

Vergaderjaar 2013–2014

33 672

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

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 september 2013

Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de nadere vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, GroenLinks 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

De leden van de fractie van de VVD uiten hun zorg over de uitvoeringsaspecten van het onderhavige wetsvoorstel en geven aan dat deze zorgen nog niet zijn weggenomen. De genoemde leden zijn daarom geïnteresseerd in werkbare alternatieven voor het onderhavige wetsvoorstel, die recht doen aan de intenties van het Sociaal Akkoord en passen binnen de budgettaire ruimte. In dat kader hebben de genoemde leden aanvullende vragen over het antwoord van het kabinet over het door hen geschetste alternatieve voorstel waarbij een onbegrensde vrijstelling in box 3 geldt voor niet-afkoopbare bovenmatige pensioenaanspraken en pensioenrechten als bedoeld in de Pensioenwet. Het kabinet heeft opgemerkt dat het in het betreffende voorstel bijzonder aantrekkelijk wordt om geld opzij te zetten voor de oude dag. Hierbij vragen de genoemde leden of het kabinet er niet aan voorbijgaat dat er eerst belastingheffing in box 1 plaatsvindt en dat de middelen om belastingheffing te voldoen uit overige

(netto)inkomsten of vermogen dienen te worden voldaan. Daarom vragen zij of de risico's niet beperkter zijn dan het kabinet heeft doen voorkomen. Het kabinet waardeert de interesse van de leden in het beperken van uitvoeringskosten bij het onderhavige wetsvoorstel rekening houdend met de intenties van het Sociaal Akkoord en de beschikbare budgettaire ruimte. Over het alternatieve voorstel van de leden van de fractie van de VVD heeft het kabinet opgemerkt dat dit gepaard gaat met twee belangrijke risico's die het kabinet onwenselijk acht. Het eerste risico betreft de – niet begrensde – fiscale prikkel voor extra pensioenbesparingen die eerder stoppen met werken aantrekkelijk maakt, terwijl de komende decennia het aantal gepensioneerden ten opzichte van de werkende beroepsbevolking sterk toeneemt (grijze druk). Het tweede risico betreft het sterk teruglopen van de opbrengst uit de box 3-heffing, waardoor de overheidsfinanciën nog verder onder druk komen te staan. Bij het benoemen van deze risico's is het kabinet zich ervan bewust dat in het voorstel van de genoemde leden de bovenmatige pensioenaanspraak in box 1 wordt belast en het niet mogelijk is om het nettopensioen af te kopen. Door deze aspecten zal het voorstel vooral aantrekkelijk zijn voor mensen die voldoende geld ter beschikking hebben om te voorzien in hun eigen levensonderhoud. Voor hen zal het veelal financieel voordelig zijn om belastingheffing in box 3 over het forfaitaire rendement van hun overige vermogen te voorkomen via de – onbegrensde en in box 3 vrijgestelde – (netto)pensioenaanspraak waarmee tevens eerder stoppen met werken fiscaal wordt gestimuleerd. Dit brengt de risico's met zich mee die het kabinet heeft benoemd. Deze risico's zijn naar het oordeel van het kabinet alleen te voorkomen als de vrijstelling in box 3 voor de excedentregeling een concrete begrenzing kent die vergelijkbaar is met de begrenzing die thans geldt voor fiscaal gefaciliteerde vrijwillige en verplichte oudedagsvoorzieningen.

De leden van de fractie van de VVD vragen verder of het kabinet nog andere alternatieven ziet in de vorm van een vrijwillige, niet afkoopbare, excedentregeling in box 3 binnen het gestelde budgettaire kader. Deze leden zijn van mening dat een excedentregeling wat hen betreft een vrijwillig karakter dient te hebben. Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen het kabinet naar alternatieven voor de excedentregelingen zoals opgenomen in het wetsvoorstel. Specifiek vragen zij naar de mogelijkheden om alternatieven voor de excedentregeling te ontwikkelen die ook ten goede komen aan de minder draagkrachtigen en waarvan ook mensen gebruik kunnen maken die niet in loondienst zijn (zoals zzp'ers). De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een (cijfermatige) uitwerking van de mogelijke alternatieven.

Het kabinet merkt op dat het wetsvoorstel als uitgangspunt heeft gehanteerd de wensen van de Stichting van de Arbeid zoals verwoord in de eindrapportage van 7 juni 2013. Bij de vormgeving van het wettelijk kader is vervolgens aansluiting gezocht bij de bestaande systematiek voor pensioenen en lijfrenten, met dien verstande dat het niet meer gaat om een fiscale facilitering volgens de omkeerregel maar om een vrijstelling van de oudedagsvoorziening in box 3. Binnen de aan de sociale partners beschikbaar gestelde budgettaire ruimte bestaat ook ruimte voor een andere invulling van de excedentregelingen. In reactie op de suggestie van de leden van de VVD-fractie kan inderdaad ook worden gedacht aan een *vrijwillige* regeling buiten de arbeidsvoorwaardelijke sfeer. Zo'n regeling is reeds opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel via de zogenoemde lijfrente-excedentregelingen. In de richting van de leden van de fractie van GroenLinks kan worden opgemerkt dat deze regelingen ook openstaan voor zzp'ers. Alleen vrijwillige, niet-arbeidsvoorwaardelijke excedentregelingen faciliteren is – vanwege de te verwachten lagere benuttingsgraad – budgettair minder kostbaar dan wanneer ook verplicht-gestelde excedentregelingen zijn toegelaten. Bij het gegeven budgettaire

kader kan bij het uitsluitend faciliteren van vrijwillige, niet-arbeidsvoorwaardelijke excedentregelingen dus een grotere opbouwruimte van circa 2% van het gemiddelde inkomen worden geboden.¹ Dat zou ook betekenen dat de structureel beschikbare middelen uit het Sociaal Akkoord van € 250 miljoen voor een groter deel ten goede komen aan de inkomens onder de € 100.000, namelijk € 150 miljoen in plaats van € 120 miljoen. Bovendien geldt bij een hoger opbouwpercentage dat de uitvoeringskosten relatief afnemen en dat de complexiteit bij individuele contracten geringer kan zijn. Eventuele schaalvoordelen zijn bij vrijwillige producten te realiseren door collectief vermogensbeheer.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet het noodzakelijk acht dat de uitvoerders van fiscaal gefaciliteerde pensioenen en fiscaal bovenmatige pensioenen strikt gescheiden dienen te zijn. Deze leden vragen of het niet mogelijk is dat pensioenuitvoerders en in het bijzonder verzekeraars een strikt gescheiden uitvoering (aparte administratie, voorzieningen, etc.) kunnen hanteren zodat een strikte scheiding van uitvoerders niet noodzakelijk is.

Zoals het kabinet eerder heeft opgemerkt ziet het mede als zijn taak prudent om te gaan met risico's voor de overheidsfinanciën. Daarbij hoort ook het voorkomen van (fiscale systeem)risico's die kunnen ontstaan als pensioenvermogen dat met toepassing van de omkeerregel wordt opgebouwd wordt vermengd met nettopensioenvermogen waaruit fiscaal onbelaste uitkeringen worden gedaan. Daarom hecht het kabinet aan het adequaat gescheiden houden van de twee «potten van vermogen» waarvoor een andere fiscale behandeling geldt. Deze scheiding is ook geadviseerd door De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) in de brief van 14 juni 2013².

In voornoemde brief wijzen DNB en AFM specifiek op een door DNB recentelijk bij pensioenverzekeraars en pensioenuitvoerders verricht onderzoek naar de kwaliteit van de pensioenadministraties. Uit dit onderzoek bleek dat de pensioenaanspraakberekeningen in een substantieel aantal gevallen aantoonbaar niet juist waren. Op basis van de conclusies van De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten, acht het kabinet het te risicovol om de eis van strikt gescheiden uitvoerders los te laten.

Daarnaast wijst het kabinet op de eis in artikel 123 van de Pensioenwet dat indien een pensioenfonds meerdere pensioenregelingen uitvoert deze pensioenregelingen financieel één geheel moeten vormen. Het kabinet is dan ook van mening dat strikte scheiding van uitvoerders noodzakelijk is.

De leden van de fractie van de VVD vragen het kabinet hoe artikel VII van wetsvoorstel 33 610 zich verhoudt tot de opmerking van het kabinet in de memorie van antwoord bij het onderhavige wetsvoorstel dat een pensioenuitvoerder in beginsel niet verplicht is om pensioenexcedentregelingen op verzoek van de gerechtigde tot dat pensioen af te laten kopen. Artikel VII, onderdeel A, van wetsvoorstel 33 610 regelt de invoering van de verplichting voor een pensioenuitvoerder om op verzoek van de gerechtigde tot een pensioen over te gaan tot afkoop van het deel van de pensioenaanspraken dat uitgaat boven de begrenzingen die zijn opgenomen in de hoofdstukken IIB en VIII van de Wet op de loonbelasting 1964. Op deze verplichting tot afkoop op verzoek is in artikel III, onderdeel A, van het onderhavige wetsvoorstel vervolgens een uitzondering

¹ Dit is de opbouwruimte van de AOW, het ouderdomspensioen volgens de omkeerregel en het excedentpensioen gezamenlijk.

² Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 33 610, nr. 13.

opgenomen voor pensioenexcedentregelingen. De verplichting voor een pensioenuitvoerder om mee te werken aan een afkoop geldt dus alleen voor pensioen dat uitgaat boven de begrenzings van de hoofdstukken IIB en VIII van de Wet op de loonbelasting 1964 en waarvoor tevens de box 3-vrijstelling voor pensioenexcedentregelingen niet van toepassing is.

GroenLinks

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het de bedoeling van sociale partners was dat vooral jongeren met een topinkomen zouden profiteren van de excedentregeling. Deze leden vragen of het kabinet het wenselijk acht een ingewikkelde regeling met hoge uitvoeringskosten op te tuigen voor jongeren met een topinkomen.

In het Sociaal Akkoord hebben sociale partners aangegeven dat bij de uitwerking van alternatieven een belangrijk uitgangspunt is dat tot een gelijkwaardige pensioenopbouw voor ieder inkomen wordt gekomen en dus niet alleen voor topinkomens van jongeren. Het kabinet heeft in het kader van het akkoord geen belemmeringen aan sociale partners opgelegd bij de aanwending van de beschikbare middelen. De 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.

OSF

Het lid van de fractie van de OSF vraagt of zeggenschap over persoonlijk eigendom bij de sociale partners gelegd kan worden en stelt dat dit geheel los staat van de vraag over wat sociale partners met hun geringe representativiteit wellicht wenselijk achten.

Zoals het kabinet eerder uiteen heeft gezet zijn pensioenfondsen juridische eigenaar van het pensioenvermogen. De Pensioenwet schrijft voor dat het fonds wordt bestuurd door sociale partners. Dat is nodig om solidariteit tussen generaties mogelijk te maken. De aanspraak die een deelnemer op het fonds heeft is een eigendomsrecht. De Pensioenwet stelt regels over hoe het bestuur deze aanspraak moet beschermen. De zeggenschap van sociale partners is door deze wettelijke bepalingen ingekaderd.

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