

Vergaderjaar 2016–2017

34 765

Wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met waardeoverdracht van klein pensioen en enige andere wijzigingen inzake waardeoverdracht (Wet waardeoverdracht klein pensioen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 juli 2017 en het nader rapport d.d. 25 augustus 2017, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 mei 2017, no. 2017000830, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van 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 Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met waardeoverdracht van klein pensioen en enige andere wijzigingen inzake waardeoverdracht (Wet waardeoverdracht klein pensioen), met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt versnippering van de pensioenopbouw als gevolg van de flexibilisering van de arbeidsmarkt te beperken. Daarnaast dient het de hoge administratieve lasten die gemoeid zijn met de uitvoering van vele kleine pensioenen terug te dringen. Daartoe wordt voorgesteld dat pensioenuitvoerders² kleine pensioenen na beëindiging van de deelname aan de regeling kunnen overdragen aan de pensioenuitvoerder waar de deelnemer op dat moment bij is aangesloten. Voorts wordt de mogelijkheid geboden dat zeer kleine pensioenen vervallen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanpassing van het voorstel aangewezen om tot een beter evenwicht te komen tussen de belangen van pensioenuitvoerders en deelnemers.

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 Artikel 1 van de Pensioenwet omschrijft «pensioenuitvoerder» als volgt: een ondernemingspensioenfonds, een bedrijfstakpensioenfonds, een algemeen pensioenfonds, of een premiepensioeninstelling of verzekeraar die zetel heeft in Nederland.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 22 mei 2017, nr. 2017000830, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.
Dit advies, gedateerd 12 juli 2017, nr. W12.17.0139/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen over het vervallen van de afkoopmogelijkheid en de positie van de deelnemer bij waardeoverdracht, en over een wachttijd en de fiscale gevolgen bij het vervallen van zeer kleine pensioenen. Op de opmerkingen van de Afdeling wordt in het hiernavolgende ingegaan.

1. Overdracht

In de huidige regeling voor kleine pensioenen wordt de deelnemer na beëindiging van de deelneming gedurende twee jaar de gelegenheid geboden om te verzoeken tot overdracht van zijn verworven pensioenrechten aan een andere pensioenuitvoerder.³ Overdracht van kleine pensioenrechten stuit in de praktijk vaak af op de te lage dekkingsgraad van pensioenuitvoerders. Indien van de mogelijkheid tot overdracht geen gebruik wordt gemaakt, ontstaat voor de pensioenuitvoerder tot zes maanden na afloop van de termijn van twee jaar het recht tot afkoop van het pensioen. De deelnemer kan daartegen in sommige gevallen, bijvoorbeeld na het verstrijken van de termijn van zes maanden, bezwaar maken.

Het voogaande leidt in de praktijk tot hoge administratieve lasten voor pensioenuitvoerders.

Om aan deze knelpunten tegemoet te komen wordt voorgesteld de huidige regeling te vervangen door een recht op overdracht voor de pensioenuitvoerder waar de deelnemer was aangesloten naar de pensioenuitvoerder waar de deelnemer daarna is aangesloten. De deelnemer krijgt geen inspraak of bezwaarmogelijkheid. Voor de overdracht gelden geen termijnen. Een dekkingstekort is geen belemmering voor de overdracht; overdracht leidt niet tot korting op de aanspraak. De ontvangende pensioenuitvoerder is verplicht mee te werken aan de overdracht.

De Afdeling merkt het volgende op.

a. Vervallen afkoopmogelijkheid

Met het voorstel vervalt de huidige afkoopmogelijkheid. Daarmee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat middelen die zijn ingezet ten behoeve van een pensioen ook daarvoor bestemd blijven. De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) wijzen er in hun toezichttoetsen voor de voorgestelde maatregelen evenwel terecht op, dat er situaties zijn waarin ex-deelnemers niet aangesloten zijn bij een nieuwe pensioenuitvoerder, omdat zij na beëindiging zelfstandig worden of in een sector gaan werken waarin geen pensioenregeling is voorzien.⁴ Daardoor is het mogelijk dat pogingen tot overdracht niet slagen. In dergelijke gevallen zou het voor de hand liggen dat afkoop als terugval-optie onder bepaalde voorwaarden zou worden toegestaan.

³ Onder «kleine pensioenen» wordt verstaan pensioenen met een uitkering tot maximaal € 467,89 (2017) (artikel 66 van de Pensioenwet en artikel 78 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling).

⁴ Toelichting, paragraaf VIII.

Er is voor gekozen deze suggestie niet over te nemen, maar eerst de resultaten af te wachten van de na verloop van drie jaren te houden evaluatie.

De Afdeling brengt naar voren dat nu reeds kan worden voorzien dat overdracht van kleine pensioenen in verschillende situaties niet zal kunnen slagen. In dit licht is het vooruitschuiven van het terecht door DNB en AFM gesignaleerde probleem geen oplossing. De Afdeling adviseert dan ook in het voorstel hiervoor een voorziening te treffen.

b. Positie deelnemer

In de huidige regeling is de deelnemer in belangrijke mate aan zet: hij heeft gedurende twee jaar de mogelijkheid om een verzoek tot overdracht in te dienen en beschikt over een bezwaarmogelijkheid bij voorgenomen afkoop.

De Afdeling heeft begrip voor het voorstel om – mede met het oog op de administratieve lasten – pensioenuitvoerders meer invloed te geven op de mogelijkheid om tot overdracht van kleine pensioenen te komen. Zij merkt evenwel op, dat nieuwe vragen rijzen en wijst in dat verband op het volgende:

- indien de deelnemer na de beëindiging verschillende dienstbetrekkingen heeft en bij verschillende pensioenuitvoerders is aangesloten, zal deze in veel gevallen zelf het beste kunnen beoordelen of zelf willen kiezen aan welk fonds het kleine pensioen het beste kan worden overgedragen. Ook kan zich de situatie voordoen dat de deelnemer elders al een aanzienlijk pensioen heeft opgebouwd en kleine pensioenen die nadien worden opgebouwd wil samenvoegen met het eerder opgebouwde pensioen. Nu het voor de overdragende pensioenuitvoerder niet zou moeten uitmaken aan welke pensioenuitvoerder het kleine pensioen wordt overgedragen, roept dit de vraag op, waarom de deelnemer daarop geen invloed zou moeten kunnen uitoefenen.*
- de huidige wachttijd van twee jaar geeft de deelnemer de mogelijkheid te bedenken wat het beste gedaan zou kunnen worden met het kleine pensioen. Ook kan op deze wijze de situatie worden ondervangen waarin de deelnemer na betrekkelijk korte tijd weer terugkeert bij de desbetreffende pensioenuitvoerder. Een dergelijke wachttijd ontbreekt echter in het voorstel.*
- de pensioenuitvoerder heeft het recht tot overdracht, maar is daartoe niet verplicht. De deelnemer kan weliswaar zelf ook verzoeken om overdracht, maar in dat geval blijft onder andere de eis gelden dat bij een dekkingstekort van het overdragende pensioenfonds overdracht van het kleine pensioen kan worden geweigerd. De vraag is waarom die voorwaarden wel worden gehandhaafd bij overdracht op verzoek, en niet in het geval dat de pensioenuitvoerder zelf kiest voor overdracht.*

De Afdeling concludeert dat bij de uitwerking van het voorstel de positie van de deelnemer onvoldoende is betrokken. Zij adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande aan te passen opdat de deelnemer beter betrokken wordt bij de beslissing met betrekking tot de overdracht van het pensioen.

1. Overdracht

a. Vervallen afkoopmogelijkheid

De Afdeling brengt naar voren dat nu reeds kan worden voorzien dat overdracht van kleine pensioenen in verschillende situaties niet zal kunnen slagen, en adviseert in het voorstel hiervoor een voorziening te treffen en dit niet vooruit te schuiven.

Aan dit aspect is reeds aandacht besteed in hoofdstuk *VIII Toetsen* van de algemene toelichting van het voorstel. Het doel van het voorstel is dat kleine pensioenen zoveel mogelijk hun pensioenbestemming behouden. Het voorstel is een eerste stap om dit doel te realiseren. Drie jaar na inwerkingtreding van het voorstel zal worden gezien of het systeem werkt zoals is beoogd. Er wordt onderkend dat situaties zich kunnen voordoen waarin kleine pensioenen niet (direct) kunnen worden overgedragen, denk aan werkloosheid, zzp-schap, een volgende werkgever zonder pensioenregeling (witte vlek) of vertrek naar het buitenland. In deze situaties kan waardeoverdracht mogelijk wel weer op een later moment aan de orde zijn en zouden deze kleine pensioenen hun pensioenbestemming dus niet behouden als er alsnog na een aantal overdrachtspogingen kan worden afgekocht.

Bij de evaluatie zal onder meer worden bekeken in welke gevallen en waarom de waardeoverdracht nog niet is gelukt en zal tevens onderzocht worden of er meer mogelijkheden zijn voor waardeoverdracht. Een alternatief dat zal worden onderzocht, is of een overdracht naar een vorige pensioenuitvoerder kan worden gerealiseerd. Dit is thans te ingewikkeld om bij het pensioenregister te realiseren, omdat de website Mijnpensioenoverzicht.nl wordt herbouwd. Daarbij weegt mee dat dit qua automatisering ingewikkeld is (duur en kans op fouten). Ook sluit het niet aan op het huidige systeem van individuele waardeoverdracht waarbij de ontvangende uitvoerder altijd de uitvoerder van de nieuwe werkgever is. Daarnaast zal worden gezien of alsnog afkoop van klein pensioen moet kunnen plaatsvinden en zo ja voor welke categorieën. Er wordt daarom in het voorstel geen voorziening getroffen.

b. Positie deelnemer

De Afdeling concludeert dat bij de uitwerking van het voorstel de positie van de deelnemer onvoldoende is betrokken. De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen opdat de deelnemer beter betrokken wordt bij de beslissing met betrekking tot de overdracht van het pensioen.

Het belang van de deelnemer staat bij dit voorstel voorop. Zoals hiervoor is aangegeven is het doel van het voorstel dat kleine pensioenen zoveel mogelijk hun pensioenbestemming behouden en niet meer massaal tussentijds worden afgekocht. Een nieuwe regeling moet zo eenvoudig en automatisch mogelijk worden ingericht en beperkende factoren moeten waar mogelijk worden weggenomen. Alleen zo kunnen kostenbeheersing en efficiëntie worden gerealiseerd bij uitvoerders. In het voorstel wordt daarom voorgesteld de waardeoverdracht zonder tussenkomst van de gewezen deelnemer uit te voeren. Door een deelnemer toch weer meer te betrekken bij het proces, wordt de efficiencywinst – en dus kostenvoordelen voor de deelnemers – grotendeels teniet gedaan en zal naar verwachting de waardeoverdracht minder vaak plaats kunnen vinden bijvoorbeeld omdat de werknemer niet bereikt kan worden of niet reageert.

In het voorstel wordt geregeld dat binnen een jaar na einde deelneming voor het eerst wordt bekeken of het kleine pensioen kan worden overgedragen. Dit moet niet te snel gebeuren, want dan is de kans aanwezig dat de gewezen deelnemer nog niet is geregistreerd bij een nieuwe pensioenuitvoerder. Ook zijn er sectoren met veel verloop waarin werknemers na betrekkelijk korte tijd weer terugkeren. Het kleine pensioen blijft dan in de administratie staan en groeit aan wanneer de deelnemer actief is in de sector. Met de introductie van een langere wachttijd worden niet het kostenvoordeel en de efficiëntie behaald zoals beoogd.

De Afdeling stelt de vraag waarom bij een individuele waardeoverdracht de eis blijft gehandhaafd dat bij een dekkingstekort de waardeoverdracht wordt opgeschort, terwijl deze eis komt te vervallen als de uitvoerder gebruik maakt van het recht om kleine pensioenen over te dragen. Het gaat hierbij om evenwichtige belangenafweging. Een uitvoerder kan gebruik maken van het recht om kleine pensioenen zonder tussenkomst van de gewezen deelnemer over te dragen, ook als er sprake is van onderdekking. Dit is een afweging van de uitvoerder binnen de eis van evenwichtige belangenafweging. Bij die afweging wordt het nadeel van het collectief van een overdracht in een situatie van onderdekking (het pensioen wordt tegen 100% overgedragen) en de grootte van de over te dragen bedragen die hierbij aan de orde zijn, gewogen met het voordeel voor het collectief van lagere administratiekosten. Als een waardeoverdracht van een klein pensioen van een individuele deelnemer *altijd* mag doorgaan, ook in onderdekking, dan kan een uitvoerder hier geen belangenafweging meer maken.

2. Vervallen zeer kleine pensioenen

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om zeer kleine pensioenen met een uitkering van niet meer dan € 2 per jaar (€ 0,17 per maand) te laten vervallen.

De Afdeling onderschrijft het oogmerk van dit voorstel, maar merkt hierover het volgende op.

a. Wachttijd

In het voorstel is, zoals reeds onder punt 1 opgemerkt, geen wachttijd voorzien. Ingeval de deelnemer na een betrekkelijk korte tijd weer terugkeert bij dezelfde pensioenuitvoerder ligt het vervallen van de eerder opgebouwde rechten niet in de rede. In verband verdient invoering van een wachttijd van bijvoorbeeld twee jaar overweging.

De Afdeling adviseert nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Fiscale gevolgen

Voor de fiscale behandeling van pensioen geldt de zogenoemde omkeerregel: de opbouw van pensioen is vrijgesteld (de premies zijn aftrekbaar en de aanspraak wordt niet belast), waar tegenover staat dat de latere uitkeringen worden belast (inkomens- en belastinguitstel). Indien niet langer aan de voorwaarden voor toepassing van de omkeerregel wordt voldaan, vindt alsnog heffing plaats (de aanspraak wordt belast), en wordt

er revisierende berekend.⁵ Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij afkoop van pensioen.⁶

Het komt de Afdeling voor dat dat ook aan de orde is bij het vervallen (dus niet de afkoop) van zeer kleine pensioenen, omdat daarbij sprake is van «een aanspraak ingevolge een pensioenregeling [die] niet langer als zodanig is aan te merken».⁷ Nu de aanspraak zelf vervalt, zou het daarnaast alsnog heffen van belasting een onredelijke consequentie zijn. De Afdeling heeft een passage hierover in de toelichting gemist.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande de toelichting aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Vervallen zeer kleine pensioenen

a. Wachtijd

In het voorstel is geen wachtijd voorzien bij het vervallen van hele kleine pensioenen. De Afdeling adviseert nader in te gaan op het ontbreken van een wachtijd ingeval de deelnemer na een betrekkelijk korte tijd weer terugkeert bij dezelfde pensioenuitvoerder, en zo nodig het voorstel aan te passen.

Met de introductie van een wachtijd voor het vervallen van hele kleine pensioenen is een groot deel van het kostenvoordeel voor de pensioenuitvoerder, en daarmee het deelnemerscollectief, verdwenen. Met een heel kleine pensioenaanspraak is geen sprake van een duidelijk materieel belang voor de deelnemer. Maar het tijdelijk handhaven van een dergelijk heel kleine pensioenaanspraak leidt, vanwege de onevenredig hoge kosten die gemoeid zijn met administratie, wel tot materiële nadelen voor de overige deelnemers. Daarom is het voorstel om dergelijke hele kleine afspraken direct te laten vervallen.

b. Fiscale gevolgen

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld.

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 met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

⁵ Artikel 19b van de Wet op de loonbelasting 1964 en artikel 30i van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

⁶ Behoudens in de situatie van een klein pensioen (een jaarlijkse uitkering van maximaal € 467,89). Dan wordt niet de aanspraak belast (en wordt geen revisierende berekend) ingevolge artikel 19b, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, maar vindt heffing plaats over de afkoopsom als loon uit vroegere dienstbetrekking (artikel 10 van de Wet op de loonbelasting 1964).

⁷ Als bedoeld in artikel 19b, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de loonbelasting 1964.