

Vergaderjaar 2012–2013

**33 610**

**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)**

**Nr. C**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 6 september 2013

**Inhoudsopgave**

	<b>Blz.</b>
<b>Algemeen</b>	1
<b>VVD</b>	2
<b>PvdA</b>	8
<b>CDA</b>	8
<b>PVV</b>	14
<b>SP</b>	18
<b>D66</b>	22
<b>ChristenUnie</b>	23
<b>OSF</b>	27

***Algemeen***

Het kabinet heeft met interesse 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 de OSF.

Het kabinet is uw Kamer erkentelijk voor de spoedige inbreng en voor het besluit van de vaste commissie van Financiën om in haar procedurevergadering van 10 september a.s. 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 ahangende wetsvoorstel Wet pensioenaanvullingsregelingen met spoed te behandelen. Een wetgevingstraject vraagt tijd en pensioenuitvoerders zullen tijd nodig hebben om de veranderingen in het Witteveenkader door te voeren. Hoe eerder de afronding kan worden gerealiseerd, hoe meer comfort pensioenuitvoerders wordt geboden bij de implementatie. Een tijdige implementatie is overigens ook nodig om de budgettaire taakstelling te kunnen realiseren die met het voorliggende wetsvoorstel is gemeoid.

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

### **VVD**

Diverse partijen hebben vragen gesteld over de samenhang van het voorliggende wetsvoorstel met de concept-voorstellen van het kabinet voor een nieuw financieel toetsingskader (hierna: FTK). Zo vragen de leden van de fractie van de VVD of de discussie in het najaar over de toekomstbestendigheid van het pensioenstelsel deel uitmaakt van deze discussie. Ook de leden van de fracties van het CDA en de PVV vragen waarom gekozen is voor een separate behandeling van de voorstellen. De leden van de fractie van de PVV vragen voorts naar de cumulatieve effecten op de premie van beide voorstellen.

Het kabinet merkt op dat het Nederlandse pensioenstelsel veel verschillende aspecten kent. De voorgestelde aanpassing van het fiscale kader voor pensioenen heeft mede ten doel het pensioenstelsel toekomstbestendiger te maken en de toekomstige arbeidsparticipatie veilig te stellen. Vanwege de toenemende levensverwachting mag naar het oordeel van het kabinet worden verwacht dat de arbeidsduur de komende jaren zal gaan toenemen waardoor een lagere pensioenopbouw per dienstjaar mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de ambitie dat werknemers op pensioeningangsdatum een adequate pensioenvoorziening hebben opgebouwd. Daarnaast lopen er nu ook andere trajecten, zoals de herziening van het FTK, die tot doel hebben om het pensioenstelsel in financiële zin toekomstbestendig te maken. De discussie waar de leden van de fractie van de VVD op doelen is breder en heeft vooral betrekking op de institutionele toekomstbestendigheid. Stappen omtrent de maximale pensioenambitie kunnen naar het oordeel van het kabinet afzonderlijk worden gezet van de geschetste discussie en de voorgenomen aanpassing van het FTK. Met de fiscale facilitering wordt door de overheid – middels een belastingvoordeel – bijgedragen aan de financiering van het pensioen. De Pensioenwet kent een andere doelstelling dan de fiscale pensioenregelgeving. De grondgedachte van de Pensioenwet is te borgen dat de door partijen bij het sluiten van de pensioencontracten beoogde doelstellingen zo veel mogelijk kunnen worden gerealiseerd (waarborgfunctie). Vanwege het inhoudelijke onderscheid is het kabinet van oordeel dat er geen dwingende reden is om beide dossiers gelijktijdig uit te voeren. Daarbij acht het kabinet vertraging van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel niet wenselijk, vanwege de budgettaire gevolgen en de tijd die gemoeid is met het aanpassen van pensioenregelingen. Pensioenuitvoerders hebben behoefte aan snelle duidelijkheid in verband met de implementatie van de maatregelen.

Ten aanzien van de effecten op de premie en de opbouw kan worden opgemerkt dat beide wetsvoorstellen een afzonderlijk effect op de premie hebben. Voor het wetsvoorstel dat nu voorligt geldt dat dit naar verwachting leidt tot een premiedaling van circa € 6 miljard. Uiteraard heeft het kabinet ook oog voor de cumulatieve effecten van beide wetsvoorstellen.

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA en de ChristenUnie vragen naar de mogelijkheid dat de pensioenpremies niet dalen en de verwachtingen van het kabinet hieromtrent. De leden van de fractie van de PvdA vragen aanvullend op welke wijze bewerkstelligd

wordt dat er geen onevenwichtige generatie-effecten optreden en dat de beoogde bestedingsimpuls ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De leden van de fractie van het CDA wijzen ook op de stringente eisen waaraan pensioenfondsen moeten voldoen, en op de uitspraken hierover van de sociale partners en de pensioensector.

De aanpassing van het Witteveenkader maakt het mogelijk voor pensioenuitvoerders om de premies te verlagen. Het kabinet heeft kennisgenomen van uitlatingen van bepaalde (vertegenwoordigers van) pensioenuitvoerders over het te hanteren premiebeleid na inperking van het Witteveenkader. Het Centraal Planbureau (CPB) gaat er evenwel van uit dat de premiedaling daadwerkelijk zal plaatsvinden. Ook het kabinet verwacht dat dit premie-effect zal optreden en heeft hiertoe ook een oproep gedaan aan sociale partners. Dit effect is nodig ter behoud van een generatie-evenwichtig pensioenstelsel, maar natuurlijk ook met het oog op de beoogde verhoging van de koopkracht van individuele werknemers. Lagere pensioenpremies bieden burgers meer bestedingsruimte en dat kan een – gewenste – impuls geven aan de economie. De verwachting van het kabinet dat de premies zullen dalen is onder andere gebaseerd op het feit dat een lagere pensioenopbouw per definitie minder duur is dan een hogere pensioenopbouw. De kostendekkende premie daalt derhalve. Daarbij komt dat een pensioenfondsbestuur verplicht is zich te richten naar de belangen van alle bij het pensioenfonds betrokken deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden, pensioengerechtigden en de werkgever(s). Het pensioenfondsbestuur moet ervoor zorgen dat genoemde groepen zich op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen door het bestuur. Wanneer fondsbestuurders zonder meer de stelling betrekken dat de premies niet zullen dalen, lijkt van evenwichtige belangenbehartiging geen sprake.

Evenwichtige belangenbehartiging is ook essentieel voor het draagvlak en vertrouwen in ons pensioenstelsel en het behoud van de collectiviteit en solidariteit waarop pensioenfondsen zijn gebaseerd. Juist voor regelingen die van overheidswege verplicht worden gesteld is dat cruciaal.

Relevant hierbij is dat de pensioenregelgeving een gelaagde governancestructuur kent rondom de pensioenfondsen met daarbij de benodigde «checks-and-balances», waarin de verschillende partijen elk een eigen verantwoordelijkheid hebben. Die gelaagdheid maakt het naar het oordeel van het kabinet evenmin waarschijnlijk dat pensioenfondsbesturen premies onnodig hoog houden ten nadele van één groep belanghebbenden, namelijk de actieve – premiebetalende – deelnemers.

Met de Wet versterking bestuur pensioenfondsen is de borging van de evenwichtige belangenbehartiging nog verder versterkt via verzwaring van het intern toezicht en door maatregelen voor een adequate vertegenwoordiging van alle risicodragers binnen de organisatie van het pensioenfonds. Vooral de taak van de raad van toezicht is een aanzienlijke versterking van het interne toezicht. Deze raad van toezicht is tevens belast met toezicht op het beleid van het fondsbestuur en op de algemene gang van zaken in het pensioenfonds, waarbij hij ten minste belast is met het toezien op adequate risicobeheersing en evenwichtige belangenafweging. Zowel het fondsbestuur als de raad van toezicht leggen over de uitvoering van de taken en over de uitoefening van de bevoegdheden verantwoording af in het jaarverslag en aan het zogenoemde verantwoordingsorgaan.

Ten slotte ziet De Nederlandsche Bank (DNB) als externe toezichthouder erop toe dat besturen zich houden aan de bepalingen van de Pensioenwet, waaronder de bepaling over evenwichtige belangenbehartiging. Hoewel het kabinet op basis van de bestaande regelgeving vertrouwen heeft in het governancemodel voor pensioenfondsen, wil het kabinet niettemin de door pensioenfondsen gehanteerde premies nauwlettend monitoren. Belangrijke reden daarvoor is onder meer om te kunnen

bezien of de verwachting van het kabinet over het premiebeleid door fondsen wordt waargemaakt.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het effect van het uitblijven van verlagingen van premies op de bezuinigingsdoelstelling en naar de premiestijging als gevolg van het nieuwe FTK. De bezuiniging als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel bestaat uit twee componenten. De eerste component bestaat uit een verlaging van de premies doordat het niet langer mogelijk is om pensioen op te bouwen voor inkomen boven de € 100.000 (het zogenoemde aftoppen). Voor dit deel van het inkomen worden geen premies meer betaald. De tweede component betreft de verlaging van de premies als gevolg van het verlagen van het maximum-opbouwpercentage. Zoals hiervoor beschreven heeft het kabinet er vertrouwen in dat ook deze aanpassingen tot premiedaling zullen leiden. Ingeval de veronderstelde premiedaling niet zou optreden, vervalt een deel van de hiervoor ingeboekte besparing. De besparing vervalt niet helemaal, omdat in het premiepad bij ongewijzigd beleid reeds rekening was gehouden met een verdere oploop van de premies onder andere als gevolg van ontwikkelingen in de levensverwachting en als gevolg van elementen uit het nieuwe FTK. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de hogere buffereisen, waarin ook in de vaststelling van de kostendekkende premie rekening wordt gehouden en om de aanpassing van de mogelijkheid tot premiedemping. Een deel van deze aanpassingen is reeds in 2010 aangekondigd naar aanleiding van de evaluatie van het nieuwe FTK. Berekeningen van DNB en CPB geven aan dat ook bij het nieuwe FTK een premiedaling mogelijk is van ca € 6 miljard. Wellicht ten overvloede wijst het kabinet erop dat het voorstel tot de inperking van het Witteveenkader en de bijbehorende verlaging van de premie op zijn eigen merites kan en zou moeten worden beoordeeld. De verlaging van de pensioenopbouw betekent in alle gevallen dat de premies lager kunnen worden vastgesteld dan zonder die verlaging het geval was geweest. Een eventueel premieverhogend effect als gevolg van de herziening van het FTK (of als gevolg van een herstelplan, of de rentestand, of de ontwikkeling van de levensverwachting) doet daar niets aan af. De implicaties van het nieuwe FTK op de premie maken onderdeel uit van de besluitvorming over dat wetsvoorstel en het kabinet ziet de behandeling daarvan als het juiste moment om hierover te spreken.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke generatie-effecten het kabinet de komende jaren verwacht, wanneer het huidige premieniveau zou worden gehandhaafd om onder meer de dekkingsgraden van pensioenfondsen op peil te brengen. De leden van de fractie van het CDA maken zich zorgen over de gevolgen voor jongeren van dit wetsvoorstel en hun loyaliteit aan het stelsel en vragen of het kabinet de kwantitatieve impact kan weergeven voor de diverse generaties. De inperking van de pensioenopbouw betekent dat per jaar minder fiscaal gefaciliteerd pensioen mag worden opgebouwd. Dat effect op de totale pensioenopbouw neemt toe naarmate werkenden nog een langere verwachte arbeidsduur in het verschiet hebben. Naar de mening van het kabinet is dit gerechtvaardigd, om twee redenen. In de eerste plaats geldt voor jongeren, omdat zij een langere levensverwachting hebben, een latere AOW- en pensioenrichtleeftijd en daardoor in beginsel een langere opbouwperiode. Ter illustratie: voor jongeren geboren rond of na 1978 zal – gelet op de meest recente CBS-prognoses – naar verwachting een AOW-leeftijd resulteren van 71½ jaar. Uitgaande van een opbouwperiode van 40 jaar, zijn zij binnen de grenzen van het Witteveenkader in staat een pensioen op te bouwen met een vervangingsratio van 70% van het gemiddeld verdiende loon. Bij een langere opbouwperiode kan een hoger pensioen worden opgebouwd. Het kabinet vindt een lagere jaarlijkse pensioenopbouw tevens gerechtvaardigd, omdat een lagere pensioen-

opbouw ook leidt tot een lagere premie. Het inperken van het fiscale kader voor pensioensparen betekent dat ruimte ontstaat voor een verschuiving van – vaak verplichte – pensioenbesparingen ten gunste van vrije besparingen.

Het kabinet heeft het CPB gevraagd om de effecten van onderhavig wetsvoorstel zowel voor jongeren als voor de diverse generaties kwantitatief in beeld te brengen. De uitkomsten van deze analyse zijn opgenomen in de bijlage van de memorie van toelichting van het voorliggende wetsvoorstel. Daaruit blijkt dat wanneer pensioenfondsen de premieniveaus direct aanpassen aan de versoering van het fiscale kader, de generatie-effecten bij de huidige marktwaares verwaarloosbaar zijn. Wanneer pensioenfondsen de premieniveaus niet aanpassen aan de versoering van het fiscale kader, zijn de generatie-effecten fors. Het CPB constateert dat het constant houden van de premie in het voordeel is van de oudere generaties, omdat zij het meeste profiteren van de extra indexatie die de vrijgevallen premieruimte mogelijk maakt. Het nadeel voor de toekomstige generaties (geboortjaar 1995 en later) varieert licht afhankelijk van de gehanteerde scenario's, maar ligt volgens de schattingen in de orde van grootte van 1,5 a 2% in termen van nettoprofijs. Het CPB heeft ook onderzocht wat de inperking van het Witteveenkader betekent voor de verwachte hoogte van het pensioen van een jongere. Daarbij is als uitgangspunt genomen een huidige 25-jarige, die nu begint met het opbouwen van pensioen, en die een pensioenopbouw heeft van 1,75% van het gemiddeld loon per jaar. De uitkomsten van deze analyse laten zien dat in een gemiddeld economisch scenario deze jongere naar verwachting meer dan 70% van het laatstverdiende loon aan pensioen zal opbouwen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet inzicht kan geven in de koppeling tussen de verlaging van de opbouwpercentages en de vastgestelde verhoging van de AOW-leeftijd. Tevens vragen deze leden of het kabinet in de toekomst nog verdere aanpassingen aan het Witteveenkader overweegt.

Het kabinet merkt hierover op dat de verlaging van de maximumopbouwpercentages per dienstjaar inderdaad niet los kan worden gezien van de vastgestelde verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar en de daaropvolgende koppeling van de AOW-leeftijd aan de ontwikkeling van de levensverwachting. Uit de CBS-prognoses (december 2012) kan worden afgeleid dat vanwege de toenemende levensverwachting de AOW-leeftijd zal stijgen. Gegeven deze CBS-prognoses is het naar het oordeel van het kabinet alleszins haalbaar voor burgers om op de voor de individuele burger geldende AOW-leeftijd feitelijk 40 dienstjaren – en daarmee een pensioen ter grootte van 70% van het gemiddeld verdiende salaris – te realiseren. Het kabinet heeft geen voornemens om de fiscaal gefaciliteerde opbouwruimte voor pensioen verder aan te passen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of met de voorgestelde aanpassing van de maximumopbouwpercentages niet ervan wordt uitgegaan dat jongeren, gegeven de verwachte toename van de levensverwachting, deze tijd volledig kunnen en zullen benutten voor pensioenopbouw en of deze veronderstelling niet te optimistisch is, gegeven de op dit moment gemiddeld behaalde dienstduur. De leden van de fractie van de VVD vragen verder naar de effecten van de voorstellen op het pensioenresultaat bij een verandering van werkgever, (deels) werken in deeltijd en (deels) werken als zelfstandige zonder personeel (zzp'er). Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar een beoordeling van het kabinet van de toegenomen arbeidsheterogeniteit en de gestegen frequentie van pensioenbreuken.

Bij de bepaling van de maximumopbouwpercentages is voor het kabinet leidend geweest dat het Witteveenkader ruimte moet bieden om met

veertig jaar werken een pensioen op te bouwen van 70% van het gemiddeld verdiende loon. Resultaat van die doelstelling is dat het maximumopbouwpercentage voor middelloonregelingen wordt verlaagd tot 1,75%. Hierbij wordt, anders dan de leden van de fractie van de VVD aannemen, niet verondersteld dat de toename van de beschikbare arbeidstijd door de verwachte stijging van de levensverwachting door de jongeren volledig wordt benut. Dat is ook niet nodig. De uiterste toetreedleeftijd in de Pensioenwet staat sinds 2008 op 21 jaar en de verwachte AOW-leeftijd voor burgers is in 2060 71½ jaar. De pensioenopbouwperiode voor iemand die in 2060 de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt belooft dan meer dan vijftig jaar. Een verandering van werkgever hoeft overigens weinig gevolgen te hebben voor het pensioenresultaat. Van pensioenbreukproblemen is bij middelloonregelingen in beginsel geen sprake en de wet- en regelgeving bieden voldoende ruimte voor waardeoverdracht. De wijze waarop pensioen kan worden opgebouwd in deeltijd wijzigt met dit wetsvoorstel niet; pensioen is en blijft een aan het loon en de diensttijd van een werknemer gerelateerde voorziening. De (zelfstandige) ondernemer (zzp'er) heeft diverse mogelijkheden voor het realiseren van een oudedagsvoorziening. Voor zover de zzp'er eerst heeft gewerkt als werknemer, bestaat de mogelijkheid de oude pensioenregeling gedurende een periode van 10 jaar voort te zetten. Daarnaast kan de zzp'er die werkt als IB-ondernemer een voorziening opbouwen via de fiscale oudedagsreserve en/of door gebruik te maken van een stakingslijfrente. Voor zzp'ers die als directeur-groootaandeelhouder werken bestaat de mogelijkheid pensioen in eigen beheer op te bouwen. Ten slotte kunnen zzp'ers gebruikmaken van de 3e pijlvoorzieningen, die ruimte bieden om een inkomensvoorziening in de (al dan niet bancaire) lijfrentesfeer te realiseren. Bij de keuze voor zelfstandigheid past overigens dat de zzp'er zelf verantwoordelijkheid neemt voor het treffen van een pensioenvoorziening.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de macro-economische effecten van een inkomensterugval bij pensionering op de koopkracht en de belastingopbrengsten op lange termijn. Ook vragen de leden van de fractie van de VVD inzicht in alternatieve combinaties van opbouwpercentages en aftopping.

Pensioen gaat in essentie over het verdelen van koopkracht over de tijd. Er is sprake van een trade-off: hoe meer koopkracht gedurende het werkzame leven, hoe minder koopkracht bij pensionering, en vice versa. Minder pensioenopbouw betekent dat de koopkracht tijdens het werkzame leven toeneemt. Mensen kunnen de vrijgevallen premies gebruiken voor consumptie of sparen, bijvoorbeeld voor het aflossen van de hypotheek op het eigen huis. Het effect op de koopkracht na pensionering is afhankelijk van de mate waarin mensen gedurende het werkzame leven zelf hebben bijgespaard, maar óók van het aantal jaren waarin mensen pensioen hebben opgebouwd. Voor het kabinet ligt het in de lijn der verwachting dat met de verhoging van de AOW- en pensioenrichtleeftijd ook het aantal opbouwjaren zal toenemen. Uit de prognoses van het CBS volgt dat een stijging van de AOW-leeftijd tot boven de 71 jaar wordt verwacht. Zoals de CPB-berekeningen laten zien, kan door de toename van de beschikbare arbeidstijd de inkomensterugval na pensionering als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel beperkt blijven. Dit wetsvoorstel levert een structurele besparing van ruim € 1,4 miljard op. Er is weliswaar een terugval in belastinginkomsten op lange termijn, maar deze wordt meer dan gecompenseerd door hogere belastinginkomsten op de kortere termijn. Er zijn uiteraard alternatieve combinaties mogelijk met dezelfde budgettaire opbrengst. Te denken valt aan een variant met een opbouwpercentage van 2% middelloon per jaar in combinatie met een aftoppingsgrens van € 50 000 (ca. 1,5 modaal). Het kabinet heeft echter bewust gekozen voor een opbouwpercentage van

1,75%, zodat met 40 gewerkte jaren een pensioen van 70% van het gemiddelde loon kan worden opgebouwd. Daarnaast wordt in het voorliggende voorstel via de aftopping de pensioenopbouw via de omkeerregel beperkt voor hoge inkomens.

De leden van de fractie van de VVD brengen artikel VII van het onderhavige wetsvoorstel onder de aandacht. Dit artikel wijzigt de Pensioenwet per 1 januari 2015 waardoor afkoop van fiscaal bovenmatig pensioen vanaf die datum mogelijk wordt. De genoemde leden vragen in hoeverre het kabinet het zinvol en efficiënt acht dat er eerst sprake is van een bovenmatige pensioenaanspraak, terwijl de gerechtigde deze aanspraak vervolgens zou moeten afkopen om belastingheffing te voldoen. Tevens vragen deze leden of deze mogelijkheid van afkoop – mede gelet op het wetsvoorstel Wet pensioenaanvullingsregelingen – mogelijkheden opent voor fiscale arbitrage.

In reactie op deze vragen merkt het kabinet het volgende op. Het pensioen dat kan worden afgekocht ingevolge de voorgestelde wijzigingen van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling – zoals geregeld in de artikelen VII en VIII van het onderhavige wetsvoorstel – betreft pensioen dat fiscaal niet wordt gefaciliteerd. Het gaat daarbij om een – nu nog verplichtgesteld – pensioen dat valt buiten de fiscale begrenzings van het Witteveen kader waarvoor de omkeerregel niet van toepassing is. Dit betekent dat het werknemersdeel van de pensioenpremie niet aftrekbaar is, de werkgeverspremie wordt belast en door de deelnemer wordt gespaard uit netto inkomen. Dit (bovenmatige) deel van het pensioen vormt een vermogensrecht voor box 3, waarover vermogensrendementsheffing is verschuldigd. Voor dit fiscaal niet-gefaciliteerde pensioen maakt het kabinet het per 2015 mogelijk dat de verplichtstelling vervalt en dat dit kan worden afgekocht, zodat de deelnemers/belastingplichtigen in staat worden gesteld om de (jaarlijkse) belastingheffing over dit onzuivere pensioendeel (box 3) ook te voldoen. Het kabinet acht deze afkoopmogelijkheid zinvol en heeft niet de verwachting dat de afkoopmogelijkheid leidt tot inefficiënte situaties.

De leden van de fractie van de VVD wijzen op een recentelijk verschenen column in VVP, waarin de auteur wijst op de verwarring die is ontstaan over het verschil tussen de aanspraak op partnerpensioen en de financiering daarvan. De leden van de fractie van de VVD vragen het kabinet te reageren. In de column wijst de auteur op het verschil tussen de aanspraak op risicopartnerpensioen en de financiering van deze aanspraak. Volgens de auteur haalt men deze regelmatig door elkaar. Auteur is van mening dat ook de aanspraak op partnerpensioen op risicobasis eenmalig wordt toegekend en dat die vervolgens wordt gefinancierd op basis van eenjarige risicopremies. De auteur is van mening dat de beperkingen van de pensioenkaders alleen gelden vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet.

Het kabinet is van mening dat voor de aanspraak op risicopartnerpensioen voor het geheel moet worden uitgegaan van het fiscale regime zoals dat van toepassing is in het jaar dat het pensioen wordt toegekend. In geval van een partnerpensioen op risicobasis is sprake van een repeterende pensioentoezegging op basis van eenjarige risico's. Indien het verzekerde risico zich aan het einde van het jaar niet heeft voorgedaan, dooft deze toezegging als het ware uit, waarbij de waarde van de verzekering daalt tot nihil. De werkgever doet vervolgens in het volgende jaar opnieuw een toezegging van een partnerpensioen op risicobasis en draagt hiervoor weer de eenjarige risicopremie af. Dit betekent dat voor deze nieuwe toezegging in 2015 voor het gehele partnerpensioen op risicobasis in een eindloonstelsel maximaal mag worden uitgegaan van een opbouwpercentage per dienstjaar of ontbrekend dienstjaar van 1,09% van het pensioengevend loon of bereikbaar pensioengevend loon en in een

middeloonstelsel van een opbouwpercentage per dienstjaar of ontbrekend dienstjaar van 1,23% van het pensioengevend loon of bereikbaar pensioengevend loon en dat – voor de gehele toezegging – rekening dient te worden gehouden met de aftopping van het pensioengevend loon. Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag acht het kabinet dit resultaat ongewenst. Daarom zal met het oog op een redelijke wetstoepassing – bij beleidsbesluit – worden goedgekeurd dat ook bij een partnerpensioen op risicobasis voor wat de vóór 1 januari 2015 liggende dienstjaren betreft mag worden uitgegaan van de destijds toegestane opbouwpercentages en dat bovendien voor het deel van de toezegging dat op die dienstjaren betrekking heeft geen rekening hoeft te worden gehouden met de aftopping van het pensioengevend loon. Met betrekking tot de verlaging van de percentages per 1 januari 2014 zal een vergelijkbare goedkeuring gelden.

### **PvdA**

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe het wetsvoorstel Wet pensioenaanvullingsregelingen zich verhoudt tot het initiële kabinetsvoorstel om de pensioenopbouw bij een pensioengevend loon van € 100.000 af te toppen.

Het kabinet heeft in het onderhavige wetsvoorstel inderdaad gekozen voor een aftopping van het pensioengevend inkomen. Die inzet vloeit voort uit de wens om de eigen verantwoordelijkheid voor pensioensparen te vergroten. Vervolgens heeft het kabinet evenwel ook een sociaal akkoord gesloten met sociale partners, waarbij de werkgevers- en werknemersorganisaties gelegenheid hebben gekregen binnen bepaalde budgettaire kaders een aanpassing te realiseren op de genoemde voornemens van het kabinet. Het kabinet heeft in het kader van het akkoord geen belemmeringen aan sociale partners opgelegd over de aanwending van de beschikbaar gestelde middelen. Sociale partners hebben uiteindelijk ervoor gekozen om de excedentregeling ook open te stellen voor pensioengevend inkomen boven de € 100.000, waarbij – grosso modo – tevens leidend is geweest de gedachte dat bij ieder inkomensniveau een gelijkwaardige pensioenopbouw mogelijk is. Het voorliggende wetsvoorstel bevat de uitwerking van deze door sociale partners gemaakte keuze.

### **CDA**

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of de geraamde opbrengst van € 2,7 miljard zal worden gehaald, gezien het feit dat bij een aantal fondsen nu al sprake is van een lagere opbouw dan 1,75%. Bij de raming van de opbrengst is rekening gehouden met het feit dat een aantal fondsen nu al minder opbouwt dan in fiscale zin maximaal is toegestaan. In die zin overschat het kabinet de mogelijke opbrengst niet. Daarnaast is het mogelijk dat een aantal fondsen een deel van de premie die vrijvalt door de versoering van de opbouw van rechten aanwendt voor verbetering van de regeling, zoals verhoging van de indexatieambitie, verhoging van het nabestaandenpensioen of een minder risicovol beleggingsbeleid. Het CPB veronderstelt dat ongeveer een derde van de maximale premievrijval hieraan wordt besteed. In de raming van het budgettaire effect is dus rekening gehouden met een weglek van een deel van de mogelijke opbrengst.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de logica achter het opbouwpercentage van 1,75%. Zij vragen waarom er is gekozen voor deze verlaging en waarom niet voor een geringere of juist grotere verlaging. Het kabinet merkt hierover op dat het opbouwpercentage gebaseerd is op het uitgangspunt dat voor nieuwe pensioenopbouw vanaf 2015 bij 40



dienstjaren een ouderdomspensioen bereikt kan worden van 70% van het gemiddelde loon. Bij de keuze voor dit uitgangspunt speelt enerzijds dat de AOW- en pensioenrichtleeftijd – in het licht van de stijging van de levensverwachting – de komende jaren wordt verhoogd. Anderzijds geldt op grond van de Pensioenwet vanaf 2008 voor pensioenregelingen een uiterste toetreedleeftijd geldt van 21 jaar, terwijl in de periode daarvoor een toetreedleeftijd van 25 jaar gebruikelijk was. Het kabinet is daarom van mening dat een langere opbouwperiode beter aansluit bij het toenemend aantal jaren dat mensen gedurende het arbeidsproces deel (kunnen) nemen aan pensioenregelingen. Ook de Commissie Goudswaard heeft in haar rapport opgemerkt dat een lagere pensioenopbouw per jaar goed verdedigbaar is<sup>1</sup>. Gegeven de huidige prognoses ten aanzien van de levensverwachting en daardoor van de AOW-leeftijd zou beleidsmatig ook een langere opbouwperiode denkbaar zijn geweest. Met de gekozen opbouwperiode – waar de leden van de fractie van het CDA naar vragen – heeft het kabinet echter rekening gehouden met het feit dat niet iedereen het maximale aantal opbouwjaren haalt. In het nieuwe evenwicht blijft adequate pensioenopbouw het uitgangspunt en wordt rekening gehouden met het gegeven dat mensen steeds langer leven en werken.

In onderstaande tabel staat het effect op de overheidsfinanciën van de voorgestelde aanpassing en van een alternatieve aanpassing bij opbouwpercentages (in middelloontermen) van 2%, 1,8% en 1,6%, waar de leden van de fractie van het CDA naar vragen. In de tabel worden de geraamde opbrengsten bij de genoemde opbouwpercentages gepresenteerd. Het CPB veronderstelt overigens dat vanaf een opbouwpercentage van 1,75% een verdere verlaging geen additioneel budgettair effect heeft.

**Budgettair effect bij andere opbouwpercentages (in € miljard)**

Jaarlijkse opbouw	2015	2016	2017	Structureel
2,0%	0,4	0,7	0,8	0,4
1,8%	0,9	1,6	1,9	0,9
1,6%	1,1	1,9	2,2	1,1

Ter verduidelijking voeg ik tevens toe een tabel met de budgettaire effecten die zijn gemoeid met het voorliggende wetsvoorstel (in € miljoen).

Jaarlijkse opbouw	2015	2016	2017	Structureel
Aftoppen	317	529	635	297
Opbouw%	1.111	1.852	2.222	1.116
Totaal	1.428	2.381	2.857	1.413

De leden van de fractie van het CDA refereren aan de nieuwe pensioennorm van 70% van het gemiddelde loon. Zij hebben de indruk dat er nu al grote groepen substantieel onder deze norm blijven en vragen hoe groot deze groep is en hoever deze groep onder de norm blijft. Uit de notitie «Generatie-effecten versoering pensioenopbouw» van het CPB blijkt dat de feitelijke vervangingsratio in het verleden inderdaad veelal lager uitviel dan fiscaal maximaal mogelijk was. Volgens het CBS bedroeg het te bereiken pensioen in 2008 gemiddeld 61% van het toenmalige inkomen. Het CPB verklaart deze lagere vervangingsratio echter vooral door een opbouwperiode korter dan 40 jaar. Een van de redenen daarvoor is dat de pensioenrichtleeftijd tot 2006 nog 60 jaar was. Die leeftijd is bij de afschaffing van de fiscale facilitering van VUT en

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2009/10, 30 413, nr. 139, bijlage, blz. 57.

prepensioen in 2006 verhoogd naar 65 jaar. Uit recente analyses van het CBS blijkt dat deze maatregelen effectief zijn. De feitelijke uittreedleeftijd van werknemers is de afgelopen jaren al fors gestegen en zal door de oplopende AOW- en pensioenrichtleeftijd verder stijgen, waardoor het behalen van een pensioen van 70% van het gemiddeld verdiende loon naar de mening van het kabinet goed mogelijk blijft. Omstandigheden zoals de aard van de pensioentoezegging, de omvang van de diensttijd onder invloed van de toenemende levensverwachting, het carrièreverloop, de wijze van financiering of de behaalde beleggingsresultaten bepalen mede het toekomstige pensioenresultaat.

De leden van de fractie van het CDA vragen waar het kabinet in het kader van de gepresenteerde actuariële berekeningen de gedachte op baseert dat er altijd volledige indexatie zal zijn. Ook vragen deze leden of volledige indexatie van pensioenaanspraken in het verleden altijd aan de orde is geweest. Verder wordt gevraagd naar de impact als indexatie slechts plaatsvindt in 75%, 50% of 25% van de jaren.

Het kabinet merkt op dat het Witteveenkader slechts grenzen stelt aan wat fiscaal wordt gefaciliteerd via de zogenoemde omkeerregel. Het fiscale kader werpt geen belemmering op voor de – veelal bij pensioenfondsen levende – ambitie om pensioenaanspraken zo veel mogelijk te indexeren.<sup>2</sup> In voorkomend geval biedt het fiscale kader verder ruimte voor inhaalindexatie, maar ook het bijstempelen van aanspraken na een eerder toegepaste korting is toegestaan. Bij het in beeld brengen van de actuariële effecten van de voorgestelde aanpassing van het Witteveenkader ligt dan voor de hand uit te gaan van een volledig toegepaste indexatie. Daarmee is niet gezegd, zoals het kabinet bij meerdere gelegenheden heeft opgemerkt, dat de uitkomsten van de gepresenteerde actuariële berekeningen in de praktijk steeds zullen worden behaald. Indexatie van aanspraken kan in voorkomende gevallen soms achterwege blijven. Het achterblijven van indexatie is echter niet toe te schrijven aan het Witteveenkader of de voorgestelde aanpassing daarvan, maar houdt verband met een buiten de fiscaliteit gelegen omstandigheid als bijvoorbeeld de wijze waarop werkgever(s) en werknemers of het pensioenfonds de pensioenaanspraken hebben gefinancierd of belegd. De impact van een achterblijvende indexatie in 75%, 50% of 25% van de jaren op het uiteindelijke pensioenresultaat is afhankelijk van de hoogte van de loonen prijsontwikkeling in de betreffende jaren, maar de gevolgen kunnen natuurlijk groot zijn op het pensioenresultaat voor een werknemer in reële zin. Het is daarom begrijpelijk dat fondsen een indexatie van pensioenaanspraken ambiëren.

De Raad van State, zo merken de leden van de fractie van het CDA op, beschouwt een opbouwperiode van 40 jaar niet als realistisch. Deze leden vragen zich af waarom het kabinet toch hieraan vast blijft houden. Gegeven de ruimte die het Witteveenkader biedt acht het kabinet de veronderstelde opbouwperiode van 40 jaar gerechtvaardigd. Belangrijke elementen daarbij zijn de gedaalde toetredingsleeftijd in de Pensioenwet, de feitelijke tendens tot langer doorwerken als gevolg van het afschaffen van VUT-regelingen en de te verwachten stijging van de AOW- en pensioenrichtleeftijd. Deze elementen maken dat de arbeidzame periode substantieel is toegenomen en nog verder zal toenemen. De wettelijke pensioenopbouwperiode is verhoogd van 35 jaar in 2006 naar 46 jaar in 2014 door opeenvolgende wijzigingen in de Wet op de loonbelasting 1964 en de Pensioenwet. Die periode zal – gegeven de geprognostiseerde ontwikkeling van de levensverwachting – tot 2059 met nog vierenhalf jaar verder toenemen. Overigens hecht het kabinet eraan te wijzen op het

<sup>2</sup> Bij zuivere eindloonregelingen is het pensioen naar zijn aard ten minste welvaartsvast tot de pensioeningangsdatum.

volgende. Het fiscale pensioenkader biedt ruime mogelijkheden om de gevolgen van een onderbreking van de dienstbetrekking voor de pensioenopbouw te beperken. Zo is het fiscaal toegestaan pensioen op te bouwen over perioden van verlof, zoals ouderschaps-, sabbats- of studieverlof. Ook perioden waarin de werknemer een tot zijn huishouden behorend kind jonger dan 12 jaar heeft verzorgd en perioden waarin een onvrijwillig ontslagen werknemer loongerelateerde uitkeringen ontvangt kunnen in aanmerking worden genomen. Afgezien daarvan is het fiscaal ook mogelijk om na ontslag de pensioenopbouw gedurende 10 jaar voort te zetten. Dit biedt met name werknemers die als zzp-er gaan werken mogelijkheden. De fiscale regelgeving vormt dus geen belemmering bij een tijdelijke onderbreking van het werknemerschap de gevolgen daarvan voor de pensioenopbouw te beperken of te repareren. Naar het oordeel van het kabinet is het uiteindelijk aan de werkgever(s) en werknemers om de beschikbare ruimte van het Witteveenkader daadwerkelijk ten volle te benutten. De door deze partijen in de pensioenovereenkomst gemaakte keuzes zijn bepalend voor de vraag of het bereikte pensioenresultaat in lijn is met hetgeen fiscaal maximaal is toegestaan. Vanzelfsprekend hebben belastingplichtigen die niet (kunnen) deelnemen aan een pensioenregeling de mogelijkheid via de derde pijler een adequate inkomensvoorziening te realiseren.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom het kabinet er, in navolging van het CPB, van uitgaat dat de verlaging van de premie geheel ten goede komt aan de werknemer. Zij vragen wat de opbrengsten zullen zijn als slechts 1/2 of 1/3 van de premiedaling toevalt aan de werknemer. Zoals de leden van de fractie van het CDA terecht opmerken, betalen werkgevers gemiddeld 2/3 van de pensioenpremie. Pensioenpremies maken deel uit van de loonruimte. Het CPB stelt in de doorrekening van het regeerakkoord dat een versobering van de pensioenregeling in de cao-onderhandelingen *kan* worden uitgeruild tegen een hoger brutoloon. Het CPB geeft echter ook aan dat het mogelijk is dat (een deel van) de verlaging van werkgeverspremies ten goede komt aan werkgevers. In dat geval worden de loonkosten lager, wat leidt tot een betere concurrentiepositie, meer export en meer werkgelegenheid. Het CPB veronderstelt daarom een vergelijkbare budgettaire opbrengst in beide scenario's.

De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat het geld dat door het kabinet wordt opgehaald, ten koste gaat van toekomstige belastinginkomsten, en vragen naar de mening van het kabinet in deze. Ook de leden van de fractie van D66 vragen hoe hoog de daadwerkelijke nettobesparing zal zijn.

In de eerste jaren na de verlaging van de pensioenopbouw zal de opbrengst het hoogst zijn, omdat het effect van de verlaging van de aftrekbaarheid van pensioenpremies sterk domineert. In latere jaren staat daar tegenover dat er minder belasting over pensioenuitkeringen zal worden geheven. Na pensionering is het effectieve belastingtarief echter gemiddeld lager dan gedurende het werkzame leven. Daarom zijn de extra belastinginkomsten als gevolg van de lagere premies groter dan de gemiste belastinginkomsten als gevolg van de lagere pensioenuitkeringen in de toekomst. Op termijn zal bovendien de heffing in box 3 toenemen als gevolg van de extra eigen pensioenbesparingen. Het resultaat van deze effecten gecombineerd is een *structurele* besparing van € 1,4 miljard.

De leden van de fractie van het CDA onderschrijven de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel om de oudedagsvoorziening naar de toekomst toe veilig te stellen, maar vragen zich af of het wetsvoorstel niet veeleer het tegenovergestelde doet.

Het Nederlandse stelsel van aanvullende pensioenen staat onder druk. De vergrijzing en de gewijzigde samenstelling van de Nederlandse bevolking in combinatie met de naoorlogse geboortegolf, leiden tot een toename van het aantal gepensioneerden ten opzichte van het aantal werkenden. De kosten van pensioenopbouw zijn steeds verder gestegen, onder meer als gevolg van de toegenomen levensverwachting, de gestage daling van de rente over de afgelopen decennia en de actuele situatie op de financiële markten. Het blijven vasthouden aan de huidige hoge pensioenambitie betekent dat een steeds groter beslag wordt gelegd op de financiële ruimte van werkenden. Geld dat naar pensioenopbouw gaat, kan immers niet worden gebruikt om te consumeren, om de schuld op het eigen huis af te lossen of om zelf te sparen.

In de visie van het kabinet is het steeds grotere beslag dat pensioenpremies leggen op de loonruimte niet houdbaar. Het vasthouden aan de huidige jaarlijkse pensioenopbouw is bovendien niet nodig om een adequaat pensioen te kunnen opbouwen. De stijging van de levensverwachting maakt het mogelijk om langer door te werken, wat betekent dat deelnemers langer de tijd hebben om een pensioen op te bouwen. De verlaging van de pensioenambitie in het onderhavige wetsvoorstel zorgt ervoor dat met een opbouwperiode van 40 jaar nog steeds een pensioen kan worden opgebouwd van 70% van het gemiddelde loon. Zo blijft een adequaat aanvullend pensioen ook naar de toekomst toe betaalbaar en realiseerbaar.

Overigens wijst het kabinet erop dat de Commissie Goudswaard in haar rapport een verlaging van de pensioenambitie nadrukkelijk benoemt als een van de mogelijkheden om het stelsel toekomstbestendiger te maken.

Verder vragen de leden van de fractie van het CDA of de primaire doelstelling van dit wetsvoorstel een budgettaire is. Ook de leden van de fractie van D66 vragen welke doelstelling – houdbaarheid, budgettair of inkomensbeleid – voor het kabinet prioriteit heeft.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft meerdere doelstellingen. Het wetsvoorstel levert zeker een belangrijke bijdrage aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Dat is echter niet de enige of primaire doelstelling van het wetsvoorstel. De maatregelen voorzien naar het oordeel van het kabinet in een belangrijke hervorming. Door de toenemende levensverwachting betekent een ongewijzigd maximumopbouwpercentage dat fiscaal stapsgewijs steeds meer ruimte wordt geboden aan werkenden om te sparen voor de oude dag. Daarmee zou stapsgewijs ook een steeds groter beslag worden gelegd op de financiële ruimte van werkenden. Het optreden van dit effect is naar het oordeel van het kabinet economisch niet wenselijk. Doordat we steeds langer leven kunnen we ook steeds langer werken en daarmee ook steeds langer sparen voor het pensioen. Op deze wijze kan financiële ruimte worden gecreëerd die gebruikt kan worden voor andere doeleinden dan pensioensparen, zoals het aflossen van de hypotheekschuld op de eigen woning, vrije besparingen en consumptie. Ook de verschuiving van verplichte naar vrijwillige besparingen ziet het kabinet als een belangrijk onderdeel van de hervorming. Voor werknemers die meer pensioen willen sparen dan het Witteveenkader is ook sprake van een zekere eigen verantwoordelijkheid.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de gevolgen zijn voor het sociaal akkoord als het voorliggende wetsvoorstel wordt aangenomen.

Het voorliggende wetsvoorstel maakt – met het wetsvoorstel Wet pensioenaanvullingsregelingen – deel uit van het sociaal akkoord. Aanvaarding van beide voorstellen heeft dus geen gevolgen voor dat

akkoord. In dit verband wijst het kabinet ook op de kabinetsbrief van 26 juni 2013.<sup>3</sup>

De leden van de fractie van het CDA vragen het kabinet naar het plan van 25 ondernemingsraden van grote Nederlandse bedrijven om te kiezen voor een vermogensrendementsheffing voor pensioenfondsen. Het kabinet is geen voorstander van een dergelijke vermogensrendementsheffing voor pensioenfondsen, om verschillende redenen. In de eerste plaats om de effecten voor deelnemers zelf en de economie. Een heffing op het pensioenvermogen heeft tot gevolg dat pensioenpremies moeten worden verhoogd om hetzelfde pensioenresultaat te behalen, of dat pensioenaanspraken moeten worden verlaagd/gekort. Als sociale partners en pensioenfondsen besluiten tot hogere premies, betekent dit dat deelnemers een nog groter deel van hun huidige loon verplicht moeten afdragen aan pensioenfondsen, en dat er minder ruimte zal zijn dan nu om te consumeren of de eigen besparingen te vergroten. Dat ziet het kabinet als bijzonder onwenselijk. Voorliggend wetsvoorstel leidt tot premievrijval, en maakt juist meer consumptie en/of vrije besparingen mogelijk. Overigens is niet onbelangrijk te vermelden dat de invoering van een dergelijke fondsenheffing ook uitvoeringstechnisch gecompliceerd is. Allereerst kan hierbij bijvoorbeeld erop worden gewezen dat een vermogensrendementsheffing vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid en level playing field niet beperkt zou kunnen blijven tot pensioenfondsen maar ook andere pensioenaanbieders (verzekeraars en eigenbeheerlieders) subjectief belastingplichtig zouden moeten worden. Ook lijfrenteaanbieders (verzekeraars, banken en beleggingsinstellingen) zouden idealiter aan de heffing moeten worden onderworpen. Aanvullende complicatie lijkt bijvoorbeeld ook te zijn de heffing bij pensioenuitvoerders in de grensoverschrijdende sfeer.

Ook vragen de leden van de fractie van het CDA naar de mogelijkheid om een opbouwpercentage van 2% te hanteren voor wie tot de 67-jarige leeftijd doorwerkt.

Deze suggestie om met een opbouwpercentage van 2% te rekenen voor wie tot de 67-jarige leeftijd doorwerkt, is naar het oordeel van het kabinet niet uitvoerbaar. Het maximumopbouwpercentage is een opbouwruimte die per dienstjaar wordt geboden. Of iemand wel of niet doorwerkt tot 67 jaar kan pas worden vastgesteld aan het einde van iemands werkzame leven. Wanneer een pensioentoezegging van 2% per dienstjaar reeds vóór het bereiken van de 67-jarige leeftijd wordt gedaan, dan dient deze toezegging vanuit prudentieel oogpunt ook meteen te worden gefinancierd. Dat komt tot uitdrukking in de door de deelnemer te betalen (kostendekkende) premie. Of zo'n deelnemer de pensioenopbouw ook realiseert, zou vervolgens afhankelijk moeten worden van de vraag of de deelnemer ook tot de 67-jarige leeftijd (en naar wordt aangenomen ook meerdere daaraan voorafgaande jaren) doorwerkt. Pensioenuitvoerders kunnen pas op het moment van uittreden bepalen welke pensioenopbouw fiscaal gezien toegelaten is. Voor deelnemers die vóór hun 67<sup>e</sup> verjaardag uittreden, al dan niet door onvrijwillige werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, zou alsnog een opbouwpercentage van 1,75% per dienstjaar moeten gelden. Dat zou in beginsel betekenen dat deze deelnemers gedurende hun werkzame leven veel meer premie moeten betalen dan zij aan pensioenaanspraken terug krijgen. Bovendien zou dit kunnen betekenen dat pensioenfondsen op het moment van pensioneren een korting op de opgebouwde pensioenaanspraken moeten doorvoeren. Los van de uitvoerbaarheid is een ruimere opbouwmogelijkheid juist voor diegenen die langer doorwerken niet nodig. Zij kunnen met een opbouwpercentage van 1,75% reeds een adequaat pensioen opbouwen.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 610, nr. 22.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de logica van de inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2014. Het kabinet merkt hierover op dat de inwerkingtreding per 1 januari 2014 verband houdt met de indexeringsbepaling van het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel worden een tweetal bedragen genoemd die een relatie hebben met de Wet IB 2001. Deze bedragen, het betreft de maximumdotatie aan de fiscale oudedagsreserve en de franchise in de derde pijler, worden in de Wet IB 2.001 jaarlijks geïndexeerd. Door het voorliggende wetsvoorstel in werking te laten treden per 1 januari 2014, kunnen de in dit wetsvoorstel genoemde bedragen eveneens worden geïndexeerd en treden geen verschillen op met de bedragen genoemd in de Wet IB 2001. Wellicht ten overvloede merkt het kabinet op dat de voorgestelde inperking van het Witteveenkader, het lijfrentekader en de fiscale oudedagsreserve pas per 1 januari 2015 zal plaatsvinden. Daaraan doet niet af dat het voorliggende wetsvoorstel reeds in werking treedt op 1 januari 2014.

### **PVV**

De leden van de fractie van de PVV vragen wat wordt bedoeld met de onderbouwing van het wetsvoorstel dat het voorstel een stap is om de fiscale pensioenambitie meer in lijn te brengen met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Tevens vragen deze leden waarom in dat kader de beperking wordt aangebracht tot de trend van langer doorwerken en de hogere levensverwachting. Zij vragen voorts of deze onderbouwing wel valide is, omdat volgens hen langer doorwerken juist een gevolg is van dit voorstel. Ook vragen zij op welke wijze een mogelijk verdere toename van de levensverwachting concreet een rol speelt. Daarbij vragen zij tevens of er overigens geen ontwikkelingen op de arbeidsmarkt denkbaar zijn die bij de onderbouwing betrokken hadden moeten worden.

Het is belangrijk op te merken dat de buitengrenzen van de fiscale faciliteit voor pensioen geen statisch gegeven zijn, maar samenhangen met maatschappelijke ontwikkelingen. In dat verband zijn belangrijke ontwikkelingen dat sprake is van een stijging van de levensverwachting die zich – als gevolg van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd (Wet VAP) – vertaalt in hogere AOW- en pensioen(richt)leeftijden, vooral voor jongere generaties. Daarnaast geldt er sinds 2008 op grond van de Pensioenwet een uiterste toetreedleeftijd van 21 jaar. Ook blijken werknemers volgens gegevens van het CBS steeds later met pensioen te gaan.<sup>4</sup> Langer doorwerken is dus een maatschappelijke ontwikkeling die al enige tijd gaande is. Vanzelfsprekend zal de verhoging van de AOW-leeftijd en de koppeling daarvan aan de levensverwachting deze ontwikkeling van langer doorwerken verder versterken. Door deze ontwikkelingen is het uitgangspunt voor de buitengrenzen van de fiscale faciliteit voor pensioen – waarbij nog steeds een opbouwperiode van 35 jaar wordt verondersteld – naar het oordeel van het kabinet niet meer actueel. Mensen kunnen immers steeds langer deelnemen aan het arbeidsproces en daardoor ook steeds langer een fiscaal gefaciliteerde oudedagsvoorziening opbouwen. Deze ontwikkelingen maken een verlaging van de veronderstelde opbouw per dienstjaar bij de fiscale faciliteit volgens het kabinet nodig en wenselijk. De ratio van het wetsvoorstel is hier echter niet toe beperkt. Tevens is relevant dat de kosten van de omkeerregel voor pensioen een groot beslag leggen op de overheidsfinanciën. Dit wetsvoorstel kan daarom een belangrijke bijdrage leveren aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Met de versoering van het fiscale kader wordt tevens beoogd de stijgende trend van pensioenpremies te keren. Dit leidt tot ofwel een verbetering van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven, of tot

<sup>4</sup> CBS: Webmagazine, woensdag 16 januari 2013, [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl) zoek op: «pensioenleeftijd».

ruimte in de cao-onderhandelingen voor een verhoging van het loon. Dit kan – zeker op korte termijn – een impuls geven aan de economie. Een hoger loon kan ook leiden tot een verschuiving van – vaak verplichte – pensioenbesparingen ten gunste van vrije besparingen. Deze vrije besparingen kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt voor de aflossing van de hypotheekschuld.

De leden van de fractie van de PVV vragen ook aandacht voor overige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, naast de stijging van de levensverwachting en de trend van langer doorwerken. Het kabinet is zich ervan bewust dat er meer ontwikkelingen gaande zijn op de arbeidsmarkt, zoals de oplopende werkloosheid. Het kabinet heeft hier oog voor. Er wordt ingezet op andere instrumenten om – op meer directe wijze – de werkloosheid tegen te gaan. In de kabinetsreactie op het sociaal akkoord is aangegeven welke extra inspanningen het kabinet samen met sociale partners wil leveren, waarbij specifiek aandacht is voor jongeren en ouderen. Het kabinet heeft extra geld beschikbaar gesteld voor beide groepen. Zo is een ambassadeur voor de jeugdwerkloosheid benoemd en is het UWV momenteel bezig met een concreet activiteitenplan voor oudere werklozen.

De leden van de fractie van de PVV vragen wat wordt bedoeld met de uitlating van het kabinet dat de fiscale faciliteit voor pensioen geen statisch gegeven is. Het kabinet heeft in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat de vervanging van de «maatschappelijke opvattingen» als normering voor pensioenopbouw door het Witteveen-kader niet heeft geleid tot een pensioennorm die ongewijzigd is gebleven. Dat was ook niet de bedoeling toen het Witteveen-kader werd ingevoerd. Het Witteveen-kader vormt de invulling van de maatschappelijke opvattingen omtrent pensioen en ook binnen het Witteveen-kader blijven maatschappelijke ontwikkelingen medebepalend voor de noodzakelijke aanpassingen van het pensioenstelsel.

De leden van de fractie van de PVV vragen ook om verduidelijking van de opmerking dat de neerwaartse bijstelling van de verplichte jaarlijkse bijdrage aan pensioen helpt om oversparen te voorkomen. Als de opbouwpercentages niet neerwaarts zouden worden aangepast, betekent dit dat de huidige (hoge) pensioenpremies worden gehandhaafd en dat deze premies naar verwachting ook verder zullen stijgen. Daarmee zou een groot beslag worden gelegd op de bestedingsruimte van werkenden nu. Gegeven de stijging van de feitelijke uitreedeleeftijd en de arbeidzame periode zou een ongewijzigd fiscaal kader kunnen leiden tot een veel hoger pensioen dan nodig is. Ter illustratie: een 25-jarige die nu toetreedt tot het fonds en die tot zijn 71<sup>e</sup> doorwerkt, zou bij een opbouwpercentage van 2,15% van het gemiddelde loon een pensioen bereiken van bruto bijna 100% van het gemiddelde loon. Het kabinet kwalificeert het verplicht opleggen van de huidige hoge premies (of nog hogere premies) om dergelijke hoge pensioenen bij elkaar te sparen als (verplicht) oversparen.

De leden van de fractie van de PVV vragen wat de inhoudelijke relevantie is van de stelling dat de inperking van het Witteveen-kader een impuls kan geven aan de economie, nu dit niet het primaire doel is van het wetsvoorstel. Ook vragen deze leden hoe realistisch de verwachting is dat deze impuls wordt gegeven. De leden van de fractie van de PVV vragen ten slotte of het in de rede ligt om de effecten van het nieuwe FTK hierbij te betrekken. Tevens vragen ze naar de premie-effecten die voortvloeien uit de keuze voor een nominaal of reëel contract.

Zoals ook geantwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66, ziet het kabinet drie doelstellingen die primair van belang zijn voor het onderhavige wetsvoorstel. Het betreft het in lijn brengen van de jaarlijkse pensioenopbouw met de toegenomen en in de toekomst verder toene-

mende pensioenopbouwperiode, het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid voor pensioensparen, in het bijzonder voor de hoge inkomens, en tot slot de budgettaire doelstelling. Dat de premievrijval ook zorgt voor extra bestedingsruimte en zodoende kan zorgen voor een impuls voor de economie ziet het kabinet als bijkomend voordeel. Werkenden kunnen de extra bestedingsruimte gebruiken voor consumptie of om te sparen. De extra consumptie verhoogt de binnenlandse bestedingen. Uit berekeningen van het CPB en DNB blijkt dat ook bij invoering van het nieuwe FTK, de verwachte premiedaling van 6 miljard kan worden gerealiseerd. Momenteel worden de premie-effecten van het conceptwetsontwerp Wet invoering reële ambitieovereenkomst nader onderzocht; deze staan overigens wel los van het premie-effect van onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PVV vragen om een nadere toelichting op het eerder door het kabinet verwoorde standpunt dat maatregelen van pensioenfondsen en de overheid ieder hun eigen invloed hebben op het pensioenresultaat. Tevens vragen deze leden om deze effecten nader te concretiseren, ook qua effecten voor jonge en oude generaties. Het kabinet heeft eerder opgemerkt dat maatregelen van pensioenfondsen en van de overheid op een wezenlijk onderdeel van elkaar verschillen. Maatregelen die worden getroffen door pensioenfondsen kunnen vanzelfsprekend alle bij dat fonds reeds ondergebrachte pensioenaanspraken en pensioenrechten raken, terwijl aanpassing van het Witteveen-kader alleen pensioenaanspraken raakt die nog moeten worden toegezegd. Een maatregel door een pensioenfonds raakt aldus andere groepen dan maatregelen van de overheid. Zo kunnen bijvoorbeeld tegenvallende beleggingsresultaten, een toegenomen levensverwachting of achtergebleven financiering voor een pensioenfonds aanleiding zijn tot het niet volledig indexeren of het verlagen van toegezegde pensioenuitkeringen. Naarmate een deelnemer reeds meer rechten heeft opgebouwd, wordt de deelnemer meer door zo'n maatregel getroffen. Het fiscale kader vormt geen beletsel achtergebleven indexatie of afstempeling te corrigeren, maar bij de besluitvorming dient het pensioenfondsbestuur op grond van de Pensioenwet natuurlijk wel zorg te dragen voor een evenwichtige belangenbehartiging. Ook het feit dat het aantal premiebetalers door de vergrijzing steeds verder daalt ten opzichte van het aantal gepensioneerden betekent dat de mogelijkheden om deze effecten op te vangen beperkt zijn. De versobering van het Witteveen-kader raakt – als gezegd – alleen pensioen dat vanaf 2015 wordt toegezegd. Er is in die zin geen sprake van een cumulatie van maatregelen. Tegelijkertijd is het wel zo dat maatregelen van pensioenfondsen en de overheid gezamenlijk hun invloed hebben op het uiteindelijk op de uittredleeftijd bereikte pensioenresultaat. Hierbij geldt dat een inperking van het Witteveen-kader relatief meer impact heeft op jongere generaties, terwijl het korten en niet-indexeren vooral oudere werknemers en gepensioneerden raakt.

Kan het kabinet, zo vragen de leden van de fractie van de PVV, onderbouwen dat ondanks de voorgestelde versobering en met inachtneming van gestegen arbeidsmobiliteit, een lange reeks van versoberingen in de vorm van overgang naar middelloon, langjarig niet-indexeren, afstempeling, het realiseren van een adequate pensioenvoorziening nog steeds mogelijk is?

In de bijlage bij de brief van 3 juni 2013<sup>5</sup> heeft het kabinet aangegeven welke pensioenniveaus voor verschillende generaties binnen het Witteveen-kader worden gefaciliteerd. Het gaat hier om de fiscale buitengrenzen die met dit wetsvoorstel worden gewijzigd. De feitelijke individuele pensioenresultaten kunnen hiervan afwijken, omdat het fiscale

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 610, nr. 9.



kader niet altijd maximaal hoeft te worden benut. In de notitie «Generatie-effecten versobering pensioenopbouw» gaat het CPB in op de vervangingsratio in historisch perspectief. Daaruit blijkt dat de fiscale maxima in het verleden ruimer waren dan de op grond van het onderhavige wetsvoorstel vanaf 2015 geldende fiscale maxima, maar dat de feitelijke vervangingsratio in het verleden veelal lager uitviel dan wat fiscaal mogelijk was. Volgens het CBS bedroeg het te bereiken pensioen in 2008 gemiddeld 61% van het toenmalige inkomen van de betreffende personen. Het CPB verklaart dit vooral door een opbouwperiode korter dan 40 jaar. Omstandigheden zoals de aard van de pensioentoezegging, de omvang van de diensttijd onder invloed van de toenemende levensverwachting, het carrièreverloop, de wijze van financiering of de behaalde beleggingsresultaten bepalen mede het toekomstige pensioenresultaat. Het kabinet hecht er in deze aan te wijzen op de mogelijkheden om de fiscale kaders optimaal te benutten, waardoor bijvoorbeeld ook negatieve gevolgen van te lage indexering en afstempeling weer teniet kunnen worden gedaan. Door gebruik te maken van deze fiscale mogelijkheden zal het realiseren van een adequate pensioenvoorziening nog steeds mogelijk zijn.

De leden van de fractie van de PVV vragen in welke mate is geabstraheerd van een toeneming van risico's ten laste van deelnemers als gevolg van afspraken in het pensioenakkoord van 2010.

Het wetsvoorstel raakt alleen de buitengrenzen van de fiscale pensioen-kaders. De risicodeling tussen deelnemers staat geheel los van dat vraagstuk. De mate waarin deelnemer risico's lopen hangt af van de keuze van het pensioenstelsel, de (wijze van) financiering, de beleggingsresultaten e.d. Sociale partners betrokken bij de afspraken omtrent de pensioenregeling maken hierbij zelf hun keuzes.

De leden van de fractie van de PVV vragen welke aannames zijn gehanteerd bij de uitgevoerde actuariële berekeningen en in hoeverre deze aannames als arbitrair moeten worden gekwalificeerd. Het kabinet heeft eerder opgemerkt dat de uitgevoerde berekeningen geen andere bedoeling hebben dan het in beeld brengen van de fiscale buitengrenzen voor pensioen. De uitgevoerde berekeningen zijn niet bedoeld voor het doen van kwantitatieve uitspraken over gerechtvaardigde verwachtingen van pensioendeelnemers over het te behalen pensioenresultaat. Dat is namelijk afhankelijk van individuele omstandigheden zoals de aard van de pensioentoezegging, de omvang van de diensttijd, het carrièreverloop, de wijze van financiering en de behaalde beleggingsresultaten. Dergelijke omstandigheden in de berekening betrekken zou maken dat de mogelijk denkbare varianten schier onuitputtelijk zijn. Om de berekeningen vervolgens praktisch uitvoerbaar te houden, zouden arbitraire keuzes moeten worden gemaakt. Daar komt bij dat het Witteveenkader geen andere doelstelling heeft dan het formuleren van buitengrenzen. Gelet op een en ander heeft het kabinet de actuariële berekening uitsluitend gericht op het bepalen van de buitengrenzen van het Witteveenkader. Over de uitgevoerde berekeningen heeft DNB opgemerkt dat het doel van de berekeningen de gehanteerde deterministische opzet rechtvaardigt. Voorts heeft DNB geoordeeld dat de berekeningen zijn gebaseerd op algemeen aanvaarde actuariële grondslagen, waardoor de uitkomsten, gegeven de gehanteerde veronderstellingen, een representatief beeld geven van de – na aanvaarding van het wetsvoorstel – binnen het Witteveenkader bereikbare pensioenniveaus. Tot slot heeft DNB opgemerkt dat – zoals hiervoor reeds werd opgemerkt – in voorkomende individuele gevallen resultaten kunnen afwijken van de met de berekeningen gepresenteerde uitkomsten.

De leden van de fractie van de SP constateren dat het huidige stelsel van de aanvullende pensioenen een subsidie verstrekt in de periode van inkomensoverschot (tijdens het werkzame leven) en dat het stelsel belast in de periode van het inkomenstekort (pensioenering). De leden van de fractie van de SP vinden dit niet logisch. Zij vragen het kabinet om commentaar op de logica van dit stelsel en het alternatief. Met het belasten van de uitkering in plaats van de toegekende pensioenaanspraak wordt aangesloten bij de maatschappelijke inkomensbeleving. De belastingheffing vindt namelijk plaats op het moment dat de belastingplichtige vrij over zijn pensioeninkomen kan beschikken. In de toepassing van de omkeerregel wordt ook wel economische logica gezien doordat dan meer aansluiting bestaat bij het zogenoemde levensloopinkomen, waardoor mensen op basis van hun «echte» draagkracht worden belast. Het jaarlijkse inkomen gedurende het werkzame leven is meer variabel. Het pensioenvermogen – dat gedurende het werkzame leven is gespaard en vervolgens is omgezet in een jaarlijkse gelijke annuïteit, sluit aan bij het levensloopinkomen en past het draagkrachtprincipe daardoor meer op lifetimebasis toe.

De leden van de fractie van de SP vragen naar een nadere detaillering van de geraamde opbrengst van de maatregelen van het wetsvoorstel, met name een verdeling over de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> pijler. Daarnaast vragen deze leden naar het gemiddelde bedrag dat personen met een inkomen boven € 100.000 inleveren als gevolg van de aftopping, en naar de aard van het budgettaire effect van de aftopping. De leden van de fractie van de VVD vragen eveneens naar de effecten van de aftopping voor personen met een pensioengevend inkomen van meer dan € 100.000.

In de meest recente jaren waarover gegevens over het gebruik van 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> pijler bekend zijn, legden ca. 5,6 miljoen werkenden pensioenpremie in de 2<sup>e</sup> pijler in en ca. 750.000 in de 3<sup>e</sup> pijler. Gemeten naar de waarde van de totale pensioenpremie bedroeg het aandeel van de 3<sup>e</sup> pijler in de pensioenpremies in de afgelopen jaren ca. 5%. De overige ca. 95% wordt ingelegd in de 2<sup>e</sup> pijler. In onderstaande tabel is uitgegaan van deze verhouding tussen 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> pijler, zowel bij de beperking van de opbouw als bij de aftopping. Het gaat hier om een veronderstelling, de verhouding tussen 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> pijler bij de beide maatregelen is niet bekend. In de tabel staan de structurele ex ante effecten. Eventuele uitverdieneffecten worden alleen bij de doorrekening van een regeerakkoord meegenomen, en worden voor afzonderlijke maatregelen niet berekend.

In € mld	2015	2016	2017	Structureel
Wijziging opbouw	1,1	1,9	2,2	1,1
w.v. 2 <sup>e</sup> pijler	1,045	1,810	2,090	1,045
w.v. 3 <sup>e</sup> pijler	0,055	0,090	0,110	0,055
Aftopping	0,3	0,5	0,6	0,3
w.v. 2 <sup>e</sup> pijler	0,285	0,475	0,570	0,285
w.v. 3 <sup>e</sup> pijler	0,015	0,025	0,030	0,015
Totaal	1,4	2,4	2,9	1,4

De leden van de fractie van de SP stellen terecht dat het CBS meldt dat er in 2011 360.000 personen een primair inkomen hadden van meer dan € 100.000. Het gaat hier voor een deel echter om personen die geen pensioen opbouwen. In een persbericht van 14 maart 2013 meldt het CBS dat 145.000 werknemers in 2011 een looninkomen ontvingen van meer dan € 100.000. Verder hangt het van de specifieke pensioenregeling waaraan de werknemer deelneemt af over welk deel van het loon pensioen wordt opgebouwd. Gegevens daarover zijn niet per werknemer

bekend. Geschat wordt dat de aftoppingsmaatregel ongeveer 100.000 werknemers treft. De structurele opbrengst van € 0,3 miljard van de aftoppingsmaatregel wordt gedragen door ca. 100.000 werknemers met een pensioengevend loon van meer dan € 100.000. Deze personen leveren gemiddeld € 3.000 per jaar in als gevolg van de aftopping. Het gaat dus niet om een eenmalig nadeel van € 3.000 verdeeld over 40 jaar. In de opbrengst van de maatregelen in het wetsvoorstel is geen rente-voordeel begrepen. De discontovoet waarmee kosten en opbrengsten op één noemer worden gebracht, is namelijk gelijk gesteld aan het rendement op het pensioenvermogen. Terecht stellen de leden van de fractie van de SP dat het budgettaire effect bij personen met een inkomen van meer dan € 100.000 slechts in beperkte mate veroorzaakt wordt door een verschil tussen belastingtarief over premie en uitkering. De geraamde opbrengst van € 0,3 miljard betreft dan ook voornamelijk een meeropbrengst in box 3 als gevolg van extra besparingen vanuit het (hogere) netto inkomen.

De leden van de fractie van de SP vragen naar een verdeling van de kosten van de omkeerregel over de onderdelen.

Onder de omkeerregel is – als gevolg van de vrijstelling van de toegekende aanspraak en de aftrekbaarheid van de ingehouden werknemerspremie – de pensioenpremie vrijgesteld van belastingheffing. Pas op het moment dat het pensioenvermogen in de vorm van pensioenuitkeringen vrijvalt, worden de uitkeringen belast. De kosten van de omkeerregel bestaan dan ook uit het saldo van de kosten van de vrijstelling in het jaar waarin de pensioenpremie is vrijgesteld enerzijds, en de opbrengsten van de belastingheffing over de uitkeringen anderzijds. Deze kosten en opbrengsten die zich op verschillende tijdstippen voordoen, worden op één noemer gebracht via de nettocontantwaardemethode. Met behulp van een vooraf gekozen disconteringsvoet worden de toekomstige opbrengsten gesaldeerd met de kosten in het jaar van vrijstelling van de pensioenpremies. Daarnaast worden ook de kosten van de vrijstelling van het pensioenvermogen in box 3 meegenomen in de structurele kosten van de omkeerregel. Voor de structurele kosten van de box 3-vrijstelling wordt de opbrengst op lange termijn genomen. De structurele kosten van de omkeerregel worden op ca. € 9 miljard geraamd. Deze bestaan voor ongeveer de helft uit kosten in box 1 en voor de andere helft uit kosten in box 3. De kosten in box 1 bestaan in beginsel uit het effect van een lager belastingtarief bij uitkering ten opzichte van het tarief bij vrijstelling/aftrek van de premie, en uit het rente-effect van uitgestelde belastingheffing. Bij de raming van de kosten van de omkeerregel wordt de discontovoet gelijkgesteld aan het rendement op pensioenvermogen. Hierdoor is het rente-effect nihil. De kosten in box 1 worden daardoor volledig veroorzaakt door het verschil tussen het belastingtarief bij uitkering en het belastingtarief bij vrijstelling/aftrek van de pensioenpremie.

De leden van de SP fractie vragen zich af of DNB gehouden is op te treden bij niet-evenwichtige belangenbehartiging en hoe het parlement DNB ter verantwoording kan roepen indien deze niet optreedt.

Als DNB achteraf blijkt dat fondsen zich niet hebben gehouden aan artikel 105 van de Pensioenwet (en artikel 110, tweede lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling) over evenwichtige belangenafweging en dus een besluit niet in redelijkheid hebben kunnen nemen, kan DNB daar tegen optreden. De wijze waarop DNB optreedt hangt af van de ernst van de overtreding en de overige feitelijke omstandigheden van het geval. DNB kan een normoverdragendgesprek met een pensioenfonds voeren, een waarschuwingsbrief sturen, een aanwijzing geven, een last onder dwangsom opleggen of een bestuurlijke boete opleggen. Het parlement heeft altijd de mogelijkheid de Minister aan te spreken op het algemene toezichtbeleid van DNB. Om onafhankelijk toezicht te garanderen, heeft de

wetgever bepaald dat de Minister noch de Tweede Kamer de mogelijkheid heeft om in te grijpen in individuele gevallen.

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet kan aangeven boven welke inkomensgrens gemiddeld genomen de huidige wet de hogere inkomens bevoordeelt. De omvang van de inkomensoverdrachten tussen groepen binnen een fonds, zoals tussen mensen met lage inkomens en mensen met hoge inkomens hangt af van fondsspecifieke kenmerken, zoals de verhouding tussen hoger en lager opgeleiden, de levensverwachting van beide groepen, het carrièreperspectief van beide groepen en de vraag in hoeverre de beide groepen verschillen in het aantal mannen en vrouwen. Door het ontbreken van de benodigde fondsspecifieke gegevens kan het kabinet geen algemene inschatting maken van een gemiddelde inkomensgrens waarbij de hogere inkomens worden bevoordeeld.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet of er tot de inkomensgrens van 100.000 euro inkomensoverdrachten zijn van lage naar hoge inkomens en vraagt of het kabinet deze inkomensoverdrachten wenselijk vindt, en zo ja, op grond van welk argument. Ook vragen de leden van de fractie van de SP vragen naar de gecumuleerde effecten van de omkeerregel bij verschillende inkomenshoogten en bij een opbouwpercentage van respectievelijk 2,2% en 1,75% per jaar.

Het kabinet gaat ervan uit dat de leden van de fractie van de SP met inkomensoverdrachten bedoelen dat mensen met hogere inkomens meer profiteren van de omkeerregel dan mensen met lagere inkomens. De onderstaande tabel laat zien wat het voordeel is van de omkeerregel bij een jaarlijkse opbouw van resp. 2,2% en 1,75%. De tabellen laten de effecten zien in absolute bedragen (prijzen 2013) en als percentage van het totale bruto jaarinkomen in de 40 jaar voorafgaand aan pensionering. Bij de jaarlijkse opbouw van 1,75% is bij een inkomen boven € 100.000 (in dit geval alleen 8 \* WML) rekening gehouden met de aftopping bij € 100.000. Verondersteld is dat in dat geval over het deel boven € 100.000 de normale premie wordt betaald, maar dat deze netto (dat wil zeggen verminderd met de hierover geheven belasting) wordt gespaard voor aanvullend pensioen. Dit deel van het pensioen is belastingvrij, over het vermogen wordt box 3-heffing betaald. Verder is verondersteld dat het er naast het pensioenvermogen ander vermogen aanwezig is dat uitgaat boven het heffingvrije vermogen in box 3 (€ 21.139 in 2013). Is er naast het pensioenvermogen geen ander vermogen aanwezig, dan komt het voordeel van de omkeerregel bij alle inkomensniveaus iets lager uit. Uit de tabel blijkt dat het relatieve voordeel van de omkeerregel, zowel bij 2,2% als 1,75% jaarlijkse opbouw, na een bepaald inkomensniveau afneemt. De reden hiervoor is dat het tarief waartegen de premie wordt afgetrokken en het tarief waartegen de uitkering wordt belast vanaf een bepaald inkomensniveau gelijk is, namelijk het tarief in de hoogste schijf (52%). Bij lagere inkomens is het verschil tussen aftrektarief en uitkerings-tarief juist een belangrijk onderdeel van het voordeel van de omkeerregel. Het kabinet merkt op dat met de omkeerregel beoogd is om de belastingheffing te laten aansluiten bij het moment waarop het inkomen wordt genoten. Het is daarbij onontkoombaar dat er verschillen zijn in het relatieve voordeel dat mensen hebben van de omkeerregel. De tabel laat wel zien dat onderhavig wetsvoorstel het voordeel van de omkeerregel beperkt en dat dit effect het grootst is bij de hogere inkomens.

**Gecumuleerde effecten omkeerregel bij 2,2% respectievelijk 1,75% jaarlijkse opbouw**

Inkomen	Absolute bedragen (prijzen 2013)			In % van 40 jaar bruto jaarinkomen		
	2,2%	1,75%	verschil	2,2%	1,75%	Verschil
1 * WML	12.411	11.582	829	1,6%	1,5%	0,1%
1,4 * WML	31.011	27.358	3.653	2,9%	2,6%	0,3%
1,7 * WML	43.152	37.292	5.860	3,3%	2,9%	0,5%
2,9 * WML	82.631	74.514	8.117	3,7%	3,4%	0,4%
5,2 * WML	129.958	119.171	10.787	3,3%	3,0%	0,3%
8 * WML	182.253	119.708	62.545	3,0%	2,0%	1,0%

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet andere maatstaven kan verstrekken die de mate van inkomensoverdracht van lage naar hoge inkomens eenvoudig, en wellicht beter weergeven. Het kabinet heeft geen andere maatstaven van de mate van inkomensoverdracht beschikbaar.

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet heeft overwogen om naast de aftopping een uniform belastingaftrekpercentage voor de premie toe te passen. Ook vragen deze leden wat de mutatie in de belastingopbrengst zou zijn geweest bij toepassing van het tarief van schijf 3. De leden van de fractie van de SP wijzen erop dat dit alternatief de inkomensoverdrachten van lage naar hoge inkomens zou inperken en dat dit naar hun mening de voordelen van het voorstel ten aanzien van de loonkosten had versterkt, en vragen of het kabinet dit heeft overwogen. Het CPB heeft in Keuzes in Kaart 2013–2017 (pagina 291) berekend dat als de premieaftrek zou worden gemaximeerd op een belastingtarief van 42%, dit € 1,7 miljard aan extra belastinginkomsten zou opbrengen ten opzichte van het – ten tijde van het doorrekenen door het CPB geldende – basispad. Het kabinet heeft dit alternatief overigens niet overwogen, maar gekozen voor de in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen maatregelen.

De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet of het voorliggende wetsvoorstel enige beperking oplegt aan de vrijheid om in een cao een verplichte deelname aan een pensioenregeling boven de fiscaal gefaciliteerde basisregeling overeen te komen.

Het is grond van het zogenoemde Toetsingskader AVV niet mogelijk cao-bepalingen over pensioenen algemeen verbindend te verklaren.

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd waarom de vervangingsratio's voor lage inkomens lager zijn dan die voor hogere inkomens. De verschillen in vervangingsratio 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 aanvullende pensioen actuariael 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. Voor de lagere inkomens geldt dus dat een relatief groot deel van het oudedagspensioen niet wordt aangepast aan de latere ingangsdatum van de oudedagsuitkeringen. Hier staat tegenover dat het oudedagspensioen voor hoge inkomens juist voor een groot deel uit het aanvullende ouderdompensioen bestaat. Het opgebouwde aanvullende ouderdompensioen wordt wel actuariael herrekend bij het verhogen van de pensioenrichtleeftijd. Voor de hoge inkomens geldt dus dat een relatief groter deel van het oudedagspensioen wel wordt aangepast aan de latere ingangsdatum van de oudedagsuitkeringen. Dit veroorzaakt de verschillen in de vervangingsratio's voor de verschillende inkomensniveaus.

## **D66**

De leden van de fractie van D66 geven blijk van hun zorg over de complexiteit van de voorgenomen wetgeving en snelheid van de behandeling. De leden vragen daarom of het kabinet met hen van oordeel is dat een gedegen behandeling van het voorstel, en het daaraan gerelateerde voorstel voor de Wet pensioenaanvullingsregelingen in dit tempo en met deze invoeringshorizon niet langer verantwoord is vanuit zorgvuldige wetgeving en rechtszekerheid van de burger. Het kabinet heeft begrip en waardering voor de taakopvatting van de leden van de fractie van D66 als medewetgever en hecht net als deze leden belang aan zorgvuldige wetgeving en rechtszekerheid. Ten aanzien van de complexiteit merkt het kabinet op dat het wetsvoorstel ziet op één facet van het Nederlandse pensioenstelsel, namelijk de buitengrenzen van de fiscale faciliteit voor pensioenopbouw. De wijzigingen van het FTK waar de leden op wijzen zien op andere facetten van pensioen, zoals de mate van zekerheid, de financiering en risicodeling. De stappen op het gebied van zekerheid en risicodeling (waarborgfunctie) waarvoor bepalingen zijn opgenomen in de Pensioenwet en stappen op het gebied van de maximale (fiscaal gefaciliteerde) pensioenambitie die geregeld zijn in de fiscale wetgeving kunnen naar het oordeel van het kabinet daarom los van elkaar gezet worden. Het kabinet is van oordeel dat het huidige wetsvoorstel voldoende en zorgvuldig is voorbereid. Vanuit oogpunt van rechtszekerheid en uitvoerbaarheid acht het kabinet het wel wenselijk dat de parlementaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel voortvarend door uw Kamer wordt opgepakt zodat pensioenuitvoerders voor de implementatie van de maatregelen zo veel mogelijk comfort kan worden geboden. Een tijdige implementatie is ook nodig om de budgettaire taakstelling te kunnen realiseren die met dit wetsvoorstel is gemoeid.

Bij het wetsvoorstel Wet pensioenaanvullingsregelingen is de urgentie minder aanwezig. Dat wetsvoorstel betekent namelijk geen inperking van wettelijke regels, maar de introductie van nieuwe fiscale faciliteiten. Aanpassing van contracten om te kunnen blijven voldoen aan wettelijke regels is daar niet aan de orde. Dit gegeven – in combinatie met het kortere parlementaire traject van het wetsvoorstel Wet pensioenaanvullingsregelingen in de Tweede Kamer – is voor het kabinet destijds aanleiding geweest om de beleidsvoorstellen in twee afzonderlijke wetten onder te brengen. Dat neemt echter niet weg dat het laatstgenoemde wetsvoorstel een aanvulling vormt op het onderhavige wetsvoorstel en dat het kabinet de voorkeur eraan zou geven als beide voorstellen gelijktijdig kunnen worden behandeld, mits de voortgang van het voorliggende wetsvoorstel daardoor niet zodanig vertraagt dat het de tijdige implementatie door pensioenuitvoerders in gevaar zou brengen.

De leden van de fractie van D66 vragen welke bijdrage deze ingreep levert aan de houdbaarheidstekortdoelstelling. Ook willen zij weten of dit voorstel in het kader van het Europees Semester aan de orde is geweest en of er een analyse van de Europese Commissie bestaat ten aanzien van de wenselijkheid/haalbaarheid ervan. Het onderhavige wetsvoorstel heeft een structurele opbrengst van € 1,4 miljard. Het wetsvoorstel is niet aan de orde geweest in het kader van het Europees Semester en is ook niet door de Europese Commissie geanalyseerd.

De leden van de fractie van D66 vragen welke doelstelling voor het kabinet prioriteit heeft bij voorliggend wetsvoorstel: de houdbaarheid van pensioensparen, de budgettaire doelstelling, of inkomensbeleid? Tevens vragen de leden van de fractie van D66 of het kabinet onderschrijft dat de

evenredigheid tussen de fiscale maatregelen en koopkrachtversterking een dragend argument voor het wetsvoorstel zou moeten zijn. Voor het kabinet zijn primair drie doelstellingen van belang bij onderhavig wetsvoorstel. Uiteraard is de budgettaire doelstelling van belang. Daarnaast wil het kabinet de jaarlijkse pensioenopbouw in lijn brengen met het toegenomen en nog steeds toenemende aantal jaren waarover een werknemer pensioen kan opbouwen. Deze toename komt door de gestegen levensverwachting, maar is ook het gevolg van de gedaalde uiterste toetredingsleeftijd in de pensioenwet, die verlaagd is van 25 naar 21 jaar. Ten slotte is een belangrijke doelstelling dat de eigen verantwoordelijkheid voor pensioensparen vergroot wordt. Mensen kunnen hierdoor over een groter deel van hun inkomen vrij beschikken. Dit kan aangewend worden voor extra private besparingen of kan gebruikt worden voor extra bestedingen. Het gaat het kabinet in die zin ten principale meer om het vergroten van de vrije bestedingsruimte, dan sec om het verbeteren van de koopkracht. Dat neemt niet weg dat – zeker in de huidige economische omstandigheden – het wetsvoorstel een belangrijke bijdrage kan leveren aan verbetering van de koopkracht. Daarom heeft het kabinet sociale partners ook opgeroepen om de premies te verlagen. De hiervoor genoemde argumenten vormen in samenhang de basis voor het wetsvoorstel. Een nadere prioritering doet naar het oordeel van het kabinet geen recht aan de achterliggende gedachte van de voorgestelde hervorming.

De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre de aanpassing van het Witteveenkader invloed heeft op de dekkingsgraad van pensioenfondsen. De aanpassing van de maximale fiscale pensioenopbouw heeft geen invloed op de dekkingsgraad. De maatregelen hebben immers alleen betrekking op toekomstige pensioenaanspraken. De in het verleden toegezegde rechten blijven ongemoeid.

De leden van de fractie van D66 vragen welke premiewijzigingen nodig zouden zijn om tot de uitkomst van € 6 miljard respectievelijk € 9 miljard lagere premies te komen. Zij vragen of er een wettelijk instrumentarium denkbaar is om dat te realiseren en of het kabinet dat overweegt. Het wetsvoorstel kan tot maximaal € 9 miljard minder premies leiden. Er is in de raming rekening mee gehouden dat sociale partners (binnen de grenzen van het Witteveenkader) de vrijval van premieruimte aanwenden voor een verbetering van de regeling op onderdelen, of ter verbetering van de dekkingsgraad. De € 1,4 miljard budgettaire opbrengst van het wetsvoorstel komt dus overeen met een premiedaling met € 6 miljard. Om te komen tot € 6 miljard lagere premies is een gemiddelde premiedaling van 15% nodig. Een generieke verlaging van de premie is niet in lijn met de Pensioenwet, waarbij de vaststelling van de premie is neergelegd op decentraal niveau.

### **ChristenUnie**

De leden van de fractie vragen waarom is gekozen voor twee aparte wetsvoorstellen, terwijl de voorstellen nauw met elkaar verbonden zijn en het afzonderlijk beoordelen volgens deze leden hierdoor wordt geproblematiseerd. Het kabinet merkt hierover op dat beide voorstellen verschillen in karakter en achtergrond. De aanpassing van de buitengrenzen voor de fiscale facilitering aan de langere periode dat mensen kunnen werken – het onderhavige wetsvoorstel – volgt uit het regeerakkoord. Dit voorstel betreft een beperking van de fiscale faciliteit van pensioen en moet (materieel) gelden vanaf 1 januari 2015. Voor pensioenuitvoerders en voor werkgevers en werknemers is daarom spoedige behandeling nodig. Het voorstel voor de Wet pensioenaanvullingsregelingen betekent geen inperking van de wettelijke regeling, maar het – ten opzichte van het

onderhavige wetsvoorstel – scheppen van een mogelijkheid voor extra oudedagsvoorzieningen als uitwerking van afspraken tussen sociale partners op grond van het sociaal akkoord. Vanwege het uitbreidende karakter van de fiscale facilitering is het tijdpad minder urgent.

De leden van de fractie van de Christen Unie wijzen in het licht van de verhoging van de AOW-leeftijd op het belang van een daadwerkelijke toename van de arbeidsparticipatie. Zij maken zich zorgen over de stijgende werkloosheid en het verdwijnen van arbeidsplaatsen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen het kabinet om deze ontwikkelingen te beoordelen in het licht van een stijging van de pensioenleeftijd. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen eveneens naar de relevantie van het adagium « langer leven, langer werken, langer opbouwen» in een langdurige economische crisis.

Het kabinet onderschrijft het belang van een stijging van de arbeidsparticipatie aan het eind van het werkzame leven. De afgelopen jaren hebben reeds een forse stijging van de arbeidsparticipatie onder 60-plussers laten zien. Zo is de gemiddelde uittreedleeftijd tussen 2006 en 2011 gestegen van 61 naar 63 jaar<sup>6</sup> en de verwachting is dat die stijgende trend zich de komende jaren zal voortzetten. Het CPB heeft erop gewezen dat van de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd door de toenemende levensverwachting ook een normeffect uitgaat: een hogere AOW-leeftijd maakt uittreden op een hogere leeftijd normaal.

Deze ontwikkelingen zijn evenwel langdurige processen. Aanpassingen van normen en gedrag hebben immers tijd nodig. Naar de mening van het kabinet is het daarom van groot belang dat ook nu vanwege de crisis de werkloosheid oploopt, het beleid dat erop is gericht dat mensen langer doorwerken, wordt doorgezet. Alleen een langjarig beleid waarin consequent wordt uitgedragen dat bij langer leven ook langer werken hoort, kan uiteindelijk tot de gewenste en noodzakelijke gedragsveranderingen leiden.

Tegelijkertijd deelt het kabinet de zorgen van de leden van de fractie van de ChristenUnie over de oplopende werkloosheid. Het kabinet zet mede om die reden verschillende instrumenten in om de werkloosheid tegen te gaan. Zo wil het kabinet – samen met sociale partners – inspanningen leveren die zijn gericht op zowel jongeren als ouderen. Er is een ambassadeur voor de jeugdwerkloosheid benoemd en het UWV is momenteel bezig met een concreet activiteitenplan voor oudere werklozen. Hiervoor is extra geld beschikbaar gesteld. Beide maatregelen hebben ten doel de arbeidsparticipatie te vergroten en uitval door werkloosheid tegen te gaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet het eens is met de veelgehoorde stelling dat een verhoging van de pensioenleeftijd weinig effectief is in een periode van krimpend arbeidsaanbod en daarmee een lagere arbeidsdeelname. Zij willen van het kabinet weten of een verlaging van de pensioenpremie niet gepaard moet gaan met een structureel creëren van arbeidsplaatsen.

In reactie op deze vragen wijst het kabinet erop dat momenteel van een krimpend arbeidsaanbod en een lagere arbeidsdeelname geen sprake is. Uit de realisaties en ramingen van het CPB blijkt dat het arbeidsaanbod stijgt. De belangrijkste oorzaak is de toename van de arbeidsparticipatie onder 55-plussers. Ouderen gaan later met pensioen. De afschaffing van vroegpensioenregelingen uit voorgaande jaren speelt daarbij een rol. Ook de toegenomen participatie van vrouwen werkt door: het aandeel niet-werkende vrouwen neemt geleidelijk af. Overigens geeft het CPB ook aan dat jongeren meer zijn gaan participeren; dat effect is echter kleiner dan het effect onder ouderen. De leden van de fractie van de ChristenUnie

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 610, nr. 8, blz. 9.



vragen ook naar de mogelijkheid om structureel arbeidsplaatsen te creëren. Het kabinet wijst erop dat het structureel aantal arbeidsplaatsen wordt bepaald door de omvang van het arbeidsaanbod; juist het verhogen van de pensioenleeftijd draagt dus bij aan het vergroten van de werkgelegenheid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen erop dat het niet zeker is dat de AOW-leeftijd in de toekomst zal stijgen. De leden van deze fractie vragen naar de mogelijkheid om de pensioenopbouw geleidelijk te verlagen, bijvoorbeeld eerst naar 2% en vervolgens pas na een eventuele toekomstige verhoging van de AOW-leeftijd.

Het kabinet baseert zich op de ramingen voor de levensverwachting van het CBS. Het kabinet is het eens met de fractie van de ChristenUnie dat de gerealiseerde levensverwachting kan afwijken van de nu geraamde levensverwachting. Het kabinet is er echter geen voorstander van in het beleid pas rekening te houden met wijzigingen in de levensverwachting, als die reeds volledig zijn gerealiseerd. Dat zou ertoe leiden, dat het beleid achter gaat lopen op de ontwikkelingen in de levensverwachting.

Een geleidelijke beperking van het opbouwpercentage kan naar de mening van het kabinet leiden tot een situatie waarin onvoldoende wordt doorgewerkt om het hoofd te kunnen bieden aan de gevolgen van de vergrijzing van de samenleving. Bij een geleidelijke aanpassing van het opbouwpercentage zullen werknemers een zodanig hoog pensioen kunnen opbouwen dat zij eerder geneigd zijn reeds vóór de geldende AOW-leeftijd met pensioen te gaan. In tegenstelling tot de verhoging van de AOW-datum, die direct doorwerkt, werkt een verlaging van het opbouwpercentage pas op lange termijn volledig door in de omvang van de pensioenuitkeringen. Het beperken van het opbouwpercentage heeft geen gevolgen voor de reeds opgebouwde pensioenrechten. Deze rechten blijven ongewijzigd. Het volledige effect van de beperking van het pensioenopbouwpercentage is – uitgaande van een opbouwperiode van 40 jaar – daarom ook pas na 40 jaar volledig doorgewerkt in het op te bouwen pensioen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen een nadere toelichting op de positieve resultaten die de verlaging van pensioenpremies zullen genereren. Daarnaast vragen zij of dit wetsvoorstel belangrijk is in het kader van het op orde brengen van de overheidsfinanciën, en meer in het bijzonder of dit wetsvoorstel alleen nut heeft als een premieverlaging van minstens € 6 miljard wordt gerealiseerd.

De positieve resultaten van het verlagen van de pensioenpremies komen op verschillende manieren tot uitdrukking. Het kabinet verwacht dat de vrijvallende premie – zij het stapsgewijs – beschikbaar blijft in de loonruimte. Dit betekent dat de brutolonen zullen stijgen, waardoor de belastinginkomsten over dit hogere inkomen toenemen. Op deze manier leidt een verlaging van de pensioenpremies tot hogere belastinginkomsten, en draagt deze verlaging zo bij aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Daarnaast leidt een lagere premie op korte termijn tot een verhoging van het besteedbaar inkomen van mensen, wat een impuls kan geven aan de koopkracht.

De premieverlaging van € 6 miljard is nodig om de beoogde opbrengst van € 2,8 miljard in 2017 te realiseren. Het gaat om een fors bedrag dat een significante bijdrage levert aan de verbetering van het EMU-saldo. In totaal gaat het om een bijdrage aan de verbetering van het EMU-saldo van 0,4 à 0,5%-punt bbp. Naast het budgettaire belang is het kabinet van mening dat het voorstel bijdraagt aan het toekomstbestendig maken van het pensioenregime. Een soberder pensioenvoorziening leidt tot premiedaling, waardoor de vrije bestedingsruimte toeneemt. Dit neemt niet weg

dat een belangrijke pijler onder het wetsvoorstel wegvalt als de beoogde opbrengst in het geheel niet gehaald zou worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het niet mogelijk is dat het kabinet gezamenlijk met de decentrale partners afspraken maakt over het verlagen van de premies. Sociale partners zijn verantwoordelijk voor de vormgeving van aanvullende pensioenregelingen in de tweede pijler. Pensioenfondsbesturen zijn verantwoordelijk voor het beheer van deze regelingen. Voor pensioenfondsbesturen geldt dat deze zich moeten houden aan de kaders van de wet. Een eventuele afspraak op centraal niveau kan – op basis van de huidige wet- en regelgeving – hooguit richtinggevend zijn voor sociale partners op decentraal niveau bij onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden, maar niet voor pensioenfondsbesturen die de premie moeten vaststellen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het kabinet ook hogere opbouwpercentages heeft overwogen dan nu wordt voorgesteld. Tevens vragen deze leden hoe het kabinet het wetsvoorstel beoordeelt vanuit het perspectief van intergenerationale solidariteit. In het regeerakkoord is het kabinet een verlaging van de maximumopbouwpercentages overeengekomen tot op 1,75% van het gemiddeld verdiende loon per dienstjaar. In het kader van het sociaal akkoord zijn werkgevers- en werknemersorganisaties een aanpassing overeengekomen in die zin dat voor ieder inkomensniveau fiscaal gefaciliteerd<sup>7</sup> een pensioen kan worden opgebouwd ter grootte van – grosso modo – 1,85% van het gemiddelde salaris per dienstjaar. Het kabinet heeft geen hogere opbouwpercentages overwogen dan nu wordt voorgesteld. Wat de intergenerationale effecten betreft wijst het kabinet op de CPB-notitie die als bijlage aan de memorie van toelichting is toegevoegd. Uit de analyse van het CPB kan worden afgeleid dat de inperking van het Witteveenkader conform dit wetsvoorstel leidt tot premievrijval en dat aanpassing van de premieniveaus aan de versoering van het fiscale kader tot gevolg heeft dat de generatie-effecten in beginsel verwaarloosbaar zijn. Als de premieniveaus niet zouden worden aangepast maar bijvoorbeeld constant worden gehouden, dan zijn de generatie-effecten in het voordeel van de oudere generaties. Het CPB verwacht dat een beperkt deel van de door de versoering gecreëerde premieruimte voor een verbetering van de regeling wordt aangewend (bijvoorbeeld een verbetering van het nabestaandenpensioen of terugneming van beleggingsrisico's). Per saldo wordt een verlaging van de feitelijke pensioenpremies ten opzichte van het basispad verwacht van ongeveer 15%. Daarvan uitgaande zijn de generatie-effecten naar het oordeel van het kabinet evenwichtig.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar een beoordeling door het kabinet van de analyse van de Pensioenfederatie dat het pensioen van jongeren aanzienlijk lager wordt, ook al werken zij veel langer door dan oudere cohorten. Naar de mening van het kabinet onderstreept de analyse van de Pensioenfederatie dat zowel ouderen als jongeren binnen de grenzen van het Witteveenkader een zeer adequaat pensioen kunnen opbouwen. Het fiscale kader faciliteert voor jongeren met een loon tot 3 keer modaal een pensioenopbouw van ruim 70% van het laatstverdiende loon. Jongeren die 4 keer modaal verdienen kunnen volgens die analyse 67% van het laatstverdiende loon opbouwen. Het kabinet is bovendien van mening dat de analyse laat zien dat bij een latere uittredleeftijd en een langere opbouwperiode, het in de rede ligt om ook een lager opbouwpercentage toe te passen. Daarvoor wijst het kabinet op de uitkomsten van de analyse

<sup>7</sup> Deels via de omkeerregel, deels via een vrijstelling in box 3.

voor de generatie die in 1958 is geboren. Deze generatie heeft het grootste deel van het pensioen mogen opbouwen tegen een pensioenrichtleeftijd van 65 jaar en een opbouwpercentage van 2,25% per jaar – waarmee in 35 jaar een pensioen van 70% van het laatstverdiende loon kan worden opgebouwd. Dankzij de gestegen levensverwachting is deze generatie echter in staat om langer door te werken (tot 67,5 jaar). Daardoor kan deze generatie langer pensioen opbouwen dan de genoemde 35 jaar. Dat betekent dat de fiscale facilitering het mogelijk maakt om een pensioen op te bouwen dat in nettoterminen zelfs op of boven het laatstverdiende loon uitkomt. Naar de mening van het kabinet is het niet wenselijk om een dergelijk hoge pensioenopbouw fiscaal te faciliteren. Een lagere jaarlijkse opbouw stelt jongeren nog steeds in staat om een adequaat pensioen op te bouwen, en maakt het mogelijk om de resulterende premievrijval te benutten voor consumptie nu, of om zelf voor het pensioen bij te sparen.

### **OSF**

Het lid van de fractie van de OSF verzoekt om een uiteenzetting van de eigendomsrechten van pensioengelden. Hij vraagt of het eigendomsrecht bij een individueel spaarsysteem niet een individueel recht zou moeten zijn. Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op de fiscale behandeling van pensioenaanspraken, het brengt geen wijziging in de juridische aard van die aanspraken. Voor de visie op het eigendomsrecht van pensioengelden verwijst het kabinet naar de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 maart 2008<sup>8</sup>. In de kern komt deze visie erop neer dat het juridische eigendom van het pensioenvermogen berust bij de pensioenuitvoerder. De uitoefening van dat recht wordt echter geclausuleerd door de pensioen- en de uitvoeringsovereenkomst en door de eisen die de wetgever aan pensioenuitvoerders stelt. Pensioenaanspraken en -rechten zijn te beschouwen als vorderingen op de pensioenuitvoerder (economisch eigendom). De pensioenuitvoerder beheert het pensioenvermogen om alle vorderingen – ook op lange termijn – te kunnen voldoen.

De in de vraagstelling veronderstelde ontwikkeling dat pensioenovereenkomsten steeds meer het karakter krijgen van een individueel spaarsysteem, herkent het kabinet niet. De toedeling van de financiële risico's (individueel of collectief) wordt geregeld in de pensioenovereenkomst, de uitvoeringsovereenkomst en het pensioenreglement en moet voldoen aan de eisen die de Pensioenwet daaraan stelt. Pensioenovereenkomsten bevatten in alle gevallen verzekeringselementen en hebben in de meeste gevallen een collectief karakter.

Het lid van de fractie van de OSF vraagt of de verplichtstelling, in relatie tot keuzevrijheid van de deelnemers bij pensioenfondsen, meer dan tot dusver dwingt om een verantwoord en transparant beleid te voeren. Het kabinet onderschrijft het belang van verantwoord en transparant beleid. De inmiddels aangenomen Wet versterking bestuur pensioenfondsen draagt daartoe bij. Ook het wetsvoorstel tot wijziging van het FTK zal daartoe bijdragen.

Het lid van de OSF heeft naar voren gebracht dat het bij bedrijfstakpensioenfondsen duidelijk is dat het de deelnemers zijn die de risico's lopen, terwijl hun zeggenschap volstrekt onvoldoende is. Gevraagd wordt of het kabinet deze visie deelt.

Het kabinet onderschrijft de stelling dat pensioendeelnemers risico's lopen. Het kabinet deelt echter niet de opvatting dat de zeggenschap van deelnemers onvoldoende is. De Wet versterking bestuur pensioenfondsen

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 226, nr. 35.

zorgt ervoor dat alle partijen die risico dragen bij een pensioenregeling op een goede wijze vertegenwoordigd zijn in de besturen van pensioenfondsen. Dat geldt voor deelnemers, pensioengerechtigden en werkgevers. Zij zijn standaard vertegenwoordigd in het paritaire bestuur. Bij bedrijfstakpensioenfondsen worden de deelnemers en de werkgevers in het bestuur vertegenwoordigd door de werknemersverenigingen en de werkgeversverenigingen. Een belangrijke reden hiervoor is de aansluiting bij de cao-tafel. Het is handig dat degenen die de pensioenregeling gemaakt hebben, ook betrokken zijn bij de uitvoering daarvan. Daarnaast is van belang dat een bedrijfstak een veel ruimer bereik heeft dan een onderneming. Vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersverenigingen kunnen dat grote bereik in vertegenwoordigende zin beter bestrijken dan individuele werkgevers en werknemers.

Het lid van de fractie van de OSF laat zich kritisch uit over de bestuurssamenstelling van bedrijfstakpensioenfondsen. Er wordt gesteld dat sprake is van een dominerende rol van de werkgevers en dat sprake is van een niet adequate vertegenwoordiging van jongeren en pensioengerechtigden door vakorganisaties. De fractie van de OSF vraagt of het kabinet de kritiek op de bestuurssamenstelling van bedrijfstakpensioenfondsen deelt. Het kabinet deelt de kritiek van de fractie van de OSF niet. De Wet versterking bestuur pensioenfondsen brengt een aantal wijzigingen tot stand van de bestuurssamenstelling van pensioenfondsen. Zo regelt deze wet dat de vertegenwoordigers van pensioengerechtigden en werknemers(verenigingen) tezamen ten minste evenveel zetels hebben als de vertegenwoordigers van werkgevers(verenigingen). De pensioengerechtigden en werknemers tezamen hebben daardoor 50% of meer van het aantal zetels. De werkgevers hebben 50% of minder zetels. De positie van werkgevers en de positie van pensioengerechtigden in het bestuur van bedrijfstakpensioenfondsen verandert daardoor. De positie van jongeren in het bestuur wordt versterkt door het wettelijk voorschrift om te streven naar een zo evenwichtig mogelijke samenstelling van het bestuur. Daarnaast moet het verantwoordingsorgaan, de opvolger van de huidige deelnemersraad, een evenwichtig afspiegeling vormen van de deelnemers en pensioengerechtigden in het fonds. Verder geldt er een rapportageverplichting over de samenstelling naar leeftijd en geslacht in de organen van het pensioenfonds en van de inspanningen die zijn verricht om diversiteit te bevorderen.

Het lid van de fractie van de OSF vraagt om uitleg waarom voor de arbeidsvoorwaarde pensioen het eigendomsrecht van en het beheer over de pensioengelden bij de sociale partners wordt gelegd. Voorts vraagt de fractie of kan worden toegelicht hoe de belangen van de ongeveer 3 miljoen gepensioneerden in Nederland die geen arbeid verrichten worden «behartigd» door de sociale partners in de Stichting van de Arbeid. Het kabinet merkt allereerst op dat de werkgever de keuze kan maken wel of niet een pensioenovereenkomst aan te bieden aan zijn werknemers. De werkgever is vervolgens verplicht deze pensioenovereenkomsten onder te brengen bij een pensioenuitvoerder. Daarbij zijn er verschillende mogelijkheden: een pensioenfonds, een verzekeraar en een premiepensioeninstelling. Alleen bij keuze voor een pensioenfonds zijn de sociale partners vertegenwoordigd in het bestuur. De reden om het beheer van pensioenfondsen in handen van sociale partners te leggen is dat op deze wijze de (intergenerationele) solidariteit georganiseerd kan worden. Zij zijn niet (meer) als enige vertegenwoordigd in het bestuur. De geleding van pensioengerechtigden zal immers standaard ook een plaats krijgen in het paritaire bestuur. In het geval er in de toekomst gekozen wordt voor een pensioenfonds met een onafhankelijk bestuur, zullen externe bestuurders die geen band hebben met de drie geledingen zitting hebben in het bestuur en verantwoordelijk zijn voor het beheer van de pensioen-

gelden. Het kabinet merkt verder op dat de Stichting van de Arbeid voor het kabinet een relevante gesprekspartner is vanwege de centrale rol die werkgevers en werknemers hebben op het terrein van arbeidswaarden, waaronder pensioenen.

Het lid van de fractie van de OSF heeft enige vragen gesteld over de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en moderne ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Zo wordt allereerst gevraagd of er sprake is van een ontwikkeling waarbij steeds meer jongeren op een leeftijd van 21 jaar nog niet deelnemen aan de arbeidsmarkt omdat zij via studie investeren in hun toekomst. Deze vraag stelt de fractie van de OSF in het kader van de in de Pensioenwet opgenomen uiterste toetreedleeftijd. Ook wordt gevraagd naar de effecten van de toenemende jeugdwerkloosheid op de pensioenopbouw van jongeren. Ten slotte vraagt de fractie van de OSF welk effect uitgaat van de ontwikkeling dat werknemers steeds minder vaak een levenlang bij dezelfde werkgever actief zijn en soms ook jarenlang zelfstandig arbeid verrichten (als zzp'er).

Het kabinet merkt op dat uit gegevens van het CBS blijkt dat de arbeidsdeelname van 15–24-jarigen tussen 2005 en 2011 is toegenomen en studenten in het wetenschappelijk onderwijs steeds sneller afstuderen en dus eerder kunnen beginnen met werken.<sup>9</sup> Er is dus sprake van een trend waarbij jongeren steeds eerder gaan deelnemen aan de arbeidsmarkt. Wat de werkloosheid betreft merkt het kabinet op dat pensioen een aan het verrichten van arbeid gerelateerde voorziening is. Wanneer niet wordt gewerkt wordt in beginsel dus ook geen pensioen opgebouwd, behoudens gevallen dat deelname aan een pensioenregeling vrijwillig kan worden voortgezet. Het kabinet zet mede om die reden verschillende instrumenten in om de werkloosheid tegen te gaan. Zo wil het kabinet – samen met sociale partners – inspanningen leveren die zijn gericht op zowel jongeren als ouderen. Er is een ambassadeur voor de jeugdwerkloosheid benoemd en is het UWV momenteel bezig met een concreet activiteitenplan voor oudere werklozen. Hiervoor is extra geld beschikbaar gesteld. Beide maatregelen hebben ten doel de arbeidsparticipatie te vergroten en uitval door werkloosheid tegen te gaan. Van het voorliggende wetsvoorstel kan ook een positieve invloed uitgaan op de bestrijding van werkloosheid. De pensioenpremies zijn in de afgelopen tijd sterk gestegen. Dit heeft invloed gehad op onze economie. In het rapport van de Commissie Goudswaard wordt geconcludeerd dat deze sterke stijging leidt tot minder vraag naar arbeid en tot een verslechtering van de internationale concurrentiepositie.<sup>10</sup> Een hoog premieniveau en daarmee hoge arbeidskosten werkt werkloosheid in de hand en vraagt dan ook om bijsturing waar volgens het kabinet niet langer mee gewacht moet worden. Het kabinet ziet de versoering van het Witteveenkader als een instrument om de stijgende pensioenpremies tegen te gaan omdat hiermee de pensioenambitie wordt verlaagd.

Wat de toegenomen arbeidsmobiliteit betreft wijst het kabinet erop dat breuken in de pensioenopbouw met name voorkomen bij eindloonregelingen; in de nieuwe baan vond dan geen backservice plaats voor de arbeidsjaren uit de oude baan. Dat is in de afgelopen 15 jaar allereerst opgelost door waardeoverdrachten bij baanwissels fiscaal-, arbeids- en sociaalrechtelijk mogelijk te maken. Daarnaast zijn tegenwoordig de meeste pensioenregelingen gebaseerd op een middelloonstelsel in plaats van een eindloonstelsel, zodat de backservice geen rol meer speelt. Ten slotte merkt het kabinet ten aanzien van de toename van zzp'ers het volgende op. Het fiscale kader biedt – voor de duur van tien jaar – de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting van de pensioenregeling als een

<sup>9</sup> <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-3807-wm.htm>

<sup>10</sup> Kamerstuk 30 413, nr. 139, bijlage, blz. 52.

voormalig werknemer na het beëindigen van de dienstbetrekking deel wil blijven nemen aan de pensioenregeling. Ingeval niet wordt deelgenomen aan een (verplichte) pensioenregeling kan door de zzp'er via de derde pijler op vrijwillige basis een oudedagsvoorziening worden opgebouwd via een lijfrenteverzekering, een lijfrentespaarrekening of een lijfrentebeleggingsrecht. Daarnaast bestaat voor ondernemers de mogelijkheid om – afhankelijk van de rechtsvorm – door middel van een fiscale oudedagsreserve of het pensioen in eigen beheer een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen die past bij het karakter van ondernemerschap.

Het lid van de fractie van de OSF vraagt naar een overzicht van de ontwikkeling van de koopkracht van aanvullende pensioenen ten gevolge van redelijkerwijs te verwachten inflatiepercentages. Hierbij verwijst de fractie van de OSF naar de huidige inflatie van boven de 3% en geeft hij aan dat de vooruitzichten veel economen grote zorgen baren. Het huidige inflatieniveau van 2,8% (stand augustus) kan niet zomaar naar de toekomst toe worden doorvertaald, omdat ongeveer de helft van het huidige inflatieniveau wordt verklaard vanwege veranderingen in belastingtarieven. In scenario's voor de lange termijn wordt onder andere door het CPB gerekend met een inflatie van 2%. De koopkrachtontwikkeling in de toekomst is naast de inflatie van veel andere factoren afhankelijk. Hierdoor is niet te zeggen hoe de koopkracht zich zal ontwikkelen.

Het lid van de fractie van de OSF vraagt zich af of het kabinet reeds inzicht kan geven in de koopkrachtgevolgen van het wetsvoorstel voor de diverse leeftijdsgroepen. De verwachting is dat het wetsvoorstel zal leiden tot een premieverlaging, zowel voor het werkgevers- als het werknemersdeel. Dat betekent dat werknemers, zowel de jongere als de oudere werknemers, meer te besteden hebben hetgeen een positief effect heeft op de koopkracht. De (huidige) pensioengerechtigden betalen geen premie, dus voor hun is er geen koopkrachteffect.

Het lid van de fractie van de OSF constateert dat de aftopping van de fiscale facilitering bij een inkomen van € 100.000 de groep late carrièremakers raakt die ook is getroffen door de overgang van eindloon naar middelloon. Hij is van mening dat dit klemt, juist omdat dit voorstel weinig opbrengt en wel hoge uitvoeringskosten kent. De fractie van de OSF vraagt waarom er nivellerende maatregelen worden genomen bovenop een toch al progressief belastingtarief en of het niet zuiverder is om inkomenspolitiek via de belastingen te regelen. Ook vraagt het lid van de fractie van de OSF of het de voorkeur zou verdienen om te bezien wat iemand cumulatief in een leven aan pensioengevend loon verdient in plaats van te kijken naar een incidenteel jaarinkomen.

Het kabinet deelt niet de mening van de fractie van de OSF dat de aftopping van de fiscale facilitering weinig opbrengt en veel uitvoeringskosten kent. Deze maatregel levert € 0,3 miljard op in 2015, oplopend tot € 0,6 miljard in 2017, en kent een structurele besparing van € 0,3 miljard. De uitvoeringslasten bedragen slechts incidenteel € 3,7 miljoen in 2013. Wel is een belangrijk uitgangspunt om de eigen verantwoordelijk voor pensioenopbouw te vergroten. Tot slot merkt het kabinet op dat doordat de belastingheffing plaatsvindt over de pensioenuitkering, die het resultaat is van het gedurende het werkzame leven in totaal opgebouwde pensioenvermogen, het cumulatieve pensioengevend loon en niet het incidentele jaarinkomen reeds de basis is voor de belastingheffing.

Het lid van de fractie van de OSF heeft de indruk dat de versoering van pensioenen in Nederland sneller gaat dan in andere landen in de EU. Dit acht hij merkwaardig vanuit de context dat Nederland steun verleent aan landen met financiële problemen in de EU en de ECB de rente laag houdt

vanwege de aanhoudende crisis. De fractie van OSF vraagt daarom naar een actueel overzicht van pensioenleeftijden en pensioentoezeggingen in de overige lidstaten van de EU.

Het kabinet vindt een verhoging van de pensioenleeftijd van groot belang om de houdbaarheid van pensioenstelsels in Europa te waarborgen. In de bijlage van het witboek pensioenen<sup>11</sup> geeft de Europese Commissie een overzicht van de wettelijke pensioenleeftijd in de lidstaten van de Europese Unie. Uit dit overzicht blijkt dat in verschillende landen waaronder Duitsland, Griekenland, Ierland, Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk de pensioenleeftijd recent is verhoogd en/of in de toekomst (verder) oploopt.

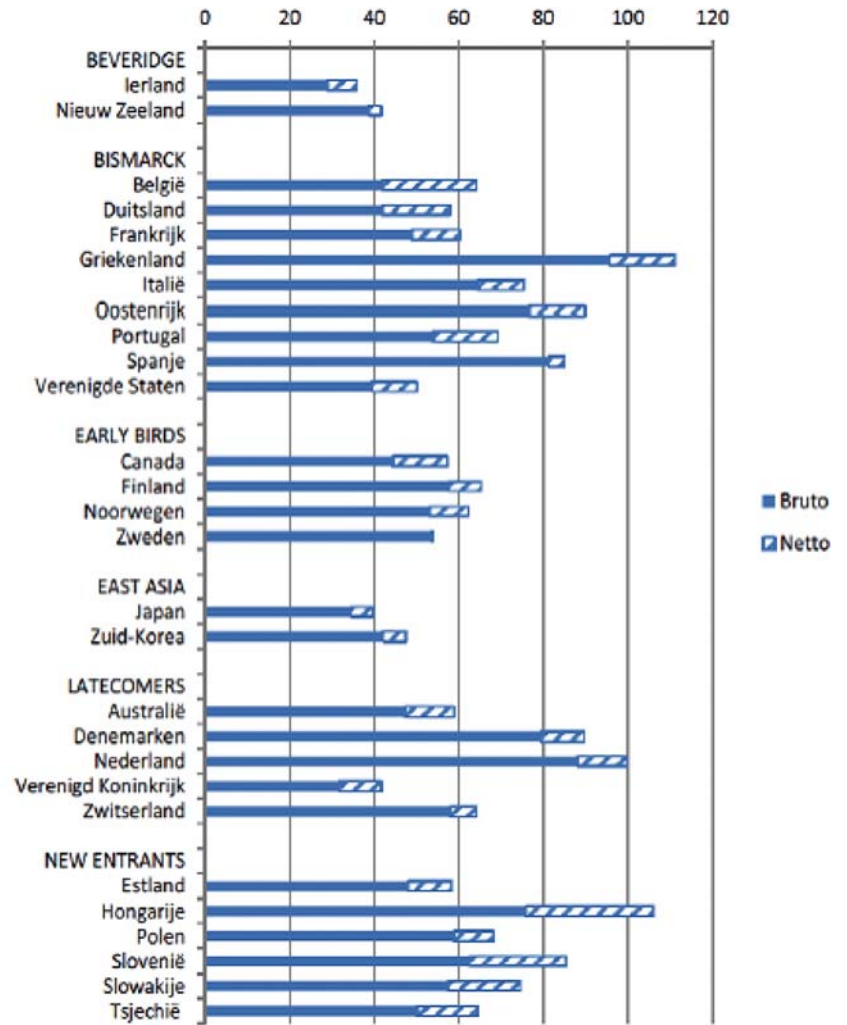
In hoeverre een pensioenstelsel tot een fatsoenlijk inkomen leidt na pensionering is het beste af te leiden uit de vervangingsratio (het verwachte pensioen in verhouding tot het loon). Uit cijfers van de OESO<sup>12</sup> blijkt dat Nederland op dit moment een redelijk genereus pensioenstelsel heeft ten opzichte van andere landen. Voor sommige landen zijn de gegevens bovendien in zekere mate verouderd, dit geldt met name voor Griekenland waar de pensioenopbouw de laatste jaren in belangrijke mate is versoberd.

---

<sup>11</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0055:FIN:NL:PDF>

<sup>12</sup> OECD (2011), Pensions at a Glance.

**Figuur 1: Bruto en netto vervangingsratio's voor een gemiddelde werknemers**



Bron: OECD (2011)

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