

Vergaderjaar 2013–2014

33 847

Wijziging van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen en het Belastingplan 2014

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 29 april 2014

Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de nadere vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, de SP, D66 en de ChristenUnie.

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 fracties van de VVD en van het CDA vragen of de daling van het opbouwpercentage ook tot een lagere werknemersbijdrage en daarmee een hogere koopkracht van werknemers leidt als de werknemersbijdrage is geformuleerd als percentage van de pensioengrondslag. Tevens wordt gevraagd of het kabinet in beeld kan brengen in welk deel van de pensioenregelingen de werknemersbijdrage is geformuleerd als percentage van de premies.

Wanneer de werknemersbijdrage aan de premie is geformuleerd als een vast percentage van de pensioengrondslag, leidt een daling van het opbouwpercentage niet automatisch tot een lagere werknemersbijdrage. Het is dan aan sociale partners om opnieuw afspraken te maken over de werkgevers- en werknemersbijdrage. Overigens leidt, zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag, ook een verlaging van het werkgeversdeel volgens het Centraal Planbureau (CPB) via lagere loonkosten tot ruimte voor een hoger brutoloon en daarmee extra koopkracht voor werknemers.

Volgens de leden van de fractie van het CDA kan de Belastingdienst geconfronteerd worden met ongeveer 40.000 verzoeken om pensioen-

regelingen te beoordelen. De leden van de fractie van de VVD vragen hoeveel verzoeken de Belastingdienst verwacht te ontvangen. Zowel de leden van de fractie van het CDA als de leden van de fractie van de VVD vragen hoe de Belastingdienst de verzoeken organisatorisch gaat verwerken.

Bij de eerdere wijzigingen van het fiscale pensioenkader is een beperkt aantal pensioenregelingen met een beroep op artikel 19c van de Wet op de loonbelasting 1964 ter beoordeling voorgelegd aan de inspecteur. Dit heeft bij de Belastingdienst niet tot bijzondere uitvoeringsproblemen geleid. Voor de uit het nu voorliggende wetsvoorstel voortvloeiende wijzigingen zal een kortere aanpassingstermijn gelden dan bij de eerdere wijzigingen van het fiscale pensioenkader. De beperkte termijn voor het aanpassen van de pensioenregeling kan leiden tot een groter aantal regelingen dat ter beoordeling wordt voorgelegd aan de Belastingdienst. Om de overgang naar het gewijzigde fiscale pensioenregime zo soepel mogelijk te laten verlopen, heeft de Belastingdienst een taskforce van pensioendeskundigen gevormd. Indien veel pensioenregelingen in een korte termijn ter beoordeling aan de Belastingdienst zullen worden voorgelegd, kan dit uitvoeringsproblemen geven voor de Belastingdienst. In dat geval zal de Belastingdienst waarschijnlijk niet alle regelingen binnen de daarvoor geldende termijn kunnen beoordelen. Daarom probeert de Belastingdienst het aantal verzoeken om een voorgenomen pensioenregeling te beoordelen zo veel als mogelijk te beperken door bijvoorbeeld zelf modelpensioenovereenkomsten voor directeurs/grotaandeelhouders te publiceren en modelpensioenovereenkomsten van advieskantoren te beoordelen. Een pensioenregeling die is opgemaakt op basis van een door de Belastingdienst goedgekeurde modelpensioenovereenkomst, hoeft niet meer ter beoordeling aan de inspecteur te worden voorgelegd. Verder voert de Belastingdienst regelmatig (voor-) overleg met pensioenuitvoerders, pensioenverzekeraars en pensioenadvieskantoren over de mogelijke inhoud van pensioenregelingen en pensioenproducten. Dit beperkt het aantal pensioenregelingen dat ter beoordeling wordt voorgelegd aan de Belastingdienst.

De leden van de fractie van de VVD geven aan dat de pensioenuitvoerders bij de aanpassing van de verzekerde regelingen afhankelijk zijn van de afspraken tussen werkgevers en werknemers. Deze leden stellen dat pensioenuitvoerders daardoor mogelijk onvoldoende tijd hebben om een en ander te verwerken in hun administratie, zeker als werkgevers en werknemers tot het laatste moment wachten met het vastleggen van een nieuwe afspraak. Deze leden vragen of het kabinet deze zorg deelt en indien dit het geval is hoe het kabinet denkt dit probleem te kunnen verhelpen. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen hiernaar. Het kabinet begrijpt de zorg van deze leden, maar is van mening dat het aan sociale partners is om te bepalen wanneer de onderhandelingen starten. Daarbij hoeft naar de mening van het kabinet niet gewacht te worden tot de definitieve regelgeving vaststaat. Het kabinet merkt daarnaast op dat het zich zal inzetten om de implementatie te vergemakkelijken. Voor pensioenuitvoerders is het mogelijk om gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheid om pensioenregelingen die voor 1 januari 2015 ter beoordeling zijn voorgelegd aan de Belastingdienst met terugwerkende kracht aan te passen aan het Witteveenkader. Ook zal de Belastingdienst de mogelijkheid bieden aan werkgevers en/of pensioenuitvoerders om conceptpensioenregelingen centraal ter beoordeling voor te leggen. De Belastingdienst is bereid tot vooroverleg over pensioenregelingen en er zal een heldere communicatie opgezet worden richting het pensioenveld. Nieuwe standpunten over de aangepaste regelgeving zullen gepubliceerd worden op www.belastingdienstpensioensite.nl. Om de praktijk alvast zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen zijn als

bijlage bij deze nadere memorie van antwoord de premiestaffels gevoegd die gelden als het onderhavige wetsvoorstel wordt aanvaard.

De leden van de fracties van de VVD en van het CDA hebben vragen over arbeidsongeschikten en schadevrijval. Zij willen weten in hoeverre de versoering van het fiscale kader gevolgen heeft voor arbeidsongeschikte deelnemers met een premievrijstelling op basis van de uitgangspunten die golden ten tijde van het arbeidsongeschikt worden. Ook vragen zij aan wie de vrijval van de schadereserve toekomt. De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet aansluitingsproblemen ziet bij toekomstige arbeidsongeschikten. Ook vragen zij hoe dit aansluit bij het einde van de WIA, de AOW-ingangleeftijd en de pensioenrichtleeftijd. De leden van de fractie van het CDA vragen of artikel 10a van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 moet worden aangepast om voor deelnemers die wellicht in de toekomst arbeidsongeschikt worden premievrijstelling mogelijk te maken tot hun pensioenrichtleeftijd en niet tot het eindmoment van de WIA.

Het kabinet merkt op dat uitgangspunt is dat de voorgestelde aanpassing van het fiscale kader – conform de systematiek bij eerdere aanpassingen van het fiscale kader voor pensioen (Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling (Wet VPL) en de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd (Wet VAP) – voor iedereen zal gelden wat betreft de nieuwe pensioenopbouw vanaf 1 januari 2015.

Als er sprake is van een voortgezette pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid (premielvrijstelling) wordt in pensioenregelingen van pensioenfondsen doorgaans bepaald dat deelnemers die arbeidsongeschikt zijn geworden premievrij blijven deelnemen aan de pensioenregeling (derhalve met hetzelfde opbouwpercentage en dezelfde pensioenrichtleeftijd als de overige deelnemers). Bij premievrijstelling komt de premie voor rekening van het pensioencollectief. De versoering van de pensioenopbouw zal bij premievrijstelling dus leiden tot een lagere premie ten gunste van het pensioencollectief dat de premie opbrengt. Bij pensioenregelingen uitgevoerd door verzekeringsmaatschappijen wordt de verzekering voor de pensioenopbouw veelal gecombineerd met een verzekering voor premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid. De voor de arbeidsongeschikte werknemer te betalen pensioenpremies komen in dat geval nadat en voor zover de werknemer vanwege de arbeidsongeschiktheid wordt ontslagen tot het in de verzekering voor de premievrijstelling afgesproken niveau voor rekening van de verzekeraar. Ook in die situatie geldt als uitgangspunt dat de pensioenregeling van de arbeidsongeschikte werknemer moet worden aangepast aan de wijzigingen van de fiscale regels voor pensioen. Echter, als een voortgezette premiebetaling voor rekening van het pensioenfonds of de verzekeraar civielrechtelijk definitief is geworden op het moment dat de fiscale pensioenregels worden gewijzigd, is onder voorwaarden goedgekeurd dat de pensioenopbouw niet aangepast hoeft te worden.¹ In dat geval zal de versoering van het fiscale pensioenkader dus geen gevolgen hebben voor de voortgezette pensioenopbouw van een arbeidsongeschikte.

Wat betreft de vraag of de premievrijstelling voor toekomstige arbeidsongeschikten zou moeten doorlopen tot hun pensioenrichtleeftijd in plaats van het eindmoment van de WIA, merkt het kabinet het volgende op. De wijze waarop premievrijstelling wordt verleend hangt in de eerste plaats af van wat hierover is opgenomen in de pensioenregeling. De fiscale facilitering van pensioenopbouw is normaliter verbonden aan de diensttijd. Ingeval de diensttijd is beëindigd na onvrijwillig ontslag, bijvoorbeeld door arbeidsongeschiktheid, telt de periode waarin een loongerelateerde uitkering wordt ontvangen bij fictie mee als diensttijd

¹ Besluit van 20 december 2013, nr. BLKB 2013/2199M, Stcrt. 2013, 35880.

waarover pensioen kan worden opgebouwd. De loongerelateerde uitkering kan bestaan uit een WIA-uitkering. Deze eindigt uiterlijk bij het bereiken van de AOW-leeftijd. Dat is normaliter ook de leeftijd waarop mensen uiterlijk met pensioen plegen te gaan. Het is juist dat de AOW-gerechtigde leeftijd lager kan zijn dan de pensioenrichtleeftijd. Dit houdt verband met het verschil in systematiek voor het aanpassen van de AOW- en de pensioenrichtleeftijd. De AOW heeft direct invloed op de leeftijd waarop mensen met pensioen plegen te gaan, terwijl een wijziging van de pensioenrichtleeftijd pas op lange termijn doorwerkt in de feitelijke pensioenleeftijd. De pensioenrichtleeftijd dient immers slechts ter bepaling van de jaarlijkse fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw. Bij een verhoging van de pensioenrichtleeftijd zullen de eerder, op basis van een lagere pensioenrichtleeftijd, opgebouwde pensioenaanspraken actuariael worden herrekend. Het duurt daarom veel langer voordat een hogere pensioenrichtleeftijd doorwerkt in de feitelijke pensioenleeftijd. Het kabinet is daarom niet voornemens artikel 10a van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 op dit punt aan te passen.

CDA

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de passage in de memorie van antwoord waarin is aangegeven dat van artikel 19c van de Wet op de loonbelasting 1964 gebruik zou kunnen worden gemaakt voor het aanpassen van de pensioenregeling aan het volgens het voorliggende wetsvoorstel aan te passen fiscale kader. Volgens genoemde leden volgt uit de wetsgeschiedenis dat artikel 19c bedoeld is om rechtszekerheid te bieden en niet om extra tijd te geven om de regeling aan te passen. Van het bieden van rechtszekerheid is volgens genoemde leden ook geen sprake, omdat bij voorbaat al vaststaat dat de voorgelegde regeling niet zal voldoen en dus aangepast moet worden. De leden vragen of het kabinet het eens is met deze redenering.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat artikel 19c van de Wet op de loonbelasting 1964 bedoeld is om optimale rechtszekerheid te bieden zonder dat de slagvaardigheid verloren gaat.² Het kabinet gaat ervan uit dat werkgevers en werknemers de pensioenregeling op tijd aanpassen aan het per 1 januari 2015 te wijzigen fiscale kader. Tegelijkertijd kan er de behoefte bestaan om een pensioenregeling ter beoordeling voor te leggen aan de inspecteur om rechtszekerheid te krijgen over de aanvaardbaarheid van de voorgenomen (wijzigingen in een) pensioenregeling. De in de memorie van antwoord beschreven wijze waarop de Belastingdienst hier in de praktijk mee om pleegt te gaan dient de rechtszekerheid en helpt een fiscaal onzuivere regeling te voorkomen als voor 1 januari 2015 de hierover eventueel gewenste zekerheid nog niet zou zijn verkregen. Het kabinet meent dat de in de memorie van antwoord beschreven mogelijkheden niet in strijd zijn met het doel om rechtszekerheid te bieden, maar dat deze mogelijkheden – in die gevallen waarin voor 1 januari 2015 nog onzekerheid bestaat over het voldoen aan de fiscale voorwaarden – de praktijk wel kunnen helpen.

De leden van de fractie van het CDA leiden uit gegevens van De Nederlandsche Bank (DNB) af dat ongeveer 95% van de pensioenregelingen in Nederland een hoger pensioenopbouwpercentage heeft dan vanaf 1 januari 2015 is toegestaan. Deze leden vragen hierop een reactie van het kabinet in het kader van de vraag in hoeverre een verlaging van de pensioenopbouw ook daadwerkelijk zal leiden tot een verlaging van de pensioenpremie.

De leden van de fractie van het CDA merken terecht op dat het voor de pensioenopbouw te hanteren opbouwpercentage onderdeel is van de

² Kamerstukken II 1997/98, 26 020, nr. 3, blz. 13.

voorwaarden waaraan de pensioenregeling zal moeten voldoen. In de meeste gevallen zal het pensioenopbouwpercentage en/of de overige inhoud van de bestaande regelingen niet voldoen aan de per 1 januari 2015 geldende voorwaarde. Om te kunnen voldoen aan de voorwaarden van het gewijzigde fiscale pensioenkader zal dan ook een groot deel van de bestaande pensioenregelingen aangepast moeten worden. De in de pensioenregelingen te verwerken beperking van de ruimte voor pensioenopbouw zal leiden tot een daling van de pensioenpremie. De werkelijke daling van de pensioenpremie kan echter wel lager zijn dan overeenkomt met de voorgestelde verlaging van het pensioenopbouwpercentage. Het CPB gaat er in de ramingen van uit dat 1/3 van de mogelijke premiedaling zich niet zal voordoen omdat sociale partners naar verwachting de vrijval van de premieruimte gedeeltelijk zullen aanwenden voor een verbetering van de pensioenregeling of ter verbetering van de dekkingsgraad. Om ervoor te zorgen dat de versobering van de pensioenopbouw voor het overige deel wel doorwerkt in een lagere pensioenpremie heeft het kabinet de premiewaarborgen voorgesteld.

De leden van de fractie van het CDA stellen dat de dekkingsgraad stijgt als de pensioenpremie minder dan evenredig wordt verlaagd dan het opbouwpercentage. Zij verzoeken het kabinet om een reactie. Het kabinet kan deze stelling onderschrijven. Als de pensioenpremie langere tijd boven het kostendekkende niveau wordt vastgesteld, stijgt de dekkingsgraad.

De leden van de fractie van het CDA hebben het kabinet gevraagd in te gaan op de destijds aangevoerde, en deels ook al in de eerdere schriftelijke behandeling besproken kritiek op de te verwachten opbrengsten van deze maatregel. Deze leden vragen het kabinet te beargumenteren in hoeverre deze kritiek door middel van deze novelle wordt ondervangen. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven zijn bij het oorspronkelijke wetsvoorstel veel vragen gesteld in hoeverre een verlaging van de pensioenopbouw ook daadwerkelijk leidt tot een verlaging van de pensioenpremie. Indien de pensioenpremie namelijk niet daalt, wordt de geraamde opbrengst van het wetsvoorstel ook niet gerealiseerd. De kosten voor de overheid die gemoeid zijn met de aftrekbaarheid van de pensioenpremie hangen uiteraard af van de hoogte van de pensioenpremie.

Dit punt is uitvoerig ter sprake gekomen tijdens het constructieve overleg met de fracties van D66, de ChristenUnie en de SGP. De doorwerking van de versobering van de pensioenopbouw in lagere pensioenpremies, is in dit overleg aan de orde gekomen. Om de doorwerking naar de premies nog meer zeker te stellen, heeft het kabinet negen premiewaarborgen voorgesteld. Het kabinet vertrouwt erop dat deze extra waarborgen die (deels) in de novelle geregeld worden, de zorg omtrent de doorwerking van de versobering van de pensioenopbouw op de hoogte van de premie wegnemen. Het kabinet wijst in dit kader op de jaarlijkse enquête over de ontwikkeling van de pensioenpremie die DNB houdt onder de 25 grootste pensioenfondsen en waaruit blijkt dat de wijziging per 1 januari 2014 van het Witteveenkader reeds tot een premiedaling heeft geleid zonder deze extra premiewaarborgen. De introductie van de premiewaarborgen in de novelle zal naar de mening van het kabinet daarom ondersteunend zijn.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet de visie deelt dat de nettolijfrente per definitie een derdepijlerproduct is en dat met een nettolijfrente in de tweede pijler in feite een nettopensioen in de tweede pijler wordt bedoeld.

Het kabinet merkt op dat de aanvankelijke vormgeving van de nettolijfrente inderdaad een derdepijlerproduct betrof, omdat expliciet in de Pensioenwet werd uitgesloten dat de nettolijfrente pensioen kan zijn. Naar

aanleiding van de discussie in de Tweede Kamer heeft het kabinet met de richtinggevende brief aangegeven dat en onder welke voorwaarden ook uitvoering in de tweede pijler mogelijk is. Het betreft dan inderdaad wel tweedepijlerpensioen. Dit betekent echter niet dat de term nettolijfrente gewijzigd hoeft te worden, omdat de termen pensioen en lijfrente niet met elkaar in tegenspraak hoeven te zijn.

De leden van de fractie van het CDA vragen voorts naar de werkgeversbijdrage bij uitvoering van de nettolijfrente in de tweede pijler waarbij een leeftijdsafhankelijke staffel geldt voor de premie-inleg van de nettolijfrente. Uit het wetsvoorstel volgt dat ook voor de fiscale facilitering van de nettolijfrente in de tweede pijler wordt vereist dat werknemers die niet deelnemen aan de nettolijfrente maar voor het overige in dezelfde omstandigheden verkeren, dezelfde werkgeversbijdrage krijgen. De leden van de fractie van het CDA vragen om een reactie op het standpunt dat de bijdrage bij het afzien van deelname aan de nettolijfrente in strijd zou zijn met uitspraken van de Commissie Gelijke Behandeling die gaan over gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid.

Het kabinet gaat ervan uit dat de leden van de fractie van het CDA met de werkgeversbijdrage doelen op de in de Pensioenwet opgenomen voorwaarde dat een werkgeversbijdrage van ten minste 10% vereist is bij uitvoering van een vrijwillige pensioenregeling in de vorm van een premieovereenkomst door pensioenfondsen. Een dergelijke bijdrage volgt derhalve uit de Pensioenwet en is niet vereist voor de fiscale facilitering van de nettolijfrente. Voor de fiscale facilitering is wel vereist dat, als een werkgeversbijdrage wordt verstrekt voor deelname aan de nettolijfrente, deze bijdrage ook tot minimaal hetzelfde bedrag wordt verstrekt aan vergelijkbare werknemers die niet deelnemen aan de nettolijfrente. Bij het verstrekken van een werkgeversbijdrage voor de nettolijfrente dient een werkgever er, gezien de uitspraken van de Commissie Gelijke Behandeling (tegenwoordig het College voor de Rechten van de Mens), uiteraard wel op te letten dat geen onderscheid wordt gemaakt op grond van de leeftijd van de werknemer.

De leden van de fractie van het CDA merken op dat in artikel 32ba, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 is opgenomen dat pensioen in de zin van de Pensioenwet geen Regeling voor vervroegde uittreding (RVU) is. Hierdoor zijn werkgevers geen pseudo-eindheffing verschuldigd over pensioen in de zin van de Pensioenwet. Deze leden vragen of het kabinet bereid is ook de nettolijfrente uit te zonderen van de RVU-definitie. Het kabinet merkt op dat de nettolijfrente in de tweede pijler pensioen betreft in de zin van de Pensioenwet en daarmee dus geen RVU is. Een aparte uitzondering voor de nettolijfrente in artikel 32ba van de Wet op de loonbelasting 1964 is dus niet nodig.

SP

De leden van de fractie van de SP vragen of het correct is dat de vervangingsratio's tot aan de grens van € 100.000 lager zijn naarmate het inkomen lager is, ongeacht de oorzaak ervan. Deze leden nemen aan dat de gepresenteerde vervangingsratio's in de memorie van antwoord niet het gevolg zijn van de beperking van het Witteveenkader. Zij vragen of het dan correct is dat de vervangingsratio's wel het gevolg zijn van de vormgeving van het Witteveenkader.

Het kabinet kan bevestigen dat de vervangingsratio's – als geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheid een verlaagde franchise toe te passen – tot aan de grens van € 100.000 lager zijn naarmate het inkomen lager is. De verschillen in vervangingsratio's voor de verschillende inkomensniveaus worden veroorzaakt door de combinatie van het relatieve aandeel van de AOW-uitkering in het totale oudedagspensioen

en het feit dat alleen het eerder opgebouwde aanvullende pensioen actuariëel wordt herrekend bij het verhogen van de pensioenrichtleeftijd. Voor de lage inkomens bestaat het oudedagspensioen voor een groot deel uit de AOW-uitkering. De omvang van de AOW-uitkering wijzigt niet bij het verhogen van de AOW-leeftijd. Bij een hogere pensioenleeftijd voor het aanvullende pensioen vindt een herrekening plaats van de reeds opgebouwde jaarlijkse uitkeringen uit het aanvullend pensioen waardoor de uitkering per jaar hoger is (de uitkeringsperiode is immers korter). Bij een verhoging van de AOW-leeftijd vindt geen actuariële herrekening plaats. Omdat bij hogere inkomens het inkomen na pensionering voor een groter deel bestaat uit het aanvullend pensioen veroorzaakt dit de verschillen in de vervangingsratio's voor de verschillende inkomensniveaus.

Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven geeft een vervangingsratio de hoogte van de pensioenuitkering weer die voortvloeit uit de bij de gemaakte veronderstellingen te bereiken aanspraken, uitgedrukt in een percentage van het huidige inkomen. De omvang van de vervangingsratio kan niet in algemene termen worden uitgedrukt, omdat deze afhankelijk is van de individuele omstandigheden van een deelnemer aan een pensioenregeling. Dit betekent dat er niet één feitelijke vervangingsratio bestaat, maar dat voor verschillende situaties er verschillende theoretische vervangingsratio's denkbaar zijn. De vormgeving van het Witteveenkader is dus slechts één factor die de uitkomst van een vervangingsratio bepaalt. Andere factoren zoals de loonontwikkeling, het carrièrepad en de toetreedleeftijd om pensioen op te bouwen bepalen ook de uitkomst van de vervangingsratio's. Bij de gepresenteerde berekeningen in de memorie van antwoord is daarom een aantal veronderstellingen gemaakt die in de bijlage bij de memorie van antwoord terug te vinden zijn.³

De leden van de fractie van de SP geven aan dat in de memorie van antwoord staat dat «Het voorkomen van deze verschillen in vervangingsratio's is op dit moment ook niet een doel van het kabinet.» Deze leden vragen of «op dit moment» betekent dat een aanpassing van het Witteveenkader op dit punt in het verschiet ligt. Indien dit niet het geval is, vragen deze leden op welke rechtvaardigheidsbeginselen het kabinet de verschillen in vervangingsratio's goed verdedigbaar acht.

Het kabinet geeft uitvoering aan het Regeerakkoord en aan de wijzigingsvoorstellen die het kabinet in december 2013 heeft gepresenteerd na overleg met de fracties van D66, de ChristenUnie en de SGP. Het kabinet kan geen uitspraken doen over maatregelen van toekomstige kabinetten. Zoals hiervoor is aangegeven zijn de uitkomsten van vervangingsratio's afhankelijk van de aannames die gedaan worden. Het verschil in vervangingsratio's is een gevolg van de herrekening van aanvullend pensioen bij een hogere pensioenleeftijd. Het verschil is dan ook in essentie te verklaren doordat aanvullend pensioen een reeds verworven recht is dat wordt gerespecteerd, terwijl dit niet voor de AOW geldt. Het kabinet acht de verschillen daarom verdedigbaar.

Dat neemt niet weg dat het Witteveenkader hogere vervangingsratio's voor lagere inkomens mogelijk maakt door gebruik te maken van een verlaagde AOW-franchise. De leden van de fractie van de SP vragen om een toelichting op dat punt. Het kabinet merkt op dat aanvullend pensioen in principe bedoeld is als aanvulling op de AOW. Daarom is het fiscale kader toegesneden op pensioenopbouw dat de AOW aanvult. Het is niettemin mogelijk om bij de fiscaal gefaciliteerde ruimte voor pensioen rekening te houden met een lagere AOW-franchise bij een lager opbouwpercentage. Deze mogelijkheid is in de fiscale regels opgenomen naar aanleiding van het op 5 november 2004 gesloten Sociaal Akkoord 2004.

³ Kamerstukken I 2013/14, 33 847, nr. D.

Een lagere AOW-franchise resulteert erin dat voor de pensioenopbouw minder rekening wordt gehouden met de AOW. Daardoor is de pensioengrondslag dus groter, hetgeen met name gunstig is voor lagere inkomens. De combinatie van een verlaagde AOW-franchise en een lager opbouwpercentage resulteert voor lagere inkomens in hogere pensioenopbouw en dus in hogere vervangingsratio's dan het geval zou zijn indien voor de pensioenopbouw uitgegaan zou worden van de «normale» inbouw van AOW en een «normaal» opbouwpercentage. Ook vragen de leden van de fractie van de SP of deze hogere vervangingsratio's ook gepaard zouden gaan met hogere pro-rata-kosten voor de werknemer en/of de werkgever dan voor werknemers met een hoger inkomen, en zo ja, in welke mate. De hogere pensioenopbouw voor lagere inkomens zal gepaard gaan met een hogere pensioenpremie. In hoeverre en op welke wijze de pensioenpremie wordt verdeeld tussen werknemers en werkgevers is aan sociale partners.

De leden van de fractie van de SP vragen of het klopt dat het aanvullend pensioenstelsel met zich meebrengt dat de onderste helft van de inkomensverdeling inkomen overdraagt aan de bovenste helft. Deze leden vragen verder als gevolg van welke oorzaken mensen met een gemiddeld lagere levensverwachting relatief meer bijdragen aan het pensioen dan mensen met een langere levensverwachting en wie controleert of bij het vaststellen van de pensioenpremie in de praktijk ten volle rekening wordt gehouden met de voor de deelnemers van het fonds te verwachten uitkeringsduur.

Voor zover bekend, zijn geen gegevens beschikbaar over de inkomensoverdracht waar de leden van de fractie van de SP op doelen. De pensioenpremie wordt mede gebaseerd op de gemiddelde levensverwachting van alle deelnemers van het fonds, en daarmee op de te verwachten uitkeringsduren. De premie wordt niet gedifferentieerd naar groepen of individuen met een (gemiddeld) hogere of lagere levensverwachting. DNB ziet erop toe dat pensioenfondsen een kostendekkende premie vaststellen.

De leden van de fractie van de SP vragen aandacht voor de vraag die zij stelden in het voorlopig verslag of het kabinet de opvatting deelt dat er voor mensen met lichamelijk zware beroepen, gezien hun gemiddeld kortere levensverwachting, een oplossing bedacht zou moeten worden waardoor zij (bij een vervangingsratio gelijk aan die voor niet zware beroepen) eerder kunnen stoppen met werken.

Het kabinet deelt de opvatting niet dat een oplossing bedacht zou moeten worden waardoor mensen met lichamelijk zware beroepen eerder kunnen stoppen met werken. Met het deelnemingsjarenpensioen bestaat er namelijk al een fiscale faciliteit voor mensen die al op jonge leeftijd zijn toegetreten tot het arbeidsproces en die dikwijls een lichamelijk zwaar beroep hebben. Met dit zogenoemde deelnemingsjarenpensioen wordt de fiscale ruimte geboden om met een bepaald aantal deelnemingsjaren twee jaar voorafgaand aan de AOW-leeftijd te pensioneren met een vervangingsratio van – met ingang van 1 januari 2015 – 75% van het gemiddelde loon (thans nog: 70% van het laatstverdiende loon). De leden van de fractie van de SP vragen of mensen die er gebruik van maken na die twee jaar uitkomen op de voor hen qua deelnemingsjaren «normale» vervangingsratio als ware het dat zij niet eerder zouden zijn gepensionerd. Dit is niet het geval. Het deelnemingsjarenpensioen vult het vervroegd ingaande ouderdompensioen, met inachtneming van een forfaitair AOW-bedrag vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd, levenslang aan tot maximaal 75% van het gemiddelde loon.

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet de opvatting deelt dat deze mensen voor het eerder stoppen met werken een relatief zware

prijs betalen (in vervangingsratio voor de verdere levensduur) ten opzichte van mensen voor wie twee jaar langer werken niet zo'n zware belasting is.

Het kabinet deelt de opvatting van genoemde leden niet. Met het deelnemingsjarenpensioen is namelijk een faciliteit geschapen om meer fiscaal gefaciliteerd pensioen op te bouwen dan mogelijk zou zijn binnen het reguliere Witteveen kader. Bovendien wordt het pensioen opgehoogd als de pensioeningangsdatum wordt opgehoogd. Verder merkt het kabinet op dat als mensen langer doorwerken dit in de regel leidt tot extra pensioenopbouw. Dit is redelijk, omdat pensioen immers een vorm van salaris is. Het is aan sociale partners om er al dan niet voor te kiezen een deelnemingsjarenpensioen op te nemen in de pensioenregeling.

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet de opvatting deelt dat mensen die gedurende een periode werkloos zijn minder pensioen op kunnen bouwen dan mensen die niet door werkloosheid worden getroffen. Ook vragen de leden of het kabinet de opvatting deelt dat werklozen tweemaal geraakt worden, namelijk gedurende de werkloosheidsperiode en gedurende het leven na pensionering. Deze leden vragen ook of het kabinet de opvatting deelt dat rechtvaardigheidsbeginselen solidariteit vragen tussen niet-werklozen en werklozen. Deze leden vragen verder op grond van welke rechtvaardigheidsbeginselen het kabinet verschillen in vervangingsratio's tussen beide groepen verdedigbaar acht. Het kabinet merkt allereerst op dat het onderhavige wetsvoorstel ziet op de begrenzing van de fiscale faciliteit voor pensioenopbouw. Pensioenopbouw zelf is een arbeidsvoorwaarde die bepaald wordt door werkgevers en werknemers. Binnen het arbeidsvoorwaardenpakket is pensioen normaliter – net als andere beloningsbestanddelen zoals (regulier loon) – gekoppeld aan arbeid. Hieruit volgt dat werklozen zij tijdens de werkloosheidsperiode een lager inkomen kunnen hebben en tijdens de pensioenuitkeringsperiode een lager pensioen. Het kabinet merkt hier echter over op dat het fiscale kader voortgezette pensioenopbouw tijdens een periode van werkloosheid mogelijk maakt. De gevolgen van werkloosheid voor de pensioenopbouw kunnen daarmee worden voorkomen. Het is aan sociale partners en de werkloze zelf of en zo ja in hoeverre zij van deze mogelijkheid gebruikmaken.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de vervangingsratio's in situaties met pensioenbreuk door werkloosheid bij iemand die geboren is in 1988 met een modaal inkomen en met een laag inkomen (minimumloon bij 25 jaar, lineair oplopend naar 130% minimumloon vanaf 10 jaar voor AOW-leeftijd). De vervangingsratio's voor deze situaties zijn opgenomen in onderstaande tabel (zie de bijlage voor de gehanteerde uitgangspunten en de berekeningen).

Werknemer geboren 1988 (AOW-leeftijd 71 1/2 jaar)

	OP vanaf 71 1/2 jaar	AOW prognose	Totaal OP+ AOW	Gemiddeld loon geïndexeerd	Vervangings- ratio gemiddeld loon	Laatste loon (volledig jaar)	Vervangings- ratio laatste loon
1 x modaal (basis)	€ 39.446	€ 22.951	€ 62.397	€ 68.855	91%	€ 78.872	79%
Idem, 3 jaar werkloos	€ 36.551	€ 22.951	€ 59.502	€ 66.933	89%	€ 78.872	75%
100–130% WML	€ 25.798	€ 22.951	€ 48.749	€ 55.284	88%	€ 61.560	79%
Idem, 3 jaar werkloos	€ 24.101	€ 22.951	€ 47.051	€ 53.874	87%	€ 61.560	76%

Het kabinet merkt hierbij nogmaals op dat het op basis van de fiscale regels mogelijk is om de pensioenopbouw voort te zetten gedurende een periode van werkloosheid waarin een inkomensvervangende, loongerelateerde uitkering wordt ontvangen. De verlaging van de vervangingsratio's als gevolg van een periode van werkloosheid is dus geen gevolg van de

fiscale regels, maar van de tussen sociale partners gemaakte afspraken over de inhoud van de pensioenregeling. De leden van de fractie van de SP constateren dat 60% van alle werknemers en 47% van de werknemers tussen 55 en 65 jaar een inkomen beneden modaal heeft, en vinden dit een belangrijke reden om in de berekeningen rekening te houden met benedenmodale inkomens en vragen of het kabinet deze opvatting deelt. Het kabinet deelt deze opvatting en heeft in actuariële berekeningen tot nu toe rekening gehouden met verschillende inkomensgroepen.

D66

De leden van de fractie van D66 vragen naar de laatste ontwikkelingen van de opbouwpercentages in de pensioenregelingen van de belangrijkste pensioenfondsen.

Gegevens van DNB laten zien dat het gemiddelde opbouwpercentage bij 25 grote pensioenfondsen is gedaald van 1,99% in 2013 naar 1,93% in 2014. De belangrijkste verklaring voor de daling van het gemiddelde opbouwpercentage is de verlaging van het maximaal toegestane opbouwpercentage in middelloonregelingen van 2,25% in 2013 naar 2,15% in 2014.

ChristenUnie

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet – met het oog op de robuustheid van de generatie-evenwichttoets – bij DNB wil aandringen op het consulteren van externe wetenschappers. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat DNB een robuuste toets uitvoert en acht het niet nodig dat hiervoor externe wetenschappers worden geconsulteerd. Bij DNB is veel kennis aanwezig, ook van wetenschappelijk niveau.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen toe te lichten waarom voor de generatie-evenwichttoets geen uniforme cijfermatige maatstaven mogelijk zijn. Kan het kabinet voorbeelden geven van een case-by-casetoets, vragen deze leden.

Naar aanleiding van deze en andere vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie acht het kabinet het verstandig te beschrijven wat de generatie-evenwichttoets wel en niet inhoudt.

De generatie-evenwichttoets is een toets op basis van artikel 105 van de Pensioenwet over evenwichtige belangenafweging door het bestuur. Dat artikel schrijft voor dat het bestuur zich bij de vervulling van zijn taak naar de belangen van de bij het fonds betrokken deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden, gepensioneerden en werkgever richt en zorgt dat dezen zich door het bestuur op evenwichtige wijze vertegenwoordigd voelen. Dit artikel laat beleidsvrijheid aan fondsen om te bepalen wanneer sprake is van evenwichtigheid. Het kabinet benadrukt dan ook nog eens dat het primair aan het fonds is om te verantwoorden dat het aan de bepaling van evenwichtige belangenafweging voldoet.

De generatie-evenwichttoets toetst vooral of een opslag op de kostendekkende premie ontstaat of wordt vergroot. Dat kan ontstaan indien een fonds de pensioenopbouw in verband met de versoering van het Witteveenkader verlaagt, maar de premie niet navenant laat dalen. Premies die kostendekkend zijn conform de regels van de Pensioenwet, worden overigens in het kader van deze toets niet nader beschouwd. De generatie-evenwichttoets heeft dan ook geen betrekking op effecten van de doorsneepremie. Oogmerk van de toets is vooral te voorkomen dat pensioenfondsen de premies niet laten dalen navenant de versoering van het Witteveenkader.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een duidelijkere definitie van generaties. Is het juist dat een actieve deelnemer van 60 jaar als jongere wordt beschouwd, vragen deze leden. Zij verzoeken een wetenschappelijk onderbouwde definitie van het kernbegrip generatie. Welke redenering ligt ten grondslag aan de stelling dat een advies van het verantwoordingsorgaan voldoende waarborgen biedt voor betrokkenheid van alle generaties, vragen deze leden.

Pensioenfondsen zullen primair voor hun belanghebbenden moeten onderbouwen waarom de opslag op de premie boven het niveau van een kostendekkende premie wordt geheven en hoe die opslag ten goede komt aan verschillende generaties. DNB zal deze onderbouwing toetsen. In dat kader zal DNB niet van pensioenfondsen eisen dat zij stochastische projecties maken die de langetermijneffecten op verschillende generaties weergeven. Het staat pensioenfondsen uiteraard wel vrij om deze zogenoemde «value based» modellen te gebruiken in de onderbouwing van de evenwichtigheid van het premiebeleid. Het is hierbij evenwel belangrijk op te merken dat deze berekeningen – zoals het CPB die gepubliceerd heeft – complex en omvangrijk zijn en door de meeste fondsen niet uitgevoerd kunnen worden zonder een substantiële verhoging van de administratieve lasten. Daar komt bij dat de genoemde modellen sterk afhankelijk zijn van allerlei aannames: zij zijn niet zonder meer geschikt als (enige) maatstaf om te beoordelen of sprake is van een evenwichtig premiebeleid.

De toets heeft betrekking op de jaarpremie: hoe is die vastgesteld en ontstaat er opslag op de kostendekkende jaarpremie of wordt die vergroot. Het fonds hoeft daarom ook geen vooruitberekeningen te maken. Wat DNB wel van de fondsen verwacht is dat het een onderbouwing geeft van een eventuele (gestegen) opslag op de premie boven het niveau van een kostendekkende premie. Daarbij zal het fonds moeten onderbouwen waarom een dergelijke (gestegen) opslag evenwichtig is voor verschillende generaties en belanghebbenden. Het fonds kan bij die onderbouwing onder meer betrekken wat de financiële situatie van het fonds is (dekkings- of reservetekort), wat er al aan maatregelen doorgevoerd zijn voor verschillende groepen, hoe de deelnemerssamenstelling is etc.

De effecten van een opslag op de jaarpremie op de verschillende stakeholders van een pensioenfonds zullen vooral verschillen tussen enerzijds de premiebetalers (actieve deelnemers) en anderzijds de niet-premiebetalers (gepensioneerden en slapers). Een verder onderscheid tussen generaties is complex. Bovendien zal dat weinig toevoegen. Een zeer hoge opslag op de premie zal ook bij het onderscheid naar deze twee hoofdgroepen generaties, voldoende aanknopingspunten voor DNB bieden om te zien of er niet sprake is van een bovenmatige premie zonder een goede onderbouwing.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen over welke instrumenten DNB beschikt om te voorkomen dat intergenerationele ongelijkheid kan voortduren, nadat een bestuurlijke boete is opgelegd. Welk traject doorloopt de toezichthouder in dat geval en wat is daarvoor het tijdschema, vragen deze leden.

Indien een pensioenfonds een overtreding begaat, treedt DNB handhavend op. DNB kan informele maar ook formele maatregelen nemen. Als de overtreding voortduurt of het pensioenfonds opnieuw een overtreding begaat, kan DNB opnieuw de handhavingsinstrumenten van de Pensioenwet inzetten. DNB kan het fonds wederom een boete opleggen, een aanwijzing geven of een last onder dwangsom opleggen. Uiteindelijk kan ook strafrechtelijke handhaving volgen. DNB verwacht niet dat een pensioenfonds zal persisteren in de overtreding; dat is niet in het belang van het pensioenfonds. De ervaring wijst uit dat pensioenfondsen in het algemeen de verwachtingen volgen

zoals die vanuit de wet- en regelgeving en DNB worden geuit, in elk geval nadat formele maatregelen zijn ingezet.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar het proces van de maatschappelijke discussie over de toekomst van het pensioenstelsel en de rol van het kabinet en de pensioenfondsen in deze discussie. Ook vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of het kabinet kan zorgen voor een generatie-evenwichtige discussie.

De komende periode vinden er in het kader van de brede dialoog over de toekomst van het pensioenstelsel verschillende activiteiten plaats. Nadere informatie over deze activiteiten is opgenomen in de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 april jl. aan de Tweede Kamer over de toekomst van het pensioenstelsel.⁴ Als overkoepelende speler zal het kabinet hierbij waarborgen dat alle geluiden worden gehoord en meegenomen, ook die van pensioenfondsen en van verschillende generaties. Uiteindelijk zullen de verschillende activiteiten uitmonden in een hoofdlijnennotitie die in het voorjaar van 2015 naar uw Kamer zal worden gestuurd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke waarborgen het kabinet kan geven dat de nettolijfrente goed wordt ingebed. Deze leden vragen of het kabinet kan toezeggen dat het wetsvoorstel over de nettolijfrente in de pijlerstructuur en de anti-misbruikbepalingen voor Prinsjesdag 2014 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

In de richtinggevende brief van 28 maart 2014⁵ is aangegeven dat de uiteindelijke wetgeving ten aanzien van het onderbrengen van de nettolijfrente in de tweede pijler haar weerslag zal vinden in een nota van wijziging bij een reeds lopend wetgevingstraject (zoals de Fiscale verzamelwet), ofwel in een ander voorgenomen wetgevingstraject. Omdat het kabinet goede notie heeft genomen van pensioenuitvoerders om voor de zomer duidelijkheid te krijgen, heeft het kabinet het voornemen om binnenkort een nota van wijziging in te dienen bij de Verzamelwet pensioenen 2014 die momenteel in de Tweede Kamer wordt behandeld. Dit voornemen is ook kenbaar gemaakt tijdens het algemeen overleg pensioenonderwerpen op 16 april 2014 in de Tweede Kamer. In deze nota van wijziging worden delegatiebepalingen opgenomen zodat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de uitvoering van een nettolijfrente door pensioenfondsen en beroepspensioenfondsen. Op dit moment vindt nog overleg met het pensioenveld plaats over de uitwerking daarvan. Het ligt in het voornemen die uitwerking op te nemen in een algemene maatregel van bestuur die voor de zomer in de Tweede en in de Eerste Kamer zal worden voorgehangen en waarbij de inwerking-treding is voorzien per 1 januari 2015. De algemene maatregel van bestuur zal na de voorhangprocedure voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

Voorts heeft het kabinet het voornemen om de anti-misbruikbepalingen op te nemen in het Belastingplan dat op Prinsjesdag 2014 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet kan aangeven hoe wordt voorkomen dat de nettolijfrente voor inwerking-treding van het nog te ontvangen wetsvoorstel wordt gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor zij bestemd is.

Het kabinet meent dat deze leden wijzen op de aanvullende anti-misbruikbepaling bij het opnemen van de nettolijfrente anders dan voor de oude dag. Zoals aangegeven heeft het kabinet het voornemen om deze bepaling op te nemen in het Belastingplan dat op Prinsjesdag 2014

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 204.

⁵ Kamerstukken I 2013/14, 33 847, nr. 25.

zal worden aangeboden. De inwerkingtreding van het Belastingplan is voorzien per 1 januari 2015 net zoals de inwerkingtreding van de betreffende maatregelen uit de wetsvoorstellen 33 610 en 33 847. Het kabinet ziet dan ook geen gevaar voor misbruik.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe het kabinet gaat voorkomen dat voor inwerkingtreding van het nog te ontvangen wetsvoorstel van de nettolijfrente problemen ontstaat door concurrentie-effecten met andere spaarmogelijkheden zoals beleggingsfondsen en door buitenlandse aanbieders van lijfrentes.

Zoals hiervoor is aangegeven heeft het kabinet het voornemen om de regelgeving ten aanzien van het onderbrengen van de nettolijfrente in de tweede pijler per 1 januari 2015 in werking te laten treden net zoals de betreffende maatregelen uit de wetsvoorstellen 33 610 en 33 847 ten aanzien van de aanpassing van het Witteveenkader. Het aanbieden van een nettolijfrente in de tweede pijler en in de derde pijler is dus mogelijk vanaf 1 januari 2015. Concurrentie-effecten doordat een nettolijfrente al wel in de derde pijler maar nog niet in de tweede pijler kan worden aangeboden, zullen zich dan ook niet voordoen.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes