor een andere fiscale behandeling geldt. Deze scheiding is ook geadviseerd door De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten in de brief van 14 juni 2013⁴. De splitsing kan aanleiding geven tot extra kosten. De hoogte van de kosten van de uitvoerder in relatie tot de pensioenopbouw hangt echter af van meer factoren, zoals eenvoud en schaalgrootte. Het is niet op voorhand aan te geven hoe hoog deze kosten zijn in een individueel geval. Sociale partners hebben bij de uitwerking van de aanvullingen en alternatieven de afweging gemaakt dat de nettospaarfaciliteit opweegt tegen de uitvoeringskosten die dit met zich meebrengt. In de rapportage van de Stichting van de Arbeid wordt ook aangegeven dat de werkgroep zich terdege bewust is van het extra beroep dat op de uitvoering zal moeten worden gedaan. Het kabinet heeft geconstateerd dat het voorstel op zich uitvoerbaar is maar wel leidt tot een complexere uitvoering en extra administratieve lasten, waardoor de uitvoeringskosten relatief hoog zijn ten opzichte van de premie-inleg. De complexiteit en de daardoor veroorzaakte kosten hangen echter ook af van het soort product waarmee een oudedagsvoorziening wordt opgebouwd.

De NOB geeft in overweging het in box 3 vrijgestelde vermogen te verhogen, waarmee – volgens de NOB – op een robuuste en eenvoudige wijze eenzelfde resultaat kan worden bereikt als voorgesteld in dit wetsvoorstel. Hierover kan worden opgemerkt dat de uitwerking zoals door de NOB wordt voorgesteld niet kan leiden tot een substantiële verhoging van de box-3 vrijstelling binnen de beschikbare budgettaire ruimte van € 250 miljoen structureel.

Het is de NOB niet duidelijk waarom het eigenbeheerlichaam niet wordt genoemd als toegestane uitvoerder voor de excedentregeling. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen hiernaar. Het is juist dat de excedentregeling op grond van het wetsvoorstel niet in eigen beheer kan worden uitgevoerd. Sociale partners hebben het eigenbeheerlichaam niet genoemd als mogelijke uitvoerder. Het kabinet heeft hier begrip voor omdat het bij pensioen in eigen beheer doorgaans zal gaan om de uitvoering van de pensioenregeling van één of slechts enkele personen, waardoor de kosten van een voor de uitvoering van een excedentregeling afzonderlijk op te richten pensioenlichaam extra zwaar zullen drukken. Bovendien gaat het hier om een sparen uit netto-inkomen, waardoor de pensioenaanspraak aan het ondernemingsvermogen zou moeten worden onttrokken. De directeur-groootaandeelhouder heeft daarnaast natuurlijk wel de mogelijkheid een excedentregeling onder te brengen bij een toegestane externe uitvoerder.

De NOB merkt verder op dat de specifieke box 3-vrijstelling discriminerend zou zijn ten opzichte van overige box 3-bezittingen. Het kabinet begrijpt de woordkeuze discriminerend niet. De excedentregeling kent een fiscaal gunstige behandeling onder voorwaarden. Deze voorwaarden wijken af van de voorwaarden die gelden voor andere box 3-producten. Dergelijke afwijkende fiscale behandeling komt vaker voor zoals bij lijfrenten, spaarloon, groene beleggingen etc. Er is slechts sprake van ongelijke behandeling van ongelijke producten.

Ten aanzien van de eis dat sprake moet zijn van afzonderlijke lichamen – waar de NOB opmerkingen over maakt – merkt het kabinet het volgende op. Bij uitvoering van verschillende pensioensystemen kunnen zich verschillende complicaties voordoen uit oogpunt van toezicht. Naast de scheiding van vermogen dat fiscaal verschillend wordt behandeld, spelen ook andere aspecten een rol zoals transparantie en begrijpelijkheid voor deelnemers. Om complicaties bij de verschillende aspecten te vermijden hebben De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten in hun brief van 14 juni 2013 geadviseerd om het nettopensioen onder te brengen in een aparte rechtspersoon. Dit advies is verwerkt in het

⁴ Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 33 610, nr. 13.

onderhavige wetsvoorstel. Het kabinet merkt op dat de bestaande uitvoerders één of meerdere afzonderlijke lichamen kunnen oprichten om de excedentregelingen te kunnen uitvoeren. Op deze wijze kunnen de pensioenregeling en de excedentregeling binnen het zelfde (verzekerings-)concern worden uitgevoerd. De keuze wordt daardoor niet beperkter.

PvdA

De leden van de fractie van de PvdA stellen dat de excedentregeling die is opgenomen in het voorstel voor de Wet pensioenaanvullingsregelingen niet tot het gewenste resultaat lijkt te leiden, namelijk om het Witteveen-kader aan te vullen met een (netto)spaarfaciliteit die ertoe moet leiden dat iedereen een pensioen zou kunnen opbouwen gelijkwaardig aan een brutoopbouw van 1,85% per jaar. De genoemde leden vragen of het kabinet dit eveneens van oordeel is. Daarnaast vragen deze leden of het kabinet mogelijkheden ziet om deze doelstelling wel te realiseren. In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA kan het volgende worden opgemerkt. Bij de uitwerking van de pensioenaanvulling is een uitbreiding van de jaarlijkse pensioenopbouw tot uitgangspunt genomen van 1,75% van het gemiddelde loon per jaar naar 1,85% van het gemiddelde loon per jaar. Daarbij is voor de pensioenaanvulling vervolgens een vertaalslag gemaakt van pensioen waarbij uitkeringen zijn belast in box 1 («brutopensioen») naar pensioen waarbij de uitkeringen niet zijn belast in box 1 («nettopensioen»). Om voor dit nettopensioen op hetzelfde resultaat te komen als bij 1,85% brutoopbouw is – voor de pensioenopbouw bij een pensioengevend loon onder de aftoppingsgrens van € 100.000 – voorgesteld rekening te houden met een gemiddeld belastingtarief voor het inkomen onder de € 100.000.⁵ Het kabinet ziet geen mogelijkheden om binnen het kader van het sociaal akkoord de doelstelling op een andere wijze te realiseren. Een opbouwpercentage dat rekening houdt met het individuele gemiddelde belastingtarief van de belastingplichtige in de uitkeringsfase van zijn pensioen is namelijk zeer complexerend en zou de uitvoering van de regeling ernstig bemoeilijken.

CDA

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de beweegredenen van het kabinet zijn geweest om, niettegenstaande het negatieve advies van de Raad van State, het wetsvoorstel naar het parlement te sturen. Het kabinet heeft in het nader rapport aandacht besteed aan de kritische kanttekeningen van de Raad van State. Zoals hiervoor reeds aangegeven heeft het kabinet in het kader van het sociaal akkoord op 11 april 2013 sociale partners de vrije hand gegeven binnen het budgettaire kader van € 250 miljoen alternatieven voor of aanvullingen op de in het regeerakkoord voorgestelde aanpassing van het Witteveen-kader uit te werken. Dit heeft geresulteerd in de voorliggende excedentregeling, die conform de afspraken met sociale partners door het kabinet naar het parlement is gestuurd.

De leden van de fractie van het CDA vragen voorts naar de meest recente inschatting van de uitvoeringskosten en opbrengsten van het voorstel. Zoals ook eerder aangegeven heeft het kabinet geconstateerd dat het voorstel weliswaar uitvoerbaar is, maar wel leidt tot een complexere uitvoering en extra administratieve lasten, waardoor de uitvoeringskosten relatief hoog zijn ten opzichte van de premie-inleg. Ook de leden van de fracties van de PVV en de ChristenUnie maken opmerkingen over de complexiteit en vragen naar de kosten en de opbrengsten van het voorstel. De leden van de ChristenUnie en de OSF-fractie vragen wie de uitvoeringskosten moeten dragen.

⁵ Dit gemiddelde belastingtarief voor inkomen onder de € 100.000 is 44%.

De kosten van de uitvoering van de regeling betreffen kosten van de overheid (de Belastingdienst), kosten die pensioenuitvoerders moeten maken in verband met hun renseigneringsplicht jegens de Belastingdienst en kosten die pensioenuitvoerders verder nog maken in verband met de nieuwe regelgeving. De kosten voor de Belastingdienst zijn structureel € 1,15 miljoen. De kosten van de pensioenuitvoerders voor het jaarlijks renseignereren bedragen naar schatting € 5 – 10 miljoen. Aan de overige kosten die pensioenuitvoerders zullen maken is in de rapportage van de Werkgroep Witteveenkader van de Stichting van de Arbeid aandacht besteed. De adviserende leden van de pensioenuitvoerders hebben daarop gewezen. De werkgroep heeft hier kennis van genomen en opgemerkt dat de werkgroep zich bewust is van het feit dat met de aanvulling een extra beroep zal moeten worden gedaan op de uitvoeringspraktijk. Er zijn het kabinet echter geen gegevens bekend over de omvang van de kosten die daarmee gemoeid zijn. Hoe deze kosten worden gedekt is aan de uitvoerders van de regeling, maar de kosten zullen naar verwachting – uiteindelijk – opgebracht worden door de deelnemer. Daarbij zij opgemerkt dat deze kosten per (pensioen)uitvoerder ook van diverse factoren afhankelijk zijn, zoals de schaalgrootte, het soort product dat wordt aangeboden en het gehanteerde geautomatiseerde verwerkingsstelsel.

De leden van de fractie van het CDA vragen hoe het kabinet de stellingname en argumentatie van werkgevers en werknemers ten aanzien van dit wetsvoorstel beoordeelt. Ook vragen genoemde leden wat de gevolgen zijn voor het sociaal akkoord als het voorliggende wetsvoorstel wordt aangenomen. De leden van de fractie van D66 vragen of het voorstel voor de excedentregeling geheel door sociale partners wordt onderschreven, of dat er onder de sociale partners partijen zijn die de afspraken niet meer onderschrijven. Ook de leden van de fractie van de OSF uiten hun twijfels bij het draagvlak voor de excedentregeling. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de vakbeweging al weer afstand neemt van de excedentregeling.

Het voorliggende wetsvoorstel maakt – met het wetsvoorstel Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen -deel uit van het sociaal akkoord. In de brief van 26 juni 2013 aan de Tweede Kamer⁶ hebben sociale partners nogmaals bevestigd dat zij staan achter de afspraken uit het sociale akkoord. Sindsdien is het kabinet niet ter ore gekomen dat sociale partners van mening veranderd zouden zijn. Het kabinet heeft op dit moment dus geen twijfels over het draagvlak bij sociale partners voor de excedentregeling.

De leden van de fractie van het CDA vragen verder waarom de regering een nivellering via de pensioenen introduceert en waarom niet voor een nivellering via de inkomstenbelasting is gekozen. In dit kader vragen zij ook waarom de grens voor fiscaal gefaciliteerd pensioensparen bij € 100.000 ligt en of het introduceren van een inkomensgrens het eenvoudiger maakt om deze grens aan te passen, naar beneden dan wel naar boven. Ook vragen zij of het kabinet dit verstandig zou vinden. Ook de leden van de fractie van de Christenunie vragen waarom het kabinet de grens voor de aanvullende pensioenexcedentregeling heeft gelegd bij € 100.000.

In de nota naar aanleiding van het verslag is nader onderbouwd waarom gekozen is voor een aftopping op € 100.000. Hierbij is opgemerkt dat er in het verleden verschillende grenzen zijn geopperd. Zo noemt de Commissie Van Dijkhuizen een grens van € 62.500 (ongeveer 2 keer modaal). Door een vorig kabinet is een voorstel gedaan voor een grens

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 610, nr. 22.

van € 185.000 (de zogenoemde Balkenendenorm).⁷ Het kabinet stelt voor om de grens bij circa 3 keer modaal te leggen. Het leggen van een dergelijke grens is per definitie arbitrair, maar het kabinet is van mening dat bij een inkomen van meer dan € 100.000 evident sprake is van hogere inkomens, waarbij fiscale ondersteuning voor pensioenopbouw minder nodig is. Wel wordt met de voorgestelde excedentregeling alsnog een – weliswaar beperktere – fiscale facilitering geboden voor pensioenopbouw boven de € 100.000 via de vrijstelling in box 3. Het verder aanpassen van de inkomensgrens is alleen mogelijk via wetwijziging na instemming van het parlement. Dit zou een nieuwe politieke keuze zijn.

PVV

De leden van de fractie van de PVV vragen het kabinet aan te geven in welke mate aanvullende pensioenopbouw gerealiseerd kan worden middels de voorgestelde excedentregelingen. Ook vragen zij of gefaciliteerde opbouw voor iedereen in gelijke mate mogelijk is nu deze regeling in box 3 is geregeld. Tevens hebben deze leden enige vragen over de kosten van de maatregel in relatie tot wat het oplevert.

Het kabinet merkt hierover op dat bij het onderhavige wetsvoorstel een gelijkwaardige pensioenopbouw voor ieder inkomen een belangrijk uitgangspunt is. Om dat te bereiken wordt een spaarfaciliteit voorgesteld waardoor vanaf 1 januari 2015 in totaal een fiscaal gefaciliteerde opbouw kan worden gerealiseerd die gelijkwaardig is aan een brutoopbouw van 1,85%. Voor de vragen over de proportionaliteit van de kosten van de maatregel verwijst het kabinet naar de beantwoording van de vragen die de leden van de fractie van het CDA hierover hebben gesteld.

De leden van de fractie van de PVV vragen in welke juridische context de pensioenaanvullingsregeling moet worden gezien. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de rol van pensioenfondsen bij de uitvoering van de pensioenaanvullingsregelingen. Ook het lid van de fractie van de OSF vraagt hoe een deelnemer in een pensioenfonds zich kan verdedigen tegen de aan de uitvoering van een pensioenexcedentregeling verbonden kosten.

De pensioenexcedentregeling is een pensioenregeling in de zin van de Pensioenwet. In dit kader is van belang dat het onderhavige wetsvoorstel voorzien in een wijziging van de Pensioenwet. Deze wijziging bewerkstelligt dat een pensioenuitvoerder in beginsel niet verplicht is om pensioenexcedentregelingen op verzoek van de gerechtigde tot dat pensioen af te laten kopen. De in het wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 80a van de Wet verplichte beroepspensioenregeling heeft eenzelfde strekking.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet pensioenaanvullingsregelingen, in de brief aan de Tweede Kamer van 21 juni 2013 ter beantwoording van de over de voorgenomen invoering van de pensioen- en lijfrente-excedentregelingen gestelde vragen⁸ en tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer van 26 juni 2013 is opgemerkt dat de pensioenexcedentregelingen alleen door afzonderlijke rechtspersonen kunnen worden uitgevoerd tenzij uit nader onderzoek zou blijken dat een dergelijke regeling ook door een pensioenfonds mag worden uitgevoerd.⁹ Hierbij is gewezen op enerzijds de wens fiscale systeemrisico's te voorkomen en anderzijds op de eis in artikel 123 van de Pensioenwet dat indien een pensioenfonds meerdere pensioenregelingen uitvoert deze

⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 205, nr. 2.

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 610, nr. 17, blz. 7 t/m 9.

⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 610, nr. 25, blz. 37.

pensioenregelingen financieel één geheel vormen.¹⁰ Het voorkomen van fiscale systeemrisico's houdt verband met de wens dat het pensioenvermogen dat met toepassing van de omkeerregel wordt opgebouwd, niet kan worden vermengd met het nettopensioenvermogen. Opgemerkt is dat dit verderstrekkend is dan uitsluitend een boekhoudkundige scheiding en dat er in beginsel sprake dient te zijn van een apart lichaam waar de pensioenexcedentregelingen worden ondergebracht. Met het oog daarop is toegezegd dat de haalbaarheid zal worden onderzocht van afgescheiden vermogens binnen een lichaam die afzonderlijk worden uitgevoerd en geadministreerd als ware sprake van afzonderlijke lichamen. Voorts is gesteld dat het doorbreken van de hiervoor genoemde eis in artikel 123 van de Pensioenwet dat indien een pensioenfonds meerdere pensioenregelingen uitvoert deze pensioenregelingen financieel één geheel vormen, kan leiden tot risico's ten aanzien van de houdbaarheid van de verplichtstelling. Daarbij heeft het kabinet aangegeven die risico's ongewenst te achten.

Het bedoelde onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden. Conclusie is dat bij uitvoering van zowel pensioenregelingen die onder omkeerregel vallen als pensioenexcedentregelingen door hetzelfde pensioenfonds de eis van financieel één geheel (artikel 123, eerste lid, van de Pensioenwet) kan leiden tot de geschetste risico's die het kabinet ongewenst acht. Dit betekent ook dat de complicaties waarop De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten in hun brief van 14 juni 2013 hebben gewezen, niet kunnen worden voorkomen.

Het voorgaande laat de mogelijkheid open dat de pensioenexcedentregeling wordt uitgevoerd voor een speciaal daarvoor opgericht apart pensioenfonds. In dat geval doen de geschetste risico's zich niet voor. Uit de regels van de taakafbakening volgt echter wel dat een apart pensioenfonds de pensioenaanvullingsregeling alleen kan uitvoeren als het om een verplichte regeling gaat. Als dat een bedrijfstakpensioenfonds is, kan op grond van de Wet bpf een verzoek tot verplichtstelling worden gedaan. De in dit wetsvoorstel voorgestelde regelgeving bevat op zich geen belemmering dat CAO-partijen ervoor kiezen een pensioenexcedentregeling bij CAO verplicht te stellen voor de aangesloten deelnemers. Op grond van artikel 9 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet CAO) zijn de leden die lid zijn van een vereniging die de cao is aangegaan en bij de cao zijn betrokken, aan die cao gebonden. Dit betekent dat als in de cao is afgesproken dat de pensioenaanvullingsregeling verplicht is, die werknemer aan deze overeenkomst is gebonden. Dit geldt dus voor de werkgever die lid is en de werknemer die lid is van de verenigingen die de cao hebben afgesloten. Beiden zijn dan door hun lidmaatschap aan de cao gebonden. Eventuele pensioenaanvullingsregelingen in een CAO kunnen overigens niet algemeen verbindend verklaard worden.

In de situatie dat de werkgever wel lid is, maar de werknemer niet, is de werkgever die aan de betreffende CAO gebonden is, gehouden om de pensioenexcedentregeling aan te bieden (artikel 14 Wet CAO). De werknemer die geen lid is kan deelname in beginsel nog weigeren. De werkgever kan echter in de individuele arbeidsovereenkomst al een zogenaamd incorporatiebeding hebben opgenomen op grond waarvan de cao als het ware geïncorporeerd wordt in de individuele arbeidsovereenkomst. In dat geval is de werknemer door dit incorporatiebeding gebonden aan de pensioenexcedentregeling en kan hij zich niet individueel onttrekken aan de deelname aan die regeling.

De leden van de fractie van de PVV vragen in welke mate er sprake is van strijdigheid met de uitgangspunten van het wetsvoorstel Wet verlaging

¹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33 672, nr. 3, blz. 6/7.

maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen.

Het wetsvoorstel Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen leidt tot een versobering van de fiscale facilitering van oudedagsvoorzieningen. Deze versobering wordt verzacht door het onderhavige wetsvoorstel Wet pensioenaanvullingsregelingen.

SP

De leden van de fractie van de SP vragen het of het onderhavige wetsvoorstel de vrijheid beperkt om in een CAO de verplichte deelname aan een pensioenregeling boven de fiscaal gefaciliteerde basisregeling overeen te komen. Dit is niet het geval.

De leden van de fractie van de SP vragen wat het oogmerk is van het voorliggende wetsvoorstel en of het wetsvoorstel effectief vrijwel uitsluitend ten goede komt aan inkomens boven de € 100.000.

Het oogmerk van het wetsvoorstel is dat voor alle inkomensniveaus een pensioenambitie kan worden nagestreefd die neerkomt op 1,85% van het pensioengevend loon per dienstjaar. Het is juist dat dit wetsvoorstel vooral voordelen biedt voor inkomens boven de € 100.000. Daar staat tegenover dat het wetsvoorstel Witteveen 2015 de grootste nadelen biedt voor genoemde inkomensgroep. Ingevolge dat wetsvoorstel is pensioenopbouw met toepassing van de omkeerregel voor inkomens boven € 100.000 immers niet meer mogelijk.

De leden van de fractie van de SP geven in overweging een apart belastingtarief voor personen boven de pensioenrichtleeftijd in te voeren, en dit te verlagen overeenkomstig het budgettaire beslag van € 250 miljoen dat beschikbaar is. De leden vragen met hoeveel een dergelijk tarief in de eerste schijf zou kunnen worden verlaagd, en of het kabinet een dergelijk alternatief wenselijk acht.

De invoering van een apart belastingtarief voor personen boven de pensioenrichtleeftijd leidt tot extra complexiteit van het belastingstelsel. Als desondanks voor een dergelijk apart belastingtarief zou worden gekozen, dan zou dit tarief in de eerste schijf kunnen worden verlaagd met ca. 0,6%-punt van 5,85% naar 5,25%. Overigens zou het tarief in kleine stapjes moeten worden verlaagd om binnen de gestelde budgettaire ruimte voor 2015–2017 te blijven.

D66

De leden van de fractie van D66 vragen of het wetsvoorstel Wet pensioenaanvullingsregelingen, niet op zichzelf zal bestaan en niet zal worden doorgezet als het wetsvoorstel Witteveen 2015 niet tot wet wordt verheven. Ook vragen zij of artikel V wel een adequate regeling is in wetstechnische zin, nu is voorzien in een inwerkingtreding per 1 januari 2014. Zij vragen hoe er in deze aanpak geanticipeerd kan worden op mogelijke gefaseerde of gedeeltelijke invoering dan wel na mogelijke aanpassing.

Het kabinet merkt hierover op dat het onderhavige wetsvoorstel Wet pensioenaanvullingsregelingen in werking treedt op 1 januari 2015, mits het wetsvoorstel Witteveen 2015 tot wet is of wordt verheven en die wet in werking treedt of is getreden. Deze inwerkingtredingsbepaling is aldus vormgegeven, omdat het eerstgenoemde wetsvoorstel een aanvulling betreft op het andere wetsvoorstel. De inwerkingtredingsbepaling is naar het oordeel van het kabinet daarom correct en het kabinet voorziet op dit punt dan ook geen problemen.

De leden van de fractie van D66 vragen om een schriftelijke vastlegging van het kader met de randvoorwaarden zoals dit aan de sociale partners is gestuurd. Tevens vragen de leden om een vergelijking van dit gegeven kader met het voorstel van de sociale partners. De genoemde leden vragen of het voorstel binnen de gegeven randvoorwaarden blijft. De leden vragen verder of het kabinet met hen van oordeel is dat de verwijzing naar de sociale partners de wetgever niet ontslaat van de plicht zelf een afweging te maken en dat het wetsvoorstel altijd aan de vereiste wetstechnische kwaliteit moet voldoen.

In reactie op de gestelde vragen merkt het kabinet het volgende op. Het kabinet heeft op 11 april 2013 afspraken gemaakt met werkgevers- en werknemersorganisaties. Onderdeel van deze afspraken is dat de sociale partners tot 1 juni 2013 de gelegenheid zouden krijgen voor de uitwerking van alternatieven voor of aanvullingen op de aanpassing van het Witteveenkader zoals in het regeerakkoord is aangegeven. Het kabinet heeft daarbij randvoorwaarden gesteld die zijn opgenomen in de brief van 11 april 2013.¹¹ Voor deze gelegenheid is door de Stichting van de Arbeid een werkgroep opgericht. Vervolgens hebben de werkgevers- en werknemersorganisaties, verenigd in de Stichting van de Arbeid, besloten over de definitieve uitwerking van alternatieven en aanvullingen en het voorstel aan het kabinet gemeld. Ten aanzien van deze uitkomsten heeft het kabinet bij brief van 7 juni 2013 toegelicht dat het voorstel voldeed aan de gestelde voorwaarden.¹² Het kabinet onderschrijft evenwel de stelling dat dit de wetgever niet ontslaat van de plicht zelf een afweging te maken. Bij het maken van de afweging is mede betrokken dat er een sociaal akkoord is gesloten met werkgevers en werknemers

De leden van de fractie van D66 benoemen de € 250 miljoen die tussen het kabinet en de sociale partners is genoemd als «bijdrage» van het kabinet en vragen op welke wijze dit bedrag is gerelateerd aan dit voorstel. Ook willen zij weten op welke titel er aanspraken zijn van degenen die door de lastenverzwaringen in de fiscale sfeer worden getroffen op een proportioneel deel van dit bedrag. Tevens vragen deze leden tot welke post of posten dit in de rijksbegroting is te herleiden. In het kader van het sociaal akkoord heeft het kabinet de sociale partners de gelegenheid gegeven voor de uitwerking van alternatieven of aanvullingen op de aanpassing van het Witteveenkader zoals in het regeerakkoord is aangegeven, met een maximaal budgettair beslag oplopend tot structureel € 250 miljoen. De regeling uitgewerkt in onderhavig wetsvoorstel heeft een structureel budgettair beslag van € 250 miljoen. De budgettaire effecten op korte termijn bedragen € 10 miljoen in 2015, € 20 miljoen in 2016 en € 30 miljoen in 2017. Het budgettaire beslag van de excedentregeling betreft – evenals de fiscale facilitering van pensioenen via het Witteveenkader – een inkomstenderving. Concreet leidt het tot minder inkomsten uit de loon- en inkomensheffing.

ChristenUnie

Het kabinet gaat graag in op de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie voor zover deze nog niet zijn beantwoord.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er ook alternatieven zijn overwogen voor de pensioenexcedentregelingen. Verder vragen deze leden of door de werkgroep is nagedacht over het verplichtend karakter.

¹¹ Kamerstukken 2012/13, 33 566, nr. 15.

¹² Kamerstukken 2012/13, 33 610, nr. 11

Uit het verslag van de Werkgroep Witteveen van de Stichting van de Arbeid¹³ kan worden afgeleid dat de werkgroep over verschillende alternatieven heeft nagedacht. Ook een vrijwillige excedentregeling behoorde tot de mogelijkheden, maar uiteindelijk is gekozen voor een verplichte regeling.

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan dat zij het antwoord van het kabinet op de motie Slob naar de generationele gevolgen van de pensioenexcedentregelingen cryptisch vinden. Zij vragen een nadere uitwerking op dit punt, ook wat betreft de rekenexercitie van het Centraal Planbureau (CPB). Het CPB heeft zowel de generatie-effecten van het wetsvoorstel Witteveen 2015 berekend als de effecten op de generaties van het onderhavige wetsvoorstel. Onderhavig wetsvoorstel verzacht de effecten die optreden als gevolg van de wijzigingen in het wetsvoorstel Witteveen 2015, door (ten opzichte van laatstgenoemd wetsvoorstel) een kleine verhoging van de opbouw voor iedereen met een inkomen tot € 100.000 en een grote verhoging van de opbouw voor inkomens boven de € 100.000. De berekening van het CPB laat zien dat deze regelingen vooral ten goede komen aan jongeren, met name jongeren die meer verdienen dan € 100.000. Jongeren kunnen immers langer van de regeling profiteren dan ouderen met hoge inkomens. Vanaf een leeftijd van 30 jaar neemt het voordeel van de excedentregelingen geleidelijk af.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet de excedentregeling primair uitvoert als wens van de sociale partners. Tevens vragen zij naar de politieke consequenties indien de Eerste Kamer dit wetsvoorstel niet aanneemt.

Een van de afspraken van het sociaal akkoord is dat het kabinet de sociale partners de ruimte heeft gegeven om alternatieven of aanvullingen op de in het regeerakkoord voorgestelde versobering van het Witteveenkader te bedenken. Het kabinet heeft hierbij als randvoorwaarden aangegeven dat het voorstel uitvoerbaar moest zijn en inpasbaar binnen de budgettaire randvoorwaarden. Vervolgens is een werkgroep van de Stichting van de Arbeid met een advies gekomen voor een excedentregeling. Het kabinet heeft geconstateerd dat de voorgestelde excedentregeling voldoet aan de gestelde randvoorwaarden en heeft het voorstel vervolgens vertaald in wetgeving. Deze regeling kan dus zeker gezien worden als uitwerking van de wens van sociale partners. Het kabinet onderschrijft echter het belang van de voorgestelde excedentregeling, mede in het licht dat het voorstel – als onderdeel van het sociaal akkoord – kan bijdragen aan draagvlak voor de aanpassingen van de fiscale facilitering voor aanvullende pensioenen. Het kabinet heeft er alle vertrouwen in dat ook de Eerste Kamer het belang van hiervan onderschrijft en derhalve het wetsvoorstel zal aannemen.

OSF

Het lid van van de fractie van de OSF heeft vragen gesteld of de mogelijkheid om pensioenexcedentregelingen verplicht te stellen wenselijk is.

Het kabinet merkt op dat het de keuze laat aan vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Het kabinet is van oordeel dat de sociale partners voldoende in staat zijn om te beoordelen of en in hoeverre gebruikmaking van de excedentregeling in een sector in een behoefte voorziet.

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

¹³ Kamerstukken II 2013/13, 33 610, nr. 11.