

No.W06.13.0040/III

's-Gravenhage, 20 maart 2013

Bij Kabinetsmissive van 19 februari 2013, no.13.000323, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met de aanpassing van het fiscale kader voor oudedagsvoorzieningen (Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioenen en maximering pensioengevend inkomen), met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat de uitwerking van de in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' aangekondigde aanpassing (versobering) van het zogenoemde Witteveenkader.<sup>1</sup> De versobering houdt in dat de fiscaal toegestane maximale jaarlijkse pensioenopbouwpercentages in de tweede pijler met ingang van 1 januari 2015 worden verlaagd (bijvoorbeeld voor een op het middelloonstelsel gebaseerd ouderdomspensioen met 0,4%-punt)<sup>2</sup>, en wel voor pensioenaanspraken die op of na die datum worden opgebouwd. Dit betekent alleen een versobering voor de toekomst; voor zover pensioenaanspraken zijn opgebouwd vóór die datum worden zij gerespecteerd. Daarnaast houdt de versobering in dat met ingang van 1 januari 2015 de fiscaal gefaciliteerde opbouw niet meer geldt voor (anders gezegd: wordt afgetopt bij) een pensioengevend loon van meer dan € 100 000<sup>3</sup> (ongeveer drie keer modaal).<sup>4</sup> Deze aanpassing van het Witteveenkader wordt vervolgens doorgetrokken naar de vrijwillige aanvullende opbouw van oudedagsvoorzieningen in de derde pijler (individuele lijfrenteopbouw en fiscale oudedagsreserve (FOR)).<sup>5</sup>

Voor een goede beoordeling van de materie die hier aan de orde is, verwijst de Afdeling naar de bijlage bij dit advies. Uit de bijlage volgt onder meer dat bij het bepalen van de omvang van de fiscale facilitering van het aanvullende pensioen (het Witteveenkader), de fiscaliteit van oudsher volgend is geweest ten opzichte van de pensioenregeling zelf. Daarnaast bevat de bijlage een korte en globale schets van de plaats van het Witteveenkader in het stelsel van oudedagsvoorzieningen. Dit stelsel bestaat uit drie pijlers. De eerste pijler (de basis) wordt gevormd door de AOW. De tweede pijler betreft een aanvullend pensioen (tweedepijler-pensioen) zoals dat in overleg tussen werkgevers en werknemers als arbeidsvoorwaarde tot stand komt. Dit aanvullend pensioen kent een fiscale facilitering - de omkeerregel - via het Witteveenkader. De derde pijler ten slotte ziet op voorzieningen die mensen zelf kunnen treffen voor hun inkomen na pensionering (bijvoorbeeld via lijfrenten).

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, blz. 10, laatste en voorlaatste gedachtestreep, en blz. 63, punten 97 en 98.

<sup>2</sup> Artikel III, onderdelen B tot en met F, van het voorstel.

<sup>3</sup> Dit maximum moet nog worden gekort met de AOW-franchise (dat is het gedeelte van het pensioengevend loon waarover geen pensioen wordt opgebouwd omdat voor dat deel vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd AOW wordt uitgekeerd). Dit betekent dat fiscaal maximaal € 100 000 -/- de AOW-franchise wordt gefaciliteerd. In de meeste pensioenregelingen is de AOW-franchise gelijk aan 10/7 van de AOW van een gehuwde. Voor 2014 komt de AOW-franchise in die situatie neer op een bedrag van ongeveer € 13 600. Het maximale bedrag waarover pensioen wordt opgebouwd bedraagt derhalve € 86 400 (€ 100 000 -/- € 13 600).

<sup>4</sup> Artikel III, onderdeel G, van het voorstel.

<sup>5</sup> Artikel I, onderdelen B en C, van het voorstel.

Mede gezien tegen de achtergrond van de huidige economische en maatschappelijke omstandigheden en vooruitzichten, heeft de Afdeling er op zich zelf begrip voor dat ook de fiscale facilitering van het aanvullende pensioen via het Witteveenkader tegen het licht wordt gehouden. Het voorstel geeft de Afdeling echter aanleiding tot het plaatsen van vraagtekens bij het uitgangspunt en de veronderstelling van het wetsvoorstel dat het ook met de voorgestelde versoering van het Witteveenkader nog steeds mogelijk zal zijn om een adequate pensioenvoorziening te realiseren, via een reguliere gelijke jaarlijkse opbouw gedurende een lange periode. In de memorie van toelichting wordt bovendien - en ten onrechte - geen verband gelegd tussen de aanpassing van het Witteveenkader en de te verwachten versoeringen die daarnaast mogelijk gaan plaatsvinden in de sfeer van het tweedepijler-pensioen. Hierdoor is er geen zicht op het cumulatieve effect van al deze versoeringen.

Gelet hierop acht de Afdeling het niet wenselijk dat wijzigingen van het Witteveenkader vooruitlopen op te verwachten wijzigingen van de Pensioenwet. Zolang nog niet duidelijk is welke de wijzigingen in de Pensioenwet zullen zijn, noch wat daarvan de invloed zal worden op de pensioenreglementen, wordt met het voorstel een voorschot genomen op de uitkomsten van een nog verder te voeren debat over het tweedepijlerpensioen.

Daarnaast maakt de Afdeling een aantal opmerkingen over de bezuinigingsdoelstelling, de aftopping van het pensioengevend loon, de inzichtelijkheid van de gevolgen van de aanpassing van het Witteveenkader en detachering vanuit het buitenland.

De Afdeling is van oordeel dat in verband met het vorenstaande het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Samenhang versoeringen tweedepijler-pensioen en aanpassing Witteveenkader

Volgens de memorie van toelichting is het uitgangspunt van het voorliggende wetsvoorstel dat, ondanks de inperking (versoering) van het fiscale kader voor de opbouw van pensioen in de tweede pijler (het Witteveenkader), het bieden van een adequate pensioenvoorziening nog steeds voorop staat.<sup>6</sup> Daartoe ligt aan het wetsvoorstel de veronderstelling ten grondslag dat, via een gelijke jaarlijkse opbouw gedurende een lange periode van één dienstverband, voor iedereen nog steeds een pensioen van 70% van het gemiddelde<sup>7</sup> loon kan worden bereikt. De Afdeling plaatst hier kanttekeningen bij in het licht van een aantal ontwikkelingen die zich in de loop der jaren, en ook recent nog, hebben voorgedaan.

a. *Arbeidsmarkt en gestegen levensverwachting*

*Arbeidsmarkt*

Een belangrijke ontwikkeling is dat de (internationale) mobiliteit van werknemers sterk is toegenomen. Werknemers worden daardoor vaker geconfronteerd met pensioenbreuken. Ook is er sprake van een sterk toegenomen arbeidsheterogeniteit. Er werken steeds meer werknemers op basis van een tijdelijk arbeidscontract (zonder

<sup>6</sup> Zie de titel van paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting (*Adequate pensioenopbouw blijft uitgangspunt*), alsmede de eerste en tweede volzin van die paragraaf.

<sup>7</sup> Paragraaf 3.2, eerste volzin, van de memorie van toelichting.

pensioenopbouw). Ook het aantal zzp'ers is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Daarnaast heeft niet iedere werknemer of beroepsbeoefenaar een verplicht aanvullend pensioen. Ten opzichte van het vroegere kostwinnermodel is het tweeverdiener-model dominant geworden. Bovendien is sprake van een sterke toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. Het uitgangspunt dat arbeid uitsluitend wordt aangeboden door middel van een (vaste) dienstbetrekking, gedurende ongeveer 40 jaar en te beginnen vanaf 21 jaar (uitgangspunt van de Pensioenwet), zoals dat aan de huidige pensioenregelingen ten grondslag ligt, sluit steeds minder aan bij de realiteit. Verder leiden de ontgroening en de vergrijzing, in samenhang gezien, ertoe dat de verhouding tussen de premie-opbrengende (jongere) deelnemers enerzijds en de gepensioneerden anderzijds steeds schever wordt.

#### *Gestegen levensverwachting*

De levensverwachting is sterker gestegen dan waar aanvankelijk rekening mee werd gehouden. In 2004 ging het CBS ervan uit dat er pas in 2030 sprake zou zijn van een levensverwachting van ongeveer 79 jaar (mannen) en 82 jaar (vrouwen). Dat is echter al in 2009 het geval gebleken. Eind 2012 heeft het CBS aangegeven dat de levensverwachting nog weer sneller is gestegen dan verwacht (de levensverwachting is thans 79,5 jaar voor mannen en 83 jaar voor vrouwen). Hierdoor zijn de verplichtingen van pensioenfondsen toegenomen. Gepensioneerden krijgen immers gedurende een langere periode pensioen dan de periode waarmee bij de actuariële berekening rekening is (en kon worden) gehouden.

Met deze ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en met de gestegen levensverwachting is sprake van een toenemend risico voor de instandhouding van het pensioenstelsel. Gelet op de hoogte van de premies die thans al door werkgevers en werknemers worden betaald, lijkt het instrument van verhoging van pensioenpremies zijn grenzen te hebben bereikt. In combinatie met de lage rentestand en tegenvallende ontwikkelingen op de financiële markten, heeft een en ander inmiddels in veel gevallen geleid tot een versobering van het pensioen, in de vorm van een korting op (de aanspraken op) het pensioen. Deze korting geldt niet alleen voor gepensioneerden, maar ook voor degenen voor wie de pensioenaanspraken nog niet tot uitkering zijn gekomen. Niet uitgesloten is dat er in de toekomst nog verdere versoberingen via kortingen op pensioen(aanspraken) noodzakelijk zijn.<sup>8</sup>

#### *b. (Hardheid) Pensioentoezeggingen*

Tot nu toe heeft al een reeks versoberingen plaatsgevonden: omzetting van pensioenregelingen van eindloon naar middelloon (met minder pensioenopbouw als gevolg), langdurig niet indexeren en recentelijk zelfs, zoals hiervoor aangegeven, afstempelen. Een versobering is ook in die zin aan de orde, dat er in toenemende mate sprake is van minder harde pensioentoezeggingen. Dit is het gevolg van het feit dat de financiële risico's van de beleggingen van het pensioenfonds meer bij de deelnemers komen te liggen.<sup>9</sup> Dat kan er vervolgens toe leiden dat de pensioenuitkeringen lager uitvallen.

In dit verband is ook het volgende van belang. Sociale partners, verenigd in de Stichting van de Arbeid, hebben op 4 juni 2010 een pensioenakkoord gesloten. In het

<sup>8</sup> In dit verband zijn de ontwikkelingen rond het financieel toetsingskader van belang.

<sup>9</sup> Een verschuiving van defined benefit (toegezegde uitkering) naar defined contribution (beschikbare premie).

pensioenakkoord is onder andere afgesproken dat de risico's meer (expliciet) zullen komen te liggen bij de deelnemers van het pensioenfonds. Op dit moment is nog niet duidelijk of, en zo ja hoe, aan het pensioenakkoord uitvoering wordt gegeven. Bovendien is nog onduidelijk of, en zo ja hoe, de bestaande aanspraken in het nieuwe systeem worden ingepast. Dit betekent dat de mogelijke effecten van het pensioenakkoord en het overgangsrecht nog niet bekend zijn. Naar alle waarschijnlijkheid zal dit akkoord echter leiden tot een versobering van pensioenuitkeringen. Nog onduidelijk is hoe dit effect zal worden verdeeld over de generaties.

#### c. *Witteveenkader*

Bij het opstellen van het oorspronkelijke Witteveenkader is, zoals in de bijlage bij dit advies ook is aangegeven, het uitgangspunt geweest 'dat de fiscale normering de maatschappelijke ontwikkelingen op pensioengebied niet mag belemmeren'<sup>10</sup>. De Commissie-Witteveen stelde daarom voor 'ruime normen vast te stellen waarbinnen politiek en sociale partners de feitelijke grenzen vaststellen'.<sup>11</sup> Anders gezegd: de fiscale facilitering van het tweedepijler-pensioen via het Witteveenkader volgde de ontwikkelingen in de tweede pijler op pensioengebied. Dit impliceert dat, zolang de grenzen van het Witteveenkader nog niet zijn bereikt, de fiscale facilitering via het Witteveenkader 'volgend' is.

Die situatie is inmiddels gewijzigd. Zoals in de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel wordt aangegeven, hebben veel pensioenregelingen een groot deel van de fiscaal toegestane ruimte voor pensioenopbouw al benut.<sup>12</sup> De opbouw wordt vaak afgestemd op de fiscale facilitering.<sup>13</sup> Dit betekent dat daar waar de fiscaal toegestane ruimte inmiddels al volledig is benut, het Witteveenkader bepalend ('leidend') wordt. Veranderingen van het Witteveenkader (zoals de thans voorgestelde versoberingen), hebben dan direct tot gevolg dat er sprake is van een nog verdere versobering van de pensioenen dan al is aangeduid onder a. en b. hiervoor. De versoberingen die het gevolg zijn van de aanpassing van het Witteveenkader lijken ook, anders dan uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid, aanzienlijk te zijn<sup>14</sup>. Dat geldt zeker nu het fiscale ambitieniveau is vastgesteld op 70% van het 'gemiddelde' pensioengevend inkomen<sup>15</sup> (zie voor de inzichtelijkheid van de versoberingen ook hierna, onder 4.).

#### d. *Werkingsbereik*

Van belang is voorts dat de in het wetsvoorstel opgenomen versobering van het Witteveenkader alleen geldt voor de toekomst. Vóór 1 januari 2015 opgebouwde pensioenaanspraken worden gerespecteerd. Dit betekent dat de versobering van de pensioenopbouw als gevolg van de aanpassing van het Witteveenkader degenen die dichter tegen de pensioendatum aanzitten (ouderen) niet of nauwelijks raakt, dit in

<sup>10</sup> Kamerstukken II 1994/95, 24 328, nr. 1, blz. 2, alsmede blz. 12, van het daarbij behorende rapport van de Commissie.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 1994/95, 24 328, nr. 1, blz. 2, alsmede blz. 12, van het daarbij behorende rapport van de Commissie.

<sup>12</sup> Paragraaf 2.3, tweede en derde volzin, van de memorie van toelichting.

<sup>13</sup> ESB, 8 februari 2013, 'Effecten verlaging opbouwpercentage aanvullende pensioenen', Z. Lekniute en E. Ponds.

<sup>14</sup> Zie ESB, 8 februari 2013, 'Effecten verlaging opbouwpercentage aanvullende pensioenen', Z. Lekniute en E. Ponds. Hieruit blijkt dat de voorgestelde wijzingen van de opbouwpercentages van het Witteveenkader kunnen leiden tot een verlaging van het pensioen van ruim 18%, onder overigens gelijkblijvende omstandigheden.

<sup>15</sup> Zie ook de considerans van het onderhavige voorstel.

tegenstelling tot degenen voor wie de pensioendatum verder in de toekomst ligt (jongeren).<sup>16</sup>

e. *Conclusie*

Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel komt naar voren dat de regering de versobering van het Witteveenkader voor alles ziet als een puur budgettaire maatregel, die er op is gericht om de in het regeerakkoord voorziene budgettaire doelstelling te halen. Concluderend merkt de Afdeling daar het volgende over op.

In de memorie van toelichting worden enkele van de hiervoor geschetste ontwikkelingen aangeduid. Er wordt echter ten onrechte geen verband gelegd tussen de hiervoor onder a. en b. geschetste ontwikkelingen die leiden of kunnen leiden tot versoberingen van pensioenen en de hiervoor onder c. geschetste, mogelijk aanzienlijke, versoberingen die voortvloeien uit de voorgestelde wijzigingen van het Witteveenkader. Hierdoor ontbreekt het zicht op de cumulatieve effecten van de geschetste versoberingen, daaronder begrepen het cumulatieve effect van het overgangsrecht van onderhavig wetsvoorstel en van het overgangsrecht dat met de uitwerking van het pensioenakkoord gepaard zal gaan.

Gelet hierop acht de Afdeling het niet wenselijk dat de voorgestelde wijzigingen van het Witteveenkader vooruitlopen op te verwachten wijzigingen van de Pensioenwet en van de pensioenreglementen. Pas indien ook deze laatste wijzigingen bekend zullen zijn, is het mogelijk om goed te beoordelen welke de effecten van de voorgestelde wijzigingen van het Witteveenkader op korte en langere termijn zullen zijn. Dat is ook in lijn met het uitgangspunt van de Commissie-Witteveen dat de fiscale facilitering van pensioenen volgend is ten opzichte van de maatschappelijke ontwikkelingen in de tweede pijler.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat met het voorstel wordt vooruitgelopen op (de uitkomsten van) het inmiddels al lopende debat over de solidariteit die aan het pensioenstelsel ten grondslag ligt en over de verplichtstelling van het tweedepijlerpensioen. Daarmee wordt ook vooruitgelopen op wijzigingen van de Pensioenwet en van de pensioenreglementen die, afhankelijk van de uitkomsten van dat debat, noodzakelijk zullen zijn.

De Afdeling is van oordeel dat een dergelijk debat pas ten volle zinvol kan worden gevoerd wanneer alle relevante aspecten van de wijzigingen in het pensioenstelsel ter tafel liggen. Pas dan kan het onderlinge verband tussen deze wijzigingen, en ook het verband met - al dan niet aanzienlijke - aanpassingen van het Witteveenkader gelijktijdig in de beschouwingen worden betrokken. Daarbij is van belang dat de aanpassingen van het Witteveenkader mede het draagvlak zullen gaan bepalen van het pensioenstelsel, aangezien de desbetreffende versoberingen een rol spelen in de verhouding tussen de voor een pensioen betaalde of nog te betalen premies (de prijs) en het uiteindelijk te realiseren pensioen (de kwaliteit).

Gelet op het vorenstaande plaatst de Afdeling vraagtekens bij het uitgangspunt en de veronderstelling van het wetsvoorstel dat het ook met de voorgestelde versobering van het Witteveenkader nog steeds mogelijk zal zijn om een adequate pensioenvoorziening

<sup>16</sup> De Afdeling heeft al meer dan eens aandacht gevraagd voor het vraagstuk van de intergenerationale solidariteit. Dit vraagstuk zal ten volle opnieuw aan de orde zijn bij de voorgenomen herziening van de Pensioenwet.

te realiseren, via een reguliere gelijke jaarlijkse opbouw gedurende een lange periode. Bovendien is de Afdeling van oordeel dat het ongewenst is dat met het onderhavige voorstel een voorschot wordt genomen op te verwachten wijzigingen van het pensioenstelsel. De Afdeling adviseert daarom het voorstel in het licht van het voorgaande nader te overwegen.

Onverminderd het vorenstaande merkt de Afdeling nog het volgende op.

## 2. Bezuinigingsdoelstelling

In de memorie van toelichting wordt geconstateerd dat het oplopen van de pensioenpremies in het afgelopen decennium als gevolg van de fiscale facilitering van het aanvullend pensioen heeft geleid tot een toename van de kosten van de omkeerregel (een toename van het budgettaire beslag) en dat ook in de toekomst een verdere stijging van de kosten van de omkeerregel wordt verwacht (een stijging tussen 2011 en 2017 van € 13 miljard naar € 15 miljard op jaarbasis), terwijl de beroepsbevolking in deze periode zal afnemen.<sup>17</sup> De voorgestelde versobering van het Witteveenkader draagt er, volgens de memorie van toelichting, aan bij dat deze kosten enigszins worden teruggedrongen.

De versobering van het Witteveenkader kan inderdaad een stap in de goede richting zijn mits, zoals hiervoor, onder 1., ook is aangegeven, de ontwikkelingen met betrekking tot het pensioenstelsel/Pensioenwet in de tweede pijler daarbij ook in de beschouwing zijn betrokken. Daarnaast dient er ook daadwerkelijk sprake te zijn van een terugdringen van kosten (bezuinigen).

De Afdeling plaatst twee kanttekeningen bij de bezuinigingsdoelstelling.

### a. *Openeinderegeling*

De omkeerregel is een openeinderegeling; dat verandert onder het voorliggende voorstel niet. Om die reden zijn de gevolgen van de voorgestelde versobering van het Witteveenkader vooral afhankelijk van de manier waarop betrokken partijen (werkgevers, werknemers en pensioenfondsen) aan het nieuwe Witteveenkader handen en voeten zullen geven. Zo is het zeer wel denkbaar dat sociale partners ervoor zullen kiezen om de pensioenpremieafdracht niet te verlagen maar deze gelijk te houden, teneinde daarmee de pensioenregeling op onderdelen te verbeteren (herstel van de dekkingsgraad of opvangen van de kostenstijging als gevolg van de toegenomen levensverwachting).

Daarmee is ook de beoogde bezuinigingsdoelstelling, voor zover die is gebaseerd op de gedachte dat versobering van het Witteveenkader leidt tot een verlaging van de pensioenopbouw en daarmee tot een lagere premieafdracht, afhankelijk van de uitkomst van het overleg tussen sociale partners en van de mate waarin sociale partners kiezen voor verlaging van de premieafdracht (premienvrijval). Deze uitkomst is echter onzeker. Volgens de memorie van toelichting wordt, gebaseerd op berekeningen van het CPB, een feitelijke verlaging van de pensioenpremies verwacht van ongeveer 15%.<sup>18</sup> Zekerheid daarover bestaat echter geenszins. Ook eerdere versoberingen van pensioenregelingen hebben niet tot lagere premies geleid. Wellicht

<sup>17</sup> Paragraaf 2.1, tweede tekstblok, van de memorie van toelichting.

<sup>18</sup> Paragraaf 4, tweede tekstblok, laatste volzin.

is er al overleg geweest, of is dat overleg nog gaande, met de verschillende partijen uit het pensioenveld. Dit blijkt echter niet uit de memorie van toelichting. Ook is niet helder wat het alternatief is indien de bezuinigingsdoelstelling niet of slechts gedeeltelijk wordt gehaald.

#### *b. Korte- en langetermijn-discussie*

Bij het terugdringen van kosten dient ook in de beschouwing te worden betrokken dat een versobering van de fiscale facilitering niet alleen een kortetermijn-dimensie heeft, maar ook een langetermijn-dimensie. Immers, naar de mate waarin door versobering de belastingopbrengst op korte termijn stijgt, vermindert de belastingopbrengst op langere termijn, omdat er dan lagere pensioenen zullen worden uitgekeerd. In feite is er aldus (voor een gedeelte) sprake van een verschuiving van de opbrengst. Voor de korte termijn kan dat een oplossing zijn, maar voor de lange termijn kan deze verschuiving een budgettair probleem vormen. Dit effect wordt nog versterkt door afname van de beroepsbevolking en een verdere vergrijzing (met een toename van het beroep op overheidsvoorzieningen).

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting op het vorenstaande in te gaan en daarbij aan te geven wat in het geval het voorstel niet of slechts ten dele zou leiden tot de beoogde bezuiniging het - al dan niet fiscale - alternatief zou kunnen zijn voor de realisatie van de bezuinigingsdoelstelling.

### 3. Aftopping pensioengevend loon

Voorgesteld wordt pensioenopbouw boven een inkomen van € 100 000 niet langer fiscaal te faciliteren. De Afdeling merkt op dat de memorie van toelichting niet ingaat op het aspect dat de fiscale facilitering via het Witteveenkader aldus meer leidend wordt. Evenmin wordt ingegaan op de vraag in hoeverre in de toekomst het Witteveenkader nog meer leidend gaat worden dan met het voorstel al het geval is. Daarvan zou sprake kunnen zijn door - bijvoorbeeld om budgettaire redenen<sup>19</sup> - eigen, al dan niet forfaitaire, grenzen te stellen aan de fiscale facilitering van het tweede-pijlerpensioen, met in de meest vergaande variant het volledig achterwege laten van fiscale facilitering en dus het laten vervallen van de omkeerregel.

Met een meer leidende rol voor het Witteveenkader komt ook de vraag op waarom aftopping van het pensioengevend inkomen plaatsvindt bij € 100 000, en waarom niet bij een hoger of juist bij een lager<sup>20</sup> inkomen. Het is de Afdeling opgevallen dat in de memorie van toelichting iedere motivering voor een aftopping juist bij € 100 000 ontbreekt. Die aftopping kan ook een rol gaan spelen in de discussie over de verplichtstelling en over de solidariteit die aan het pensioenstelsel ten grondslag ligt. De Afdeling verwijst in dit verband naar hetgeen hiervoor is opgemerkt, onder 1.e.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

### 4. Inzichtelijkheid gevolgen aanpassing Witteveenkader

<sup>19</sup> Iedereen, ook zij die niet van de tweede pijler profiteren, betaalt mee aan de kosten van de fiscale facilitering.

<sup>20</sup> Zie in dit verband het interimrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 'Naar een activerender belastingstelsel' (Kamerstukken II 2012/13, 33 447, nr. 1, bijlage, paragraaf 4.5.1).

In de memorie van toelichting wordt niet concreet aangegeven wat de gevolgen zijn van het verlagen van de maximum-opbouwpercentages en van de aftopping van het pensioengevend loon voor het te bereiken pensioen in individuele gevallen. Hierdoor is het lastig zich een beeld te vormen in hoeverre een adequate pensioenopbouw nog steeds mogelijk zal zijn. Uit tabel 4.1 van de als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegde CPB-notitie volgt dat de vervangingsratio<sup>21</sup> in elk onderzocht scenario daalt: een relatieve daling van ongeveer 12%.

De Afdeling acht het wenselijk dat de toelichting een meer gedetailleerd en beter beeld geeft van de concrete gevolgen van het wetsvoorstel voor de te bereiken hoogte van het pensioen. Dat kan er aan bijdragen het verwachtingspatroon omtrent het te bereiken pensioen zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de realiteit. Jaarlijks ontvangt iedereen die pensioen opbouwt het 'Uniform Pensioenoverzicht' dat - onder een aantal rekenveronderstellingen, zoals continuering van de arbeidsrelatie met de huidige werkgever en het inmiddels bereikte inkomensniveau - een redelijke indicatie geeft van het pensioen-eindresultaat dat kan worden gerealiseerd bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

De Afdeling is van oordeel dat het aanbeveling verdient om in de memorie van toelichting aan de hand van een aantal concrete voorbeelden van individuele inkomens- en pensioensituaties inzichtelijk te maken waar deelnemers op moeten of mogen rekenen. Op basis van de hierboven gememoreerde methodiek en veronderstellingen, zou voor een aantal veel voorkomende inkomenssituaties (modaal, twee keer modaal, drie keer modaal, zijnde de voorgestelde grens voor aftopping, en vier keer modaal), en een resterende opbouwperiode van bijvoorbeeld 10, 20 en 30 jaar, de versobering - ten gevolge van de aanpassing van het Witteveen kader - van het te bereiken eindresultaat aan pensioen inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Hoewel indicatief, zal zo'n overzicht er aan bijdragen dat een zo scherp mogelijk inzicht ontstaat in de effecten van het voorstel.

De Afdeling adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

##### 5. Detachering vanuit het buitenland

In de memorie van toelichting is geen aandacht gegeven aan de gevolgen van de versobering van het Witteveen kader voor werknemers die tijdelijk in Nederland gedetacheerd zijn. Hun arbeidsvoorwaarden zijn mogelijk afgestemd gebleven op de oorspronkelijke (buitenlandse) voorwaarden, waaronder een pensioenregeling met een pensioengevend inkomen boven € 100 000. Artikel 19d, onderdeel c, van de Wet LB 1964 biedt een mogelijkheid voor aanwijzing van die regeling als pensioenregeling. Twijfel kan echter bestaan of zodanige regeling nog voldoet aan de in genoemd onderdeel c opgenomen voorwaarde dat de buitenlandse regeling (ingevolge artikel 1.7, tweede lid, onderdeel c, van de Wet IB 2001) moet zijn gebaseerd op een wettelijke regeling welke naar aard en strekking overeenkomt met de Nederlandse loonbelasting of de inkomstenbelasting.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting deze twijfel weg te nemen en alsnog aandacht te geven aan dit aspect.

<sup>21</sup> Verhouding AOW en aanvullend pensioen ten opzichte van het laatstverdiende loon.



De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend voorzitter van de  
Afdeling advisering van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.13.0040/III.

### Plaats van het Witteveenkader in het stelsel van oudedagsvoorzieningen

Het stelsel van oudedagsvoorzieningen wordt onderscheiden in drie pijlers.

\* De eerste pijler betreft een basisvoorziening (ook wel basispensioen genoemd) bestaande uit uitkeringen ingevolge de Algemene ouderdomswet (AOW). In de eerste pijler is sprake van een omslagstelsel: iedereen in Nederland die (loon)belasting betaalt<sup>22</sup>, draagt bij aan deze regeling (behalve degenen die de AOW-gerechtigde leeftijd al hebben bereikt: zij betalen geen AOW-premie meer). De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt de premies elk jaar opnieuw vast, na advies van de Sociale Verzekeringsbank. De AOW-uitkering is voor iedereen in beginsel gelijk. Om voor de maximale AOW-uitkering in aanmerking te komen, moet sprake zijn van 50 jaar Nederlands ingezetenschap.

\* Aanvullend op deze basisvoorzieningen voorziet de tweede pijler in een verplichte collectieve pensioenopbouw (aanvullend pensioen) voor werknemers<sup>23</sup>. Het aanvullend pensioen is vooral een zaak van werkgevers en werknemers. Er bestaat in Nederland geen pensioenplicht. Werkgevers en werknemers zijn vrij om al dan niet een pensioenovereenkomst in de arbeidsrelatie overeen te komen. Sluit de werkgever in een op zich staande onderneming/bedrijf met één werknemer een pensioenovereenkomst, dan moet hij dit doen met alle werknemers in die organisatie.<sup>24</sup> Het kan ook zijn dat de pensioenovereenkomst als verplichting voortvloeit uit de cao of uit de wet. De werkgever moet de pensioenovereenkomst onderbrengen bij een pensioenuitvoerder, zoals een pensioenfonds.<sup>25</sup> De werkgever sluit daartoe een uitvoeringsovereenkomst met de pensioenuitvoerder. De Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 verplicht de werkgevers met het in een ministeriële regeling genoemde bedrijfstakpensioenfonds een uitvoeringsovereenkomst te sluiten.<sup>26</sup> De pensioenuitvoerder stelt een pensioenregeling op in het pensioenreglement en houdt daarbij rekening met het bepaalde in de pensioenovereenkomst. De premiehoogte is afhankelijk van de uitvoeringsovereenkomst en wordt vastgesteld door de pensioenuitvoerder.<sup>27</sup> Meer dan 90% van de werkgevers heeft een pensioenovereenkomst voor zijn werknemers gesloten.<sup>28</sup>

De werkgever betaalt meestal het grootste deel van de premie voor het aanvullende pensioen, de werknemer betaalt het andere deel. De werkgever houdt pensioenpremies in en draagt deze premies (zowel het voor zijn rekening komende deel als het deel dat voor rekening komt van de werknemer) af aan de pensioenuitvoerder (premieafdracht). De latere pensioenuitkering is in feite uitgesteld loon voor de werknemer (*inkomensuitstel-gedachte*). Inkomensproblemen op de oude

<sup>22</sup> Er wordt dus alleen AOW-premie betaald indien er sprake is van looninkomen.

<sup>23</sup> Hierna wordt kortheidshalve het begrip 'werknemer' gehanteerd. De verplichte aanvullende pensioenopbouw in de tweede pijler geldt echter ook voor bepaalde zelfstandige beroepen.

<sup>24</sup> Artikel 7 van de Pensioenwet.

<sup>25</sup> Artikel 23 van de Pensioenwet.

<sup>26</sup> Artikel 2 van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000.

<sup>27</sup> Afhankelijk van het karakter van de overeenkomst.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 30 413, nr. 139, bijlage, blz. 12.

dag met gevolgen voor (aanspraken op) de collectieve voorzieningen worden er zo veel mogelijk mee voorkomen.

In de tweede pijler is sprake van kapitaaldekking: het pensioen wordt gefinancierd door de premies die werkgevers en werknemers in het verleden hebben ingelegd, vermeerderd met het rendement daarop. Vanuit een oogpunt van (kosten)effectiviteit gebeurt dat collectief op basis van solidariteit van werknemers onderling.

Fiscaal wordt aangesloten bij deze inkomensuitstel-gedachte. Hoewel in beginsel al hetgeen de werkgever in het kader van de dienstbetrekking aan zijn werknemers verstrekt (dus ook het werkgeversdeel van de pensioenpremie) als te belasten loon moet worden beschouwd, wordt de belastingheffing over de verstrekte (opgebouwde) pensioenaanspraken, in overeenstemming ook met de maatschappelijke inkomensopvattingen, uitgesteld tot het moment waarop die aanspraken daadwerkelijk tot uitkering komen (*belastinguitstel-gedachte*). Deze fiscale facilitering (ook wel de omkeerregel genoemd) houdt in: pensioenpremies zijn aftrekbaar (worden niet tot het loon gerekend), pensioenaanspraken (en het rendement van het uit de premies gevormde pensioenvermogen) zijn onbelast maar de pensioenuitkeringen worden te zijner tijd belast.<sup>29</sup>

Bij het bepalen van de omvang van de fiscale facilitering van het aanvullende pensioen is de fiscaliteit van oudsher volgend ten opzichte van de pensioenregeling zelf: een pensioenregeling is fiscaal aanvaardbaar (en valt onder de omkeerregel) indien deze niet uitgaat boven hetgeen naar maatschappelijke opvattingen mede in verband met diensttijd en genoten beloning, redelijk moet worden geacht. Halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw paste binnen dit fiscale kader het destijds voor tweederde van de actieve deelnemers geldende ambitieniveau waarin in 40 jaren (tegen 1,75% opbouw per jaar in de leeftijdsperiode van 25 jaar tot 65 jaar) 70% van het laatstgenoten eindloon kon worden opgebouwd.

#### *Witteveenkader*

Op 13 oktober 1994 is de werkgroep 'Fiscale behandeling pensioenen' ingesteld (ook wel de Commissie-Witteveen genoemd). De Commissie kreeg de opdracht om te onderzoeken welke aanpassingen in de fiscale behandeling van aanvullende oudedagsvoorzieningen en daarmee samenhangende fiscale regelingen wenselijk en mogelijk waren met het oog op de vraag om meer flexibilisering en individualisering (en rekening houdend met de economische aspecten zoals arbeidskosten, functioneren van markten, koopkracht, en dergelijke). In haar eindrapport stelde de Commissie een kader op voor fiscale facilitering van het tweede-pijlerpensioen naar de omstandigheden van die tijd: in dat fiscale kader (het zogenoemde 'Witteveenkader') was sprake van een in 35 jaar op te bouwen pensioen (tegen maximaal 2% opbouw per jaar in de leeftijdsperiode van 25 jaar tot 60-65 jaar) van 70% van het eindloon (met individuele keuzemogelijkheden om tussen 55 en 70 jaar met pensioen te gaan).<sup>30</sup> De Commissie stelde vast 'dat de fiscale normering de maatschappelijke ontwikkelingen op pensioengebied niet mag belemmeren' en stelde daarom voor 'ruime normen vast

<sup>29</sup> Aldus is overigens niet alleen sprake van het voordeel van belastinguitstel, maar kan ook progressievoordeel optreden (aftrek van pensioenpremies/onbelastbaarheid van de aanspraken tegen een hoger schijftarief dan het schijftarief bij belastingheffing over de uitkering).

<sup>30</sup> Kamerstukken II 1994/95, 24 328, nr. 1 en het daarbij behorende rapport van de Commissie.

### III

te stellen waarbinnen politiek en sociale partners de feitelijke grenzen vaststellen'.<sup>31</sup> Dit Witteveenkader is vervolgens ook wettelijk vastgelegd.<sup>32</sup>

\* De derde pijler ten slotte betreft (fiscaal gefaciliteerde) individuele vrijwillige aanvullingen (op de eerste en/of tweede pijler) via lijfrenten (ter compensatie van een pensioentekort). Ook bevat de derde pijler de mogelijkheid voor individuele vrijwillige aanvullingen in de winstsfeer door belastinguitstel toe te staan over een deel van de winst via vorming van een fiscale oudedagsreserve (FOR).

---

<sup>31</sup> Kamerstukken II 1994/95, 24 328, nr. 1, blz. 2, alsmede blz. 12 van het daarbij behorende rapport van de Commissie.

<sup>32</sup> Wet fiscale behandeling van pensioenen (Kamerstukken II 1997/98, 26 020), Stb. 1999, 211.