

Vergaderjaar 2013–2014

33 847

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 15 januari 2014 en het nader rapport d.d. 17 januari 2014, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 januari 2014, no. 2014000089, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioenen en maximering pensioengevend inkomen en het Belastingplan 2014, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt er onder meer toe wijzigingen aan te brengen in het voorstel van Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen (hierna: wetsvoorstel versobering Witteveenkader)² dat, samen met het ermee samenhangende voorstel van Wet pensioenaanvullingsregelingen³, in de Eerste Kamer der Staten-Generaal is aangehouden voor nader beraad. Beide laatstgenoemde wetsvoorstellen zijn gericht op aanpassing (versobering) en aanvulling van het zogenoemde Witteveenkader, welk kader de fiscale

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Het bij koninklijke boodschap van 15 april 2013 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met de aanpassing van het fiscale kader voor oudedagsvoorzieningen (Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen) (Kamerstukken II 2012/13, 33 610).

³ Het bij koninklijke boodschap van 21 juni 2013 ingediende voorstel van wet tot invoering van pensioen- en lijfrente-excedentregelingen (Wet pensioenaanvullingsregelingen) (Kamerstukken II 2012/13, 33 672).

facilitering van pensioenen (pensioenaanspraken vrijgesteld, pensioenuitkeringen belast) begrenst door het stellen van maximumopbouw- en premiepercentages.

Naar aanleiding van overleg dat het kabinet heeft gevoerd met de fracties van D66, ChristenUnie en SGP over de hervorming van de fiscale behandeling van pensioenen⁴, heeft het kabinet op 18 december 2013 een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal verzonden met wijzigingsvoorstellen.⁵ Een van deze voorstellen houdt in dat genoemd voorstel van Wet pensioenaanvullingsregelingen zal worden ingetrokken. Onderhavig voorstel van wet betreft de uitwerking van een deel van de andere wijzigingsvoorstellen. Het gaat daarbij in het bijzonder om een verzachting van de versobering van het Witteveen kader (zo wordt het onder de aftoppingsgrens van € 100.000 voorziene maximumopbouwpercentage van 1,75% per dienstjaar voor pensioen op basis van middelloon, verhoogd naar 1,875%). Voorts gaat het om de introductie van een vrijwillige nieuwe spaarmogelijkheid voor de ouderdag voor het deel van het inkomen boven de aftoppingsgrens van € 100.000 (een uit het netto-inkomen betaalde lijfrente – een zogenoemde nettolijfrente – waarvan de premie niet aftrekbaar is, de aanspraak is vrijgesteld in box 3 en de uitkering niet wordt belast). Ten slotte gaat het om het wettelijk verankeren van een aantal waarborgen die erop zijn gericht te bevorderen dat de versobering van de pensioenopbouw gepaard zal gaan met een verlaging van de pensioenpremies.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 januari 2014, nr. 2014000089, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 januari 2014, nr. W06.14.0001/III, bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, hierbij aan. Het kabinet is de Afdeling zeer erkentelijk voor de grote voortvarendheid waarmee het advies inzake het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Waarborgen premieverlaging

De toelichting vermeldt dat uit berekeningen van het Centraal Planbureau (CPB) blijkt dat de generatie-effecten van het voorstel verwaarloosbaar zijn, indien de beperking van de pensioenopbouw gepaard gaat met een actuariael neutrale verlaging van de pensioenpremie.⁶ Indien een zodanige verlaging van de premies niet plaatsvindt, is dat volgens de toelichting nadelig voor jongere generaties.

Om te bevorderen dat een beperking van de pensioenopbouw werkelijk gepaard gaat met een verlaging van de pensioenpremies, wordt voorzien in een aanpak langs drie sporen.

In de eerste plaats wordt de interne governance binnen pensioenfondsen versterkt, doordat fondsbesturen verplicht worden een voorgenomen besluit tot vaststelling van de pensioenpremie voor te leggen aan het verantwoordingsorgaan.

In de tweede plaats zal De Nederlandsche Bank (DNB), op de voet van het bestaande artikel 105, tweede lid, van de Pensioenwet (Pw), toetsen of

⁴ Toelichting, «Inleiding», tweede alinea.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 188.

⁶ Toelichting, «Introductie premiewaarborgen», eerste alinea.

premiebesluiten op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en of de belangen van de verschillende groepen belanghebbenden en verschillende generaties hierbij op evenwichtige wijze zijn behartigd. In dit kader worden in het voorstel onder andere de informatieverplichtingen uitgebreid met betrekking tot de samenstelling van de pensioenpremie en de hoogte van de premiecomponenten. In de derde plaats worden – in een nog op te stellen wetsvoorstel – de regels inzake het toekennen van indexatie aangescherpt.

Aanleiding voor deze maatregelen zijn de discussies in en buiten het parlement over het wetsvoorstel versoering Witteveenkader. Twijfels zijn gerezen over onder andere de vraag of de veronderstelde gevolgen van de verlaging van de fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw voor de pensioenpremies zullen optreden. Indien deze niet optreden, zullen niet alleen jongeren worden benadeeld, maar zullen ook de geraamde extra belastingopbrengsten en de beoogde stimulans voor de bestedingen (en daarmee voor de economie) in gevaar komen.

De Afdeling plaatst enkele kanttekeningen bij de voorgestelde waarborgen voor premieverlaging.

- a. *Uit de toelichting komt naar voren dat het nodig wordt geacht om het toezicht op de besluitvorming van pensioenbesturen te versterken, omdat niet zonder meer gegarandeerd is dat de verschillende belangen van betrokkenen, in het bijzonder die van jongeren, voldoende worden meegewogen.*

In haar brief van 17 december 2013 aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid⁷ vermeldt DNB dat zij een generatietoets gaat uitvoeren die inhoudt dat DNB op de voet van artikel 105, tweede lid, Pw beoordeelt of pensioenfondsen de plicht tot evenwichtige belangenafweging bij het premiebesluit hebben toegepast, waaronder ook het evenwicht tussen generaties moet worden verstaan.⁸ Door inzicht in de premieopbouw kan volgens DNB worden achterhaald of er mogelijk sprake is van het bevoor- of benadelen van een bepaalde groep deelnemers.

In samenhang hiermee moet de versterking van de informatieverplichtingen ook het verantwoordingsorgaan meer mogelijkheden tot beoordeling van een voorgenomen besluit tot vaststelling van de pensioenpremie geven.

In dit verband wijst de Afdeling op enige structurele onevenwichtigheden ten aanzien van het pensioenstelsel zelf. In het bijzonder kan worden gewezen op de doorsneepremie, die impliceert dat – kort gezegd – jongere werknemers teveel premie betalen in relatie tot de pensioenopbouw, terwijl oudere werknemers relatief te weinig premie betalen.⁹ Dit is geen probleem zolang het merendeel van de werknemers gedurende zijn gehele werkzame leven blijft deelnemen aan een pensioenregeling, de verhouding tussen het aantal actieve deelnemers en het aantal gepensioneerden grosso modo gelijk blijft en zolang de bijdragen, alsook de aard en omvang van de aanspraken door de jaren heen, geen grote veranderingen ondergaan. Aan geen van deze voorwaarden wordt voldaan. Zo zijn werknemers in veel mindere mate

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 188.

⁸ Daarbij merkt DNB op dat het ondersteunend zou zijn indien de wetgever dit in de wetgeschiedenis voor een ieder duidelijk maakt.

⁹ CPB, Eindrapportage Voor- en nadelen van de doorsneesystematiek, CPB Notitie 28 oktober 2013 (Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 191). Bij het pensioenstelsel is, zoals blijkt uit dit onderzoek, sprake van structurele herverdeling van jong naar oud en van deelnemers met een lage levensverwachting naar deelnemers met een hoge levensverwachting. Het stelsel heeft in feite deels de kenmerken van een omslagstelsel.

dan voorheen hun gehele loopbaan bij één werkgever in dienst of aangesteld. De onevenwichtigheden in het stelsel zelf zijn in verband hiermee toegenomen. De vraag rijst of onevenwichtigheden in het stelsel zelf meebrengen dat ook de premies steeds een bepaalde onevenwichtigheid in zich bergen.

Tegen deze achtergrond komt vervolgens de vraag op aan de hand van welke maatstaven DNB beoordeelt of ter zake van de premiestelling de besluitvorming voldoet aan de eis van een evenwichtige belangenafweging. De toelichting noch de brief van DNB geeft hierover duidelijkheid. Die duidelijkheid acht de Afdeling van belang, niet alleen voor de besturen van pensioenfondsen, maar ook voor het verantwoordingsorgaan en eventueel de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam.

De Afdeling adviseert in de toelichting duidelijkheid te bieden over de concrete maatstaven die DNB bij haar toets toepast.

- b. *Het voorstel en de toelichting zijn gericht op de rol van (besturen van) pensioenfondsen voor het bereiken van de doelstelling van het verlagen van de pensioenpremies om uiteindelijk de belastingopbrengsten te verhogen en de economie te stimuleren. Zonder verlaging van de premies zullen deze effecten niet kunnen worden bereikt. Een verlaging van de premie brengt evenwel nog niet mee dat de ontstane ruimte werkelijk leidt tot een hoger loon voor de werknemer; dat is afhankelijk van de uitkomsten van (CAO-)overleg tussen werkgever(s) en werknemer(s). Pas als zij ervoor kiezen deze voordelen onverkort aan de werknemer ten goede te laten komen zullen de beoogde effecten kunnen worden bereikt. Deze omstandigheid kan afdoen aan de effectiviteit van het voorstel.*
De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan.

1. Waarborgen premieverlaging

- a. *De generatie-evenwicht-toets vindt plaats op basis van artikel 105 Pensioenwet. Dat artikel schrijft voor dat het pensioenfondsbestuur bij het vervullen van zijn taak de belangen van de verschillende belanghebbenden op evenwichtige wijze vertegenwoordigt. Het artikel laat een zekere beleidsvrijheid aan het fondsbestuur om te bepalen hoe aan de eis van evenwichtige belangenafweging wordt voldaan. Deze afweging zal mede bepaald worden door de specifieke kenmerken van het fonds, de regeling en de financiële opzet.*

DNB zal in het geval van de generatie-evenwicht-toets op de premie dan ook vooral bekijken of het premiebesluit op de juiste manier tot stand is gekomen. Dat betekent dat DNB kijkt of sprake was van de juiste governance bij het besluit. Voorts beoordeelt DNB per casus of de onderbouwing van het premiebesluit acceptabel is. Het is primair het pensioenfonds dat feitelijk meer dan de kostendekkende premie in rekening brengt, dat moet kunnen onderbouwen dat de besluitvorming over het premiebeleid past bij een evenwichtige belangenafweging. Daarbij is de op grond van de novelle vereiste opsplitsing van de premie in onderdelen behulpzaam. Een aanvullende cijfermatige onderbouwing van het premiebesluit van het fonds in relatie tot de verschillende belanghebbenden is daarbij eveneens behulpzaam. Het hanteren van uniforme cijfermatige normen door DNB is – gegeven de specifieke omstandigheden per casus – niet van toepassing. In een later stadium, als het wetsvoorstel in een verder gevorderd stadium is,

zal DNB nader aangeven wat het van pensioenfondsen verwacht in het kader van de generatie-evenwicht-toets op de premie.

- b. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld met een passage over de wijze waarop een lagere pensioenopbouw leidt tot een hoger loon.

2. Instrumentalisering fiscaliteit

De Afdeling merkt op dat met de introductie van (de vrijstelling in box 3 voor) de nettolijfrente de fiscale regelgeving opnieuw wordt gebruikt voor niet-fiscale doeleinden, zonder dat van tevoren inzicht bestaat in de mogelijke effecten van de voorgestelde maatregel. Dit druist in tegen het in de Fiscale Agenda voorgenomen beleid de instrumentalisering terug te dringen en de fiscale wetgeving waar mogelijk te vereenvoudigen.¹⁰

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

2. Instrumentalisering fiscaliteit

Vereenvoudiging is nog steeds een wens van het kabinet. Het kabinet is dan ook van mening dat terughoudend moet worden omgegaan met de inzet van fiscale instrumenten. Voor het kabinet spelen echter ook andere belangen. Zo is het voor het kabinet van groot belang, mede in het licht van de vergrijzing en de crises van de afgelopen jaren, de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel te verbeteren. In dit kader zijn de wetsvoorstellen Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages en maximering pensioengevend inkomen en Wet pensioenaanvullingsregelingen ingediend, gericht op aanpassing en aanvulling van het Witteveenkader. Deze wetsvoorstellen zijn in de Eerste Kamer echter aangehouden voor nader beraad. Aangezien het kabinet grote waarde hecht aan het verbeteren van de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel, heeft het kabinet constructief overleg gevoerd met de fracties van D66, ChristenUnie en SGP om te komen tot wijzigingsvoorstellen waarmee voldoende draagvlak kan worden gecreëerd voor aanpassing en aanvulling van het Witteveenkader. In een dergelijk proces is sprake van een belangenafweging waarbij ernaar gestreefd wordt te komen tot een uitkomst waarbij voldoende recht wordt gedaan aan de belangen van de verschillende betrokken partijen. Uiteraard dienen hierbij ook concessies te worden gedaan. Zo is het kabinet zich ervan bewust dat het introduceren van een nettolijfrente tot een toename van de uitvoeringskosten leidt en dat dit minder goed past bij het streven naar vereenvoudiging. Hier staat echter tegenover dat met de wijzigingsvoorstellen voldoende draagvlak is gecreëerd voor maatregelen die leiden tot de door het kabinet gewenste verbetering van de financiële houdbaarheid van het pensioenstelsel. Daar komt nog bij dat het introduceren van een nettolijfrente eenvoudiger uitvoerbaar is dan de maatregelen die waren opgenomen in het eerder ingediende wetsvoorstel Wet pensioenaanvullingsregelingen dat in verband met het onderhavige wetsvoorstel zal worden ingetrokken.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een aantal redactionele wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen.

¹⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 1, paragraaf 2.1.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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