

Vergaderjaar 1998–1999

26 020

Aanpassing van de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de inkomstenbelasting 1964, de Coördinatiewet Sociale Verzekering en in samenhang daarmee enige andere wetten naar aanleiding van de voorstellen van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen (Wet fiscale behandeling van pensioenen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 november 1998

1. Algemeen

Met veel waardering hebben wij kennis genomen van de uitgebreide reactie van de leden van de diverse fracties op, kort gezegd, het wetsvoorstel flexibilisering pensioenen. Wij danken deze fracties voor de nauwgezette wijze waarop men het wetsvoorstel heeft bestudeerd en de suggesties voor verbetering, die in de inbreng van de Kamer zijn verwerkt. Wij denken met genoegen uit de inbreng van de Kamer op te mogen maken, dat – zoals de leden van de fracties van het GPV en RPF expliciet melden – er binnen de Kamer nog steeds brede steun bestaat voor de fiscale begeleiding van de opbouw van een oudedagsvoorziening in de vorm van de toepassing van de omkeerregel.

Mede naar aanleiding van een suggestie van de Kamer is overleg gevoerd met diverse betrokkenen uit kringen van werkgevers, werknemers, verzekeraars, pensioenfondsen en belangenbehartigers om nader te bezien op welke wijze nog verder verbeteringen kunnen worden aangebracht. Dit met het oog op het optimaliseren van de uitvoerbaarheid en de flexibiliteit zonder dat andere doelstellingen van het wetsvoorstel, zoals modernisering van het pensioenstelsel en betere beheersing van de kosten van de pensioenregelingen, minder goed gerealiseerd zouden kunnen worden. De aanpassingen die hieruit resulteren en waarvan wij, gelet op het overleg, menen te mogen aannemen dat zij worden ondersteund door de diverse betrokkenen zijn verwerkt in een nota van wijziging, die bij deze nota naar aanleiding van het verslag is gevoegd. In onderdeel 2 van deze nota wordt systematisch beschreven welke elementen in de nota van wijziging zijn verwerkt.

De leden van PvdA, VVD en CDA gaan in op de lange periode die reeds is verstreken sinds het uitbrengen van het rapport van de werkgroep Fiscale behandeling van pensioenen, die heeft geadviseerd over de flexibilisering van de fiscale behandeling van pensioenen (in vervolg: werkgroep pensioenen). Met de leden van deze fracties zijn wij van mening, dat het nu al reeds lang heeft geduurd om de aanbevelingen van deze werkgroep in wetgeving om te zetten. Wij betreuren dit ook. Het blijkt echter steeds weer dat de pensioenmaterie zo complex is dat veel tijd nodig is om met een verantwoord wetsvoorstel te komen. Daarbij speelt tevens een

belangrijke rol dat de pensioenproblematiek ook sinds het verschijnen van het rapport van de pensioencommissie volop in beweging is gebleven. Met de nota «Werken aan zekerheid» en de nota «Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning» heeft het kabinet, zo erkennen wij, hier overigens volop aan bijgedragen. Deze dynamiek in de pensioenproblematiek kan bijdragen in de verklaring van de vertraging die is opgetreden bij het omzetten van de aanbevelingen van de pensioencommissie in de voorliggende voorgestelde wetgeving.

De opgetreden vertraging neemt niet weg, dat in de praktijk op dit moment een grote behoefte bestaat om op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid te krijgen over wat wel en wat niet met fiscale begeleiding op pensioengebied mogelijk is. Wij krijgen sterke signalen uit het veld dat het gewenst is om zo spoedig mogelijk het fiscale speelveld in een nieuw wettelijk kader vast te leggen, opdat door werkgevers, werknemers en andere belanghebbenden een heldere en eenduidige koers kan worden gevaren.

De leden van de D66-fractie vragen naar de relatie van het onderhavige wetsvoorstel met de ontwikkelingen in Europa op het terrein van de fiscale behandeling van pensioenen. Zoals de eerste ondergetekende ook heeft aangegeven in het artikel in het Weekblad van 27 augustus 1998, waarnaar deze leden verwijzen, bestaan er thans grote verschillen tussen de fiscale stelsels inzake pensioenen. Hierdoor ontstaan knelpunten in relatie tot de interne markt. Op initiatief van Nederland is bij de Ecofin van 1 december 1997 door de Europese Commissie toegezegd dat de Commissie aandacht zal besteden aan deze problematiek. Tijdens een bijeenkomst van de Taxation Policy Group van 3 juli 1998 is de pensioenproblematiek aan de orde geweest. Er bleek een brede overeenstemming te bestaan dat deze problematiek in Europa aandacht behoeft. De Europese Commissie is thans bezig met een verdere analyse en (mogelijk) een plan van aanpak. Naast deze Europese initiatieven wordt door Nederland gewerkt aan het bevorderen van de samenhang op pensioen-terrein op een bilaterale basis. In dat licht moeten de besprekingen met België over het zgn. pensioenlek worden gezien. Naar aanleiding van de reacties in Europa op de verschillende initiatieven hebben wij er goede hoop op dat op het Europese vlak op termijn vooruitgang kan worden geboekt via bilaterale of multilaterale of zelfs Europese oplossingen.

Met de leden van GroenLinks zijn wij het eens dat voorkomen moet worden dat wetgeving wordt ingevoerd die in het kader van het belastingstelsel voor de 21e eeuw weer ingrijpend moet worden veranderd. Ook deze leden vragen naar de verhouding tussen dit wetsvoorstel en het voorstel te komen tot een oudedagsparaplu. De leden van de CDA-fractie vragen hoe bestendig de huidige voorstellen zijn met het oog op het belastingplan voor de 21e eeuw. De leden van de fractie van de VVD noemen de relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en het belastingplan voor de volgende eeuw vaag. Het is uitdrukkelijk ons streven om het voorliggende wetsvoorstel te laten opgaan in de oudedagsparaplu, zoals voorgesteld in de nota «Belastingen in de volgende eeuw: een verkenning». In die nota vormt dit wetsvoorstel dan ook het handvat van de oudedagsparaplu. Juist omdat het een handvat betreft is er geen bezwaar tegen dit wetsvoorstel al in werking te laten treden voordat de discussie over de oudedagsparaplu volledig is gevoerd. Het heeft zelfs het voordeel dat dit handvat de nodige vastigheid kan geven in de discussie over de vormgeving van de oudedagsparaplu, die zonder een dergelijk handvat al complex genoeg is.

Mede naar aanleiding van vragen van leden van de fractie van PvdA en D66 zetten wij graag het misverstand recht dat de 70%-norm uit de nota «Belastingen in de volgende eeuw: een verkenning» een andere zou zijn dan de 100%-norm uit het voorliggende wetsvoorstel. Allereerst merken

wij op dat het voorstel van de pensioencommissie niet uitgaat van een norm, die gelijk is aan 100% van het eindloon. De norm van de pensioencommissie was dat een pensioen ter hoogte van 70% van het eindloon de maatschappelijke opvattingen van dat moment goed weergaf. Deze norm is overgenomen in dit wetsvoorstel in de vorm dat jaarlijks een toezegging aan werknemers mag worden gedaan die, in samenhang met een veronderstelde ingangleeftijd van 60 jaar, maximaal 2% bedraagt op basis van een eindloonstelsel. Als van deze ruimte gebruik wordt gemaakt kan een werknemer die vanaf de leeftijd van 25 jaar een pensioen opbouwt uiteindelijk komen tot een oudedagsvoorziening die op 60-jarige leeftijd 70% van het eindloon bedraagt. Wij achten dit – net als de pensioencommissie – een adequate pensioenvoorziening. De 2% opbouw per jaar is derhalve zo gekozen dat hetgeen wenselijk kan zijn ook haalbaar is. Vervolgens is in de nota «Belastingen in de volgende eeuw: een verkenning» herhaald dat een norm van 70% wenselijk is en haalbaar moet zijn.

In de meeste gevallen zullen werknemers niet boven deze norm van 70% uitkomen: vaak zijn opbouwpercentages lager, zijn er gaten in de pensioenopbouw, is de pensioenregeling gebaseerd op een lagere ingangleeftijd dan 65 jaar, is de franchise hoger dan in dit wetsvoorstel minimaal voorgeschreven, etc. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan het voorkomen dat de op zichzelf redelijke norm van 70% eindloon wordt overschreden. Met name is dit het geval als langer dan de reguliere opbouwperiode arbeid wordt verricht en ook pensioen wordt opgebouwd. De flexibiliseringsgedachte die aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt, brengt mee dat met deze overschrijding soepel wordt omgegaan. Het zou immers niet van grote flexibiliteit getuigen als bij de minste of geringste overschrijding van de 70%-norm een fiscaal probleem zou kunnen ontstaan. Het andere uiterste is echter dat in het geheel geen rem wordt gezet op de maximale opbouw van de oudedagsvoorziening. Wij zijn tot het oordeel gekomen dat ergens een grens moest worden getrokken. Deze grens hebben wij, in navolging van de pensioencommissie, getrokken bij 100% van het eindloon. In netto termen betekent dit meestal dat voor een direct ingaande uitkering kan worden gekozen die hoger is dan het netto loon uit dienstbetrekking, waarmee wij willen aangeven dat wij de bovengrens bepaald niet zuinig hebben gedefinieerd. Deze grens van 100% heeft derhalve niet het karakter van een wenselijke pensioennorm, maar van een absolute bovengrens, die fiscale begeleiding van excessief sparen voor de oude dag aan een maximum bindt.

Momenteel is nog in studie op welke wijze de oudedagsparaplu kan worden uitgewerkt. In dat kader wordt bezien of en zo ja, op welke wijze, ook een soortgelijke absolute bovengrens aan de paraplu moet worden meegegeven.

De leden van de fractie van D66 vragen ook in te gaan op de vraag hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de pensioenparaplu waarvan naar het oordeel van deze leden kenmerkend zou zijn dat alleen het maximum van de op te bouwen toekomstvoorziening wordt vastgelegd en de verdeling tussen collectieve en individuele ruimte aan betrokken partijen wordt overgelaten. Wij zien niet in op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel beperkingen zou opleggen aan partijen om een eigen verdeling te maken tussen het deel waarvoor een collectieve verantwoordelijkheid wordt genomen en een deel dat aan de individuele verantwoordelijkheid wordt overgelaten. Zoals aangegeven stelt dit wetsvoorstel regels bij de totstandkoming van de tweede pijler. De kern van het wetsvoorstel is dat partijen op fiscale begeleiding kunnen rekenen voor zover zij een collectieve regeling afsluiten, die binnen de kaders van dit voorstel blijft. Er wordt op geen enkele wijze voorgeschreven in welke mate men van de geboden ruimte gebruik moet maken. In het kader van arbeidsvoorwaardenonderhandelingen mogen partijen volledig vrij

beslissen of en in welke mate zij gebruik maken van de geboden ruimte. Daarbij mogen ze ook zelf bepalen welk deel van de collectieve regeling verplicht is en welk deel vrijwillig. De nog te ontwikkelen oudedagsparaplu houdt deze vrijheid in stand. Nieuw in de oudedagsparaplu zal alleen zijn dat veel genuanceerder rekening kan worden gehouden met hetgeen men in de verschillende pijlers reeds aan oudedagsvoorziening heeft opgebouwd: facultatieve elementen in de tweede pijler (individuele aanvullingen, inkoop van dienstjaren) worden slechts toegestaan voor zover daar in de derde pijler geen voorziening voor is getroffen; voorzieningen in de derde pijler worden slechts toegestaan voor zover de paraplu niet reeds is benut door voorzieningen in de tweede pijler.

De leden van de fractie van D66 vragen naar een voorbeeld van een regeling die op een of enkele onderdelen de hier voorgestelde normen overschrijdt en strikt genomen onder het lijfrenteregime zou moeten worden gebracht, maar die – vooruitlopend op de pensioenparaplu – toch als een zuivere pensioenregeling kan worden aangemerkt. Dienaangaande merken wij op dat een dergelijk voorbeeld nog niet te geven is. Een regeling die op een of enkele onderdelen de in het wetsvoorstel opgenomen normen in meer dan geringe mate overschrijdt zal niet worden aangewezen als een zuivere pensioenregeling. Een regeling die wel binnen de gestelde marges blijft kan op basis van dit wetsvoorstel zonder meer worden aangewezen. Vooruitlopen op de pensioenparaplu lijkt thans prematuur aangezien de gedachte van een oudedagsparaplu nog nader in wetgeving moet worden uitgewerkt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de opvatting van het kabinet over de fiscale claim die rust op de huidige overtollige pensioenreserves die worden teruggesluisd naar de werkgevers. Op het pensioenvermogen van de pensioenfondsen rust een fiscale claim. Het pensioenvermogen is immers bedoeld om te zijner tijd te worden uitgekeerd aan de deelnemers aan de pensioenregeling. Als gevolg van de toepassing van de omkeerregel is de uitkering belast. In situaties waarin (een deel van) de overtollige reserve wordt teruggegeven aan het bedrijf, waarvan de premie afkomstig is, dan geldt dit voor het aan de vennootschapsbelasting onderworpen bedrijf als een bate waarover vennootschapsbelasting is verschuldigd.

De leden van de fracties van GPV en RPF stellen de vraag of in het wetsvoorstel de collectieve en individuele ruimte voor opbouw van een oudedagsvoorziening als communicerende vaten kunnen worden beschouwd. Deze vraag kan alleen bevestigend worden beantwoord voor zover het gaat om binnen een collectieve regeling aangeboden individuele modules. Binnen de collectieve regeling kunnen het verplichte en vaak gezamenlijk gefinancierde gedeelte enerzijds en het individuele, vaak volledig voor rekening van de werknemer komende, gedeelte anderzijds als complementair worden beschouwd. Gezamenlijk dienen zij echter binnen de grenzen van dit wetsvoorstel te blijven om voor volledige aftrekbaarheid van de premies in aanmerking te komen. Zolang de regeling, verplicht collectief en individueel facultatief, aan de voorwaarden van dit wetsvoorstel voldoet is er geen sprake van dat de individuele belastingplichtige de aanwezigheid van een pensioentekort moet aantonen om voor aftrek van de premie in aanmerking te komen. Het huidige lijfrenteregime is echter nog niet volledig afgestemd op de ruimte die binnen collectieve regelingen wordt geboden. Het is de bedoeling van de aangekondigde oudedagsparaplu om de mogelijkheden om individueel onder de derde pijler met fiscale begeleiding een oudedagsvoorziening op te bouwen nauwkeuriger af te stemmen op hetgeen reeds collectief onder de tweede pijler is opgebouwd. Het ideaal

daarbij is een systeem van volledig communicerende vaten tussen de tweede en derde pijler van de oudedagsvoorziening. Op dit moment zijn er voor werknemers drie tranches om in de sfeer van het lijfrenteregime een oudedagsvoorziening op te bouwen. De eerste tranche staat voor iedere werknemer volledig open. Alleen voor de tweede en derde tranche moet op een of andere manier een pensioentekort worden aangetoond. In reactie op vragen van de leden van het GPV en RPF merken wij op dat de ruimte die in deze tranches wordt geboden voor iedereen, gezond of ziek, gelijk is. Dit neemt niet weg dat verzekeraars het risico meewegen in de prijsstelling van hun producten en in dat kader wel onderscheid kunnen maken tussen zieke en gezonde werknemers. Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat dit wetsvoorstel een verandering aanbrengt in de mogelijkheden van zieke of gezonde werknemers om een adequate pensioenvoorziening op te bouwen.

2. Nadere voorstellen ter verhoging van de flexibiliteit

Het onderhavige wetsvoorstel legt de fiscale perken vast waarbinnen, niet slechts in de komende jaren maar ook onder het thans op de tekentafel liggende belastingregime voor de 21e eeuw, pensioenregelingen flexibele gedaanten kunnen aannemen zonder, mede gelet op budgettaire randvoorwaarden, de grenzen te overschrijden. Zulk een wetsvoorstel vergt momenten van reflectie, consultatie, bezinning en herziening, in en met verschillende geledingen van de maatschappij. Het wetsvoorstel is dan ook tot stand gekomen mede na consultatie van een groep deskundigen uit kringen van werkgevers, werknemers, verzekeraars, pensioenfondsen en belangenbehartigers. Naar aanleiding daarvan is het concept van het voorstel herhaaldelijk bijgeschaafd en bijgesteld. Dit proces is niet gestopt bij het indienen van het wetsvoorstel. Mede naar aanleiding van een uitnodiging van de Tweede Kamer is een groot aantal deskundige en diepgravende commentaren op het voorstel verschenen, welke vanzelfsprekend hun weerslag hebben gevonden in het grote aantal vragen en opmerkingen dat in het verslag aan ons is voorgelegd. Ook met de gememoreerde groep deskundigen hebben opnieuw gedachtewisselingen plaatsgevonden. Dit alles heeft in overleg met de deskundigen geleid tot een aantal wijzigingen in het voorstel die, voor zover nodig, in de bij deze nota gevoegde nota van wijziging en de eveneens bijgevoegde ontwerp-artikelen voor het uitvoeringsbesluit zijn opgenomen. De bedoeling van de wijzigingen is om de aanwezige mogelijkheden voor flexibele invulling van pensioenregelingen beter uit te buiten en administratieve nadelen die aan het aanvankelijke ontwerp kleefden weg te nemen, zonder inbreuk te maken op de aard van het wetsvoorstel, zijnde het bieden van een ruime grens waarbuiten pensioenregelingen zich niet of nauwelijks mogen begeven, terwijl daarbinnen praktisch gesproken elke vorm van soepele invulling mogelijk is. Op deze wijze komen wij tegemoet aan de wensen en verlangens op het punt van toekomstige ontwikkelingen, het voorleggen van de desbetreffende bepalingen van het uitvoeringsbesluit, de bovengrens van het nabestaandenpensioen, de wijze van toetsing aan de 100%-grens, inkoop van diensttijd bij oude werkgevers, een aanwijzingsmogelijkheid voor beschikbarepremieregelingen, deblokking van spaarloon, doorgaande pensioenopbouw bij tijdelijk parttime werken, de gangbaarheidstoets voor individuele regelingen, en de plaats van de pensioendefinitie in de wet, die door praktisch alle fracties in het verslag zijn verwoord. In het navolgende gaan wij op deze onderwerpen in, waarmee wij menen tevens alle op deze terreinen liggende vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties impliciet of expliciet van een reactie te hebben voorzien.

2.1. Toekomstige ontwikkelingen

De indruk is ontstaan dat het wettelijk vastleggen van de pensioennorm belemmerend zou kunnen werken op de ontwikkeling van nieuwe vormen van pensioen. In dit verband is de suggestie gedaan om een adviescommissie in te stellen die een rol zou moeten spelen in het zonedig scheppen van ruimere mogelijkheden. Deze gedachte spreekt ons aan. In het nieuwe artikel 19e krijgt daarom de Minister van Financiën, in overeenstemming met zijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de bevoegdheid om na advies van een daartoe in te stellen commissie van deskundigen, te geven binnen het kader van budgettaire neutraliteit, bij ministeriële regeling een algemene goedkeuring te geven voor het in pensioenregelingen opnemen van flexibiliseringselementen die volgens de letter van de wet niet mogelijk zijn.

Een dergelijke goedkeuring moet binnen drie jaar door het entameren van formele wetgeving en/of, al naar gelang de aard van de regelgeving, een bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor te hangen wijziging van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 worden gevolgd. De termijn van drie jaar is nuttig om enige ervaring met de goedkeuring op te doen alvorens die definitief vast te leggen, waarbij eventueel ook verschillende wijzigingen kunnen worden samengenomen. Zou het benodigde wetsvoorstel niet tot wet worden verheven of zou de wijziging van het uitvoeringsbesluit niet op instemming van de Kamer kunnen rekenen, dan wordt het oude regime hersteld met ingang van het eerste of tweede kwartaal (door de Minister van Financiën aan te geven) nadat duidelijk is geworden dat de gevraagde instemming niet zal worden verkregen. Voor in de tussentijd veelal ruim drie jaar aan het gedachte regime aangepaste pensioenregelingen zal in dat geval eenzelfde overgangsregime gelden als voor het onderhavige wetsvoorstel is voorzien. Men heeft dan dus vijf jaar de tijd om de pensioenregeling terug aan te passen, tenzij men binnen die vijf jaar de regeling op wezenlijke punten aanpast, in welk geval het herstelde oude regime vanaf dat eerdere moment weer van toepassing is.

2.2. Concept uitvoeringsbesluit

Onder 2.1 hiervóór kwam aan de orde dat een wijziging van de bij het onderhavige wetsvoorstel voorziene pensioenbepalingen in het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal zal worden voorgelegd. Dit geldt uiteraard ook voor de thans voor deze algemene maatregel van bestuur voorbereide bepalingen, welke om die reden in conceptvorm als bijlage bij deze nota zij gevoegd. De concepten zijn in een eerdere fase door onder meer de meergenoemde groep deskundigen van commentaar voorzien en naar aanleiding daarvan bijgesteld.

2.3. Bovengrens nabestaandenpensioen

Het wetsvoorstel voorziet erin dat een nabestaandenpensioen niet meer kan bedragen dan 50% van globaal het laatste loon. De achtergrond hiervan is enerzijds dat dit geacht moet worden een voldoende nabestaandenpensioen op te leveren en anderzijds dat eindloonregelingen veelal plegen te voorzien in een nabestaandenpensioen van 70% van het ouderdomspensioen, dat op zijn beurt veelal is geënt op 70% van het laatste loon. De Werkgroep Fiscale behandeling pensioenen heeft gemeend het gegeven dat 70% van 70% gelijk is aan 49%, te moeten vertalen in een eenvoudiger percentage van 50. Juist dit laatste aspect wordt breed gevoeld als een onwenselijke complicatie, die onder meer tot gevolg zou hebben dat zeer vele pensioenregelingen op dit punt zouden moeten worden aangepast. Om

die reden stellen wij thans voor de voorgestelde bovengrens van 50% van het laatste loon te vervangen door de bestaande bovengrens van 70% van het ouderdomspensioen; evenzo wordt het voorgestelde maximum voor het wezenpensioen van 10% van het laatste loon vervangen door de bestaande bovengrens van 20% van het ouderdomspensioen. De nieuwe artikelen 18b en 18c, eerste en tweede lid, zijn daaraan aangepast en de daarin opgenomen percentages van 1,43, 1,61, 0,29 en 0,33 zijn dienovereenkomstig bijgesteld tot respectievelijk 1,4, 1,58, 0,28 en 0,32 (70% van 2% is 1,4%, enzovoort). Aangezien in de praktijk slechts weinig nabestaandenpensioenen een niveau van 49% of 50% bereiken en de effecten van de wijziging tegen elkaar inwerken, zijn de budgettaire consequenties hiervan te verwaarlozen.

Dit laat overigens onverlet de voorwaarde dat in het nabestaandenpensioen minimaal de gehuwden-AOW wordt ingebouwd.

Een complicerende factor is de mogelijkheid van uitruil van nabestaandenpensioenen voor ouderdomspensioenen. In bijzondere omstandigheden (waardeoverdracht, indexering) is het toegestaan dat een ouderdomspensioen de grens van 100% teboven gaat. In een dergelijk geval kan na de nota van wijziging het nabestaandenpensioen meer dan 50% van het (bereikbare) pensioengevend loon bedragen. Er zou een verkeerd signaal van uitgaan indien het in die situatie mogelijk zou zijn het nabestaandenpensioen zonder meer in ouderdomspensioen om te zetten: het ouderdomspensioen zou dan wel buitengewoon royaal worden en met een fiscaal te faciliteren oudedagsvoorziening nog maar weinig van doen hebben. Voor die uitzonderlijke situatie wordt thans voorgesteld artikel 18d, tweede lid, zodanig aan te passen dat een nabestaandenpensioen van ten hoogste 50% van het pensioengevend loon voor uitruil in aanmerking komt.

Een overeenkomstige wijziging voor het overbruggingspensioen is opgenomen in een nieuw derde lid van artikel 18e.

2.4. Toetsing aan de 100%-grens

De hoofdregel dat een pensioenregeling niet mag voorzien in een ouderdomspensioen dat hoger is dan 100% van globaal gesteld het laatstverdiende loon, is op verzet gestuit, niet zozeer van principiële als wel van praktische aard. Met name bij beschikbarepremieregelingen zal het niet steeds eenvoudig zijn te beoordelen of te zijner tijd aan de 100%-grens wordt voldaan, terwijl volgens de letter van het wetsvoorstel bij elke toename van de pensioenaanspraken, dus veelal wekelijks of maandelijks, zou moeten worden beoordeeld of nog aan de voorwaarde is voldaan. Dit zou leiden tot een onwerkbaar situatie. Daarom wordt thans, na overleg met pensioenfondsen en verzekeraars, voorgesteld om het mogelijk te maken de toets bij het aanvangen van een pensioenregeling en vervolgens iedere tien jaar te laten plaatsvinden. Wordt daarbij bovenmatigheid geconstateerd, dan dient de regeling zodanig te worden aangepast dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat het pensioen op het volgende beoordelingstijdstip niet meer bovenmatig is. Daarbij moeten het qua maxima aan het ouderdomspensioen gekoppelde nabestaanden- en wezenpensioenen zonedig in de aanpassingen delen. Op die manier heeft men de mogelijkheid om gebleken bovenmatigheid langs de weg der geleidelijkheid weg te werken.

Wordt, in strijd met de voorschriften, toch een ouderdomspensioen van meer dan 100% uitgekeerd, dan is er geen sprake meer van een ouderdomspensioen in de zin van de wet en treedt (het vernummerde) artikel 19b in werking, zodat de waarde van de pensioenaanspraak wordt belast. Splitsing van het pensioenrecht in een niet-bovenmatig en een bovenmatig deel is dan niet mogelijk. Zou dit wel mogelijk worden gemaakt, dan zou dit in feite een stimulans betekenen om pensioenen toch tot

boven 100% te laten oplopen, aangezien hiermee een aantrekkelijk belastinguitstel zou worden verkregen.

Gehandhaafd blijft de in artikel 18a, vierde lid, onder 3° en 4°, voorgescreven 100%-toets bij en na het bereiken van de 65-jarige leeftijd. De redenen om indien op of na die leeftijd een 100%-pensioen is of wordt bereikt, dat pensioen onmiddellijk te laten ingaan, gelden immers onverkort.

Een en ander is opgenomen in een nieuw negende van artikel 18a.

Het vorenstaande gaat mutatis mutandis ook gelden voor de 70%-, 10%- en 20%-grenzen van nabestaanden- en wezenpensioenen, de 100%-grens van het overbruggingspensioen en de 85%-grens van het prepensioen. Hiertoe zijn de artikelen 18b, 18c, 18d en 18e, van nieuwe leden voorzien en is 38a, zevende lid, gewijzigd. Ter verduidelijking is aan deze laatste bepaling toegevoegd dat het prepensioen door uitruil niet hoger dan 100% van het pensioengevend loon kan worden.

2.5. Inkoop diensttijd bij oude werkgevers

Het wetsvoorstel maakt het reeds mogelijk in het verleden bij dezelfde werkgever ontstane pensioentekorten goed te maken, de zgn. inkoop van oude dienstjaren. De wens leeft breed om dat ook mogelijk te maken voor oude dienstjaren bij andere werkgevers.

Deze wens is begrijpelijk. Daarbij moet echter wel bedacht worden dat het vaak lastig is te achterhalen hoe groot het pensioentekort precies is, en voorts dat het heel goed mogelijk is dat de desbetreffende werknemer zijn pensioentekort intussen in de sfeer van de inkomstenbelasting heeft goedge maakt met gebruikmaking van de tweede en derde tranche van de lijfrentepremieaftrek. Wezenlijk hebben wij hier dan ook te maken met een kwestie die wordt bestreken door de «pensioenparaplu» die thans in het kader van de belastingwetgeving voor de 21e eeuw wordt ontwikkeld.

Tenslotte is van belang dat pensioentekorten vaak zijn ontstaan doordat bij het wisselen van dienstbetrekking de mogelijkheid van waardeoverdracht ontbrak. Deze situatie is echter per 8 juli 1994 wezenlijk veranderd, toen artikel 32a van de Pensioen- en spaarfondsenwet werknemers een recht op waardeoverdracht gaf.

Dit alles brengt ons ertoe thans voor te stellen om inkoop van dienstjaren vóór 8 juli 1994 bij andere werkgevers mogelijk te maken. Dit wordt geregeld in het uitvoeringsbesluit. Vanzelfsprekend kunnen alleen werkelijke dienstjaren worden ingekocht, voorzover er feitelijk een pensioentekort aanwezig is, afgemeten aan de actuele pensioenregeling. Dienstjaren in het buitenland tellen niet mee, behoudens bij uitzending in concernverband. Hierbij wordt het begrip concern op de voor de loonbelasting gebruikelijke wijze ingevuld met het begrip «verbonden vennootschappen», vergelijk artikel 10a van de Wet op de loonbelasting 1964. De bewijslast komt ten volle bij de werknemer te liggen, aangezien de belastingdienst onmogelijk vage beweringen over diensttijd in een ver verleden kan controleren.

2.6. Aanwijzingsmogelijkheid voor beschikbarepremieregelingen

Voor middelloonregelingen is in de memorie van toelichting vermeld dat op grond van de in het wetsvoorstel opgenomen delegatiebepaling in het aanwijzingsbeleid rekening kan worden gehouden met afwijkingen die hun oorzaak vinden in bijvoorbeeld een loopbaanontwikkeling die duidelijk afwijkt van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het percentage van 2,25. Er blijkt behoefte te bestaan aan een dergelijke mogelijkheid voor beschikbarepremieregelingen. In verband daarmee merken wij op er geen bezwaar tegen te hebben de aanwijzingsmogelijkheid in dit verband ook voor beschikbarepremieregelingen te laten gelden. De voorgestelde wettekst maakt dit reeds mogelijk.

2.7. Deblokkering spaarloon

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid spaarloon te deblokken met het oog op de financiering van door de werknemer vrijwillig betaalde premies ingevolge een pensioenregeling, vrijwillig in de zin van: niet behorend tot het collectieve gedeelte van de pensioenregeling waaraan de werknemer zich niet kan onttrekken. Gevraagd is of deze mogelijkheid ook kan gelden voor premies tot dekking van Anw-hiaten. Hiertegen bestaat onzerzijds geen bezwaar, vanzelfsprekend onder voorwaarde dat het ook hier gaat om een individuele aanvulling op een collectieve regeling. De voorgestelde wettekst biedt hiertoe reeds de mogelijkheid.

Deze kwestie biedt de gelegenheid een hier en daar heersend misverstand met betrekking tot de samenloop van deblokking en premiebetaling op te helderen. Het misverstand schuilt hierin dat bij een dergelijke samenloop het fiscale voordeel van hetzij de vrijstelling van spaarloon, hetzij de aftrekmogelijkheid/vrijstelling van pensioenpremies/-aanspraken verloren zou gaan. Zulks is niet het geval. Bij de betaling van een pensioenpremie is het voor de aftrek en de vrijstelling niet van belang op welke wijze de premie wordt gefinancierd, dus ook niet of deze direct of indirect is betaald met spaarloon. De fiscale faciliteit voor het desbetreffende spaarloon is al eerder verkregen, ten tijde van het verstrekken van het spaarloon, en gaat juist niet verloren door het deblokken ter aanwending als premiebetaling: deze deblokking is nadrukkelijk toegestaan en zal door de werkgever als pensioenpremie in de loonadministratie worden verwerkt. De samenloop houdt niet meer in dan een noodzakelijkerwijs tegelijkertijd optreden van de te onderscheiden fenomenen belastingvrije deblokking van reeds vrijgesteld loon en betaling van premie, zonder dat dit inbreuk maakt op de fiscale merites van beide fenomenen.

2.8. Tijdelijk parttime werken

In het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 zal worden geregeld dat onder diensttijd tevens wordt verstaan de periode waarin men jonge kinderen verzorgt of perioden van ouderschapsverlof, sabbatsverlof, zorgverlof, studieverlof, enzovoort. De terechte wens bestaat het mogelijk te maken voor diegenen die om de hiervoor genoemde redenen tijdelijk in deeltijd werken, de diensttijd ook vol mee te nemen. Dit zal mogelijk zijn onder dezelfde voorwaarden als welke gelden voor voltijdverlof; in wezen is in de geschetste situatie immers sprake van deeltijdverlof.

2.9. Gangbaarheidstoets voor individuele regelingen

Volgens het wetsvoorstel wordt voor niet-collectieve regelingen de aanvullende eis gesteld dat de regeling een pensioen inhoudt dat niet uitgaat boven hetgeen in collectieve regelingen gangbaar is. Deze eis wordt als algemeen uitgangspunt onderschreven. Tegelijkertijd worden kanttekeningen gezet bij de feitelijke uitwerking. Wij hebben derhalve nogmaals gezien of het toepassingsbereik van de gangbaarheidstoets nog meer kan worden toegesneden op die gevallen waarin evident is dat niet van gelijke gevallen sprake is, zodat ongelijke behandeling (naar de maat van de ongelijke positie) is geoorloofd. Wij stellen thans voor de gangbaarheidstoets aan te leggen als het pensioen geheel of gedeeltelijk in eigen beheer wordt opgebouwd. Een werknemer die zulks doet, kiest immers voor een andere positie de pensioenvoorziening kan zonder liquiditeitsverlies maximaal worden opgebouwd, een eventueel overschot bij overlijden komt ten goede aan de erfgenamen dan een werknemer die afscheid van zijn premies neemt totdat de uitkeringen beginnen te lopen. Het voorgestelde artikel 18h is met het oog hierop aangepast. Pendant van het niet-toepassen van de gangbaarheidstoets bij onder-

brenging van het pensioen bij een onafhankelijke verzekeraar is dat het naderhand alsnog in eigen beheer nemen van het pensioen, gelijkgesteld wordt met afkoop indien het pensioen niet voldoet aan de voor eigen beheer gestelde voorwaarden. Het in artikel 19b vernummerde oude artikel 11c voorziet reeds hierin.

2.10. Restbegunstiging

De pensioendefinitie verdraagt zich, reeds onder het bestaande regime, niet met de gedachte dat bij vooroverlijden een eventueel niet benut gedeelte van opgebouwd pensioenvermogen terug zou vloeien naar de (erfgenamen van de) werknemer. In een dergelijke situatie is immers eerder sprake van een spaarcontract dan van een pensioenregeling waarbij de werknemer de goede kans heeft dat hij, bij lang leven, meer pensioen ontvangt dan overeenkomt met de betaalde premies en de kwade kans dat hij, bij kort leven, minder ontvangt dan aan premies is betaald.

Niettemin is onder het bestaande regime in een beperkt aantal gevallen restbegunstiging door de fiscus geaccepteerd. In de aanwezigheid in de huidige pensioendefinitie van de woorden «uitsluitend of nagenoeg uitsluitend» is weliswaar de ruimte voor restbegunstiging gevonden, maar dit deel van de definitie was eerder bedoeld voor aanpassingen in de kring van gerechtigden dan voor het mogelijk maken van omzetting van een pensioenuitkering in een kapitaal ineens. Voor dit laatste is een, achteraf gezien wellicht te ruime, interpretatie gekozen van de terminologie «uitsluitend of nagenoeg uitsluitend». Onder het nieuwe regime is die ruimte er niet meer.

Het zou naar ons oordeel evenwel te ver gaan om deze praktijk ingaande het nieuwe regime ook voor bestaande gevallen onmogelijk te maken. Daarom is aan het overgangsartikel 38b een tweede lid toegevoegd dat inhoudt dat individuele pensioenregelingen die op het tijdstip van inwerkingtreding van het nieuwe regime alleen maar niet aan dat regime voldoen door het voordien fiscaal geaccepteerde element van restbegunstiging, geacht worden toch aan alle voorwaarden te voldoen. Door de verwijzing naar het oude artikel 11, derde lid, aanhef, wordt bereikt dat voor bestaande gevallen welke zijn goedgekeurd geen ruimere toepassing van de restbegunstiging mogelijk is dan destijds werd toegestaan. Wijzigt men de pensioenregeling vrijwillig op meer dan ondergeschikte punten (bijvoorbeeld van administratieve aard), dan is het «alles of niets» en zal het element van de restbegunstiging uit de regeling moeten worden verwijderd.

2.11. Plaats pensioendefinitie

Op het ogenblik staat de fiscale pensioendefinitie in artikel 11, derde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964; volgens het voorstel komt de definitie in het nieuwe artikel 18 van die wet. In veel bestaande pensioenregelingen blijkt te worden verwezen naar genoemd artikel 11, derde lid. Zonder nadere maatregel zou de tekst van al die regelingen aan de verplaatsing naar art. 18 moeten worden aangepast. Om deze zinledige exercitie te voorkomen stellen wij thans voor, na overleg met de sector, een nieuw artikel VI in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. Dit houdt in dat waar in pensioenregelingen, daterend van voor de inwerkingtreding van het nieuwe regime of van niet meer dan drie maanden daarna, naar artikel 11, derde lid, wordt verwezen, geacht wordt te zijn verwezen naar artikel 18.

2.12. Overdracht pensioenkapitaal naar buitenland

Vanuit de meergenoemde groep pensioendeskundigen is de suggestie

gekomen meer dan thans het geval is duidelijk te maken dat reeds de mogelijkheid van afkoop aan een regeling het karakter van pensioenregeling ontnemt. Een regeling die wordt afgekocht (of waarmee anderszins in strijd met de voorwaarden wordt gehandeld) is kennelijk een regeling die afkoopbaar is en dus geen pensioen kan zijn en dat ook nooit geweest kan zijn. Uitkeringen, ook fictieve, uit een dergelijke regeling vallen dus voor de verdragskwalificatie niet onder het pensioenartikel maar onder het arbeidsartikel. Wij stellen voor deze suggestie over te nemen en in de wet op te nemen dat een regeling slechts een pensioenregeling kan zijn indien daarin *expressis verbis* is vastgelegd dat de pensioenaanspraak niet kan worden afgekocht, anders dan in de gevallen voorzien bij of krachtens de Pensioen- en spaarfondsenwet. Dit gebeurt door middel van het ter verduidelijking, derhalve in die zin ten overvloede invoegen van een nieuw onderdeel b in artikel 18. Daarin is de terminologie «kunnen worden afgekocht, vervreemd of prijsgegeven, dan wel formeel of feitelijk voorwerp van zekerheid kunnen worden» ontleend aan het nieuwgenummerde artikel 19b, eerste lid (voorheen artikel 11c).

2.13. Inwerkingtreding

Uitgangspunt blijft inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 januari 1999. De inwerkingtredingsbepaling is voor alle zekerheid zodanig aangepast dat de wet in werking zal treden op de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin de wet in het Staatsblad is geplaatst, dit om – mocht de beoogde ingangsdatum niet worden gehaald – tegemoet te komen aan de wens dit voorstel zo vlug mogelijk in werking te laten treden.

3. Relatie met de nota «Werken aan Zekerheid», belastingen in de 21e eeuw en het pensioenconvenant

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de relatie tussen de in het voorliggende voorstel geformuleerde maximum pensioengrens van 100% eindloon en de in de nota «Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning» genoemde begrenzing van 70% eindloon voor zowel pensioen als lijfrentes tezamen. Het antwoord op deze vraag is meegenomen in onderdeel 1 van deze nota, waar uitgebreid is ingegaan op de relatie tussen dit wetsvoorstel en genoemde nota.

Voorts vragen deze leden wat de gevolgen zijn van een mogelijke splitsing in een fiscaal toelaatbaar en een niet-toelaatbaar deel van een pensioenregeling, mede in relatie tot de plannen voor een nieuw belastingstelsel. In de huidige regeling is de consequentie van een bovenmatige pensioenregeling dat de premies hiervoor in hun geheel niet aftrekbaar zijn en de aanspraken in hun geheel belastbaar. Op grond van dit wetsvoorstel wordt slechts voor het niet toelaatbare deel van de pensioenregeling geen faciliteit genoten. Dit betekent dat de uitkeringen uit het niet toelaatbare deel, voor zover zij de ingelegde premies niet overtreffen, onbelast zijn. Anders zou sprake zijn van economische dubbele belastingheffing. Het meerdere boven de ingelegde premies is wel belast. Dit wordt de *saldomethode* genoemd.

De voorgestelde regeling geeft de mogelijkheid een bovenmatige regeling te splitsen in een fiscaal toelaatbaar deel en een niet-toelaatbaar deel. Als van deze mogelijkheid binnen de voorwaarden gebruik wordt gemaakt dan blijft de volledige premie voor het toelaatbare deel aftrekbaar, c.q. de aanspraak onbelast, en is de volledige uitkering uit hoofde hiervan te zijner tijd belast (omkeerregel). Op grond van dit wetsvoorstel volgt het niet toelaatbare gedeelte de hiervoor beschreven *saldomethode*. De plannen voor een nieuw belastingstelsel brengen geen wijziging mee in de behandeling van het eerste, toelaatbare gedeelte van een gesplitste

regeling. Deze blijft, als onderdeel van de oudedagsparaplu, het regime van de omkeerregel volgen. Voor het tweede, het ontoelaatbare gedeelte, is in de verkenning 21e eeuw uitgegaan van belastbaarheid op basis van een forfaitair vastgesteld rendement. Dit zou kunnen betekenen dat elk jaar op peildatum de kapitaalswaarde van het niet-toelaatbare gedeelte van de gesplitste regeling moet worden berekend. Aan dit kapitaal wordt, voor zover dit kapitaal de vrijstelling aan de voet te boven gaat, een forfaitair rendement van 4% toegerekend. Dit rendement wordt tegen een vast tarief in de belastingheffing betrokken. In het regeerakkoord is hiervoor uitgegaan van een tarief van 30%. Aangezien bij de saldomethode het meerdere boven de ingelegde premie wordt belast, gaat het bij deze methode in feite ook om het belasten van het rendement op het ingelegde kapitaal. Bij het systeem van het forfaitair rendement wordt dit rendement jaarlijks (forfaitair) berekend en in de belastingheffing betrokken. De saldomethode hoeft dan niet meer te worden toegepast, want anders zou sprake zijn van dubbele belastingheffing. Overigens zijn er nog geen besluiten genomen over de definitieve uitwerking van het belastingstelsel voor de volgende eeuw en staat op dit moment nog niet volledig vast hoe het fiscaal onzuivere en afgesplitste deel van een pensioenregeling in de belastingheffing zal worden betrokken.

De vraag van de leden van de CDA-fractie hoe bestendig de huidige voorstellen zijn met het oog op de het belastingplan voor de 21e eeuw is in het algemene gedeelte (onderdeel 1) beantwoord. Daarin is ook de reactie verwerkt op de opmerking van de leden van de fractie van de VVD dat de relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en het belastingplan voor de volgende eeuw vaag is. Wij kunnen voorts de leden van de VVD-fractie meedelen dat thans binnen het Ministerie van Financiën wordt gewerkt aan een nadere uitwerking van het belastingplan voor de 21e eeuw. In verschillende verbanden wordt diepgaand nagedacht over diverse onderwerpen, waaronder de oudedagsparaplu. Waar dit nodig en wenselijk wordt geacht zal, zodra de plannen meer uitgewerkt zijn, overleg worden gevoerd met mensen uit de praktijk. Dergelijk overleg is in het bijzonder ook van groot belang voor de totstandkoming van een werkbare oudedagsparaplu, waarvan in het Regeerakkoord is aangegeven dat deze uitvoerbaar en controleerbaar moet zijn. In die nadere uitwerking zal ook aandacht worden besteed aan de vraag wat allemaal onder de oudedagsparaplu moet worden gebracht. De door de leden van deze fractie gewenste open discussie kan aan de hand van deze uitwerking plaatsvinden.

De leden van de fractie van het CDA huldigen de opvatting dat pensioenen zich bij uitstek op het terrein van de sociale partners bevinden. Sociale partners dragen op dit punt naar hun opvatting een eigen verantwoordelijkheid en de overheid ondersteunt dit proces slechts door de fiscale begeleiding. Naar de opvattingen van deze leden is het fiscale regime in dit verband volgend en niet sturend. Wij kunnen ons goeddeels in de opvatting van deze leden vinden. Dit neemt niet weg dat de overheid naar onze mening ook een eigen verantwoordelijkheid heeft. Eén van onze zorgen op pensioengebied is op dit moment de beheersing van de kosten. Deze zorg en onze verantwoordelijkheid brengen mee, dat wij de fiscale begeleiding van de opbouw van de oudedagsvoorziening niet klakkeloos aan de ontwikkeling van de maatschappelijke opvattingen mogen overlaten. Voor een deel betekent dit dat wij als overheid sturend moeten optreden, namelijk voor zover het gaat om de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit in samenhang met de doelstelling van beheersing van de (loon)kosten, die wij aan dit wetsvoorstel hebben verbonden. Dat wij niettemin volgend willen handelen wat betreft maatschappelijke ontwikkelingen blijkt uit een element van de nota van wijziging. Daarin wordt voorgesteld ons de bevoegdheid te geven na

advies van een daartoe op te richten commissie algemene elementen uit pensioenregelingen goed te keuren, ook als zij naar de letter van dit wetsvoorstel niet mogen, mits deze elementen ontwikkelingen van maatschappelijke opvattingen weerspiegelen en in overeenstemming zijn met het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit.

De leden van de fractie van het CDA achten het niet noodzakelijk om reeds in dit wetsvoorstel te regelen wat zou moeten worden gedaan, indien onverhoopt uit een evaluatie zou blijken dat partijen onvoldoende gevolg hebben gegeven aan inhoud van het pensioenconvenant, terwijl de leden van de D66-fractie deze delegatiebepaling ondersteunen. Wij zijn het op dit punt niet met de leden van de CDA-fractie eens. Allereerst zij opgemerkt, dat wij vooralsnog geen aanleiding hebben om te veronderstellen dat de afspraken in het kader van het pensioenconvenant onvoldoende zouden worden nagekomen. In het ook door ons wenselijk geachte scenario zal er derhalve geen sprake zijn van een noodzaak om artikel VI en VII, tweede lid, van dit wetsvoorstel toe te passen. Niettemin zijn wij van mening dat een beheersing van de kosten van de aanvullende pensioenen reeds langere tijd een noodzaak is, die wellicht mede als gevolg van bovengemiddelde beleggingsresultaten van de laatste jaren nog onvoldoende aandacht heeft gekregen. Het pensioenconvenant is er mede op gericht om de verantwoordelijkheid voor (onder meer) de kostenontwikkeling van pensioenen daar te laten waar zij thuis hoort: bij de sociale partners. Het is dan ook redelijk dat partijen enige tijd wordt gegund om inhoud te geven aan de doelstellingen van het convenant. Zou, wat wij niet verwachten, na andermaal een periode van enige jaren blijken dat de wijzigingen niet kostenneutraal geschieden, dan zijn wij van mening dat nu al duidelijk moet zijn

- dat de overheid de eigen verantwoordelijkheid zal nemen;
- op welke wijze aan deze eigen verantwoordelijkheid invulling zal worden gegeven;
- en dat in die situatie geen verder tijdsverlies kan worden gepermitterd.

De voortgang van dit wetsvoorstel illustreert hoeveel tijd er gemoed kan zijn met het indienen en behandelen van een nieuw wetsvoorstel op pensioengebied. Om aan de Kamer geen carte blanche te vragen is in de toelichting op dit wetsvoorstel opgenomen, dat er beperkingen zijn in de mate waarin de overheid in die situatie de fiscale begeleiding van pensioenen kan aanpassen.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de D66-fractie of de wijziging van artikel 2b van de Pensioen- en spaarfondsenwet nog aanleiding geeft tot nadere invulling van het convenant kunnen wij antwoorden dat het convenant mede met inachtneming van genoemde wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet tot stand is gekomen en deze wijziging geen aanleiding geeft tot een nadere invulling van het convenant. Met het convenant wordt beoogd dat voor ontwikkelingen die zouden kunnen leiden tot een groter budgettair beslag op de toegestane ruimte een zodanige compensatie wordt gerealiseerd dat een en ander budgettair neutraal zal kunnen worden gerealiseerd.

4. Vormen van pensioenopbouw

De leden van de VVD-fractie formuleren bezwaren bij het zogenoemde «middelloonartikel». Zij zijn van mening dat, als uit de evaluatie zou blijken dat onvoldoende vordering is geboekt, het kabinet met een wetswijziging moet komen, die langs de gebruikelijke weg behandeld dient te worden. Zij hebben bezwaar tegen wat zij noemen het verlenen van toestemming achteraf. Zoals reeds is aangegeven is het geenszins onze bedoeling met artikel VI en VII, tweede lid, van dit wetsvoorstel de Kamer buitenspel te zetten. Integendeel, de artikelen zijn juist bedoeld om

het kabinet vooraf een instrument in handen te geven om, wanneer onverhoopt zou blijken dat aan het pensioenconvenant onvoldoende gevolg zou zijn gegeven, meteen adequaat te kunnen handelen op basis van een bevoegdheid, die expliciet door de beide Kamers aan het kabinet is verstrekt. Aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel zou betekenen dat de Kamer instemt met een zekere bevoegdheid voor het kabinet om desgewenst langs de band van een beperking van de ruimte voor fiscale begeleiding een bijdrage te leveren aan het proces van beheersing van de kosten van pensioenen en daarmee samenhangende loonkosten. In het voorgaande is uitgebreider ingegaan op de argumenten om deze artikelen in het wetsvoorstel op te nemen.

Voorts vragen deze leden welke eventuele gevolgen zijn verbonden aan een mogelijk ingrijpen naar aanleiding van de evaluatie van het pensioenconvenant voor de oudedagsparaplu. Wij hebben op dit moment geen behoefte om nog dieper in te gaan op de gevolgen van een negatieve conclusie op basis van de evaluatie van het pensioenconvenant. Dit zou de indruk kunnen geven dat wij geen vertrouwen hebben in het naleven van de afspraken in het pensioenconvenant. Eerder genoemde specifieke redenen zijn er de oorzaak van dat we er voor hebben gekozen om nu wel reeds duidelijk te maken wat de gevolgen zijn van een negatieve conclusie voor het terrein van de fiscale begeleiding van de collectieve pensioenregelingen. Pas als zou blijken dat de doelstellingen van het convenant niet zijn gerealiseerd zouden wij willen ingaan op de vraag of dit ook gevolgen moet hebben voor de oudedagsparaplu, die voor een belangrijk deel ook betrekking heeft op de ruimte voor volstrekt individuele voorzieningen, waarvoor sociale partners geen verantwoordelijkheid dragen.

Naar aanleiding van de vraag of het verstandig is dat de wetgever zich beperkt tot wat de leden van de VVD-fractie noemen etikettering van drie pensioenstelsels, merken wij op dat het niet onze bedoeling is in het wetsvoorstel een limitatieve opsomming te geven van pensioenstelsels die fiscaal toelaatbaar zijn. Met het oog op de duidelijkheid van onze voorstellen zijn wij echter ingegaan op de betekenis van onze voorstellen voor de drie typen pensioenregelingen, die in het algemeen redelijk volledig beschrijven hetgeen aan collectieve regelingen in ons land voorkomt. Buiten de drie genoemde vormen, te weten eindloon, middelloon en beschikbare premieregeling, komen andere vormen voor, maar deze zijn meestal een verbijzondering of een mengvorm van de drie genoemde hoofdvormen. Zo is een geïndexeerd middelloonstelsel een verbijzondering van de hoofdvorm middelloonstelsel. Bij de berekening van het maximale opbouwpercentage voor een middelloonstelsel is overigens, zoals de leden van de VVD-fractie terecht suggereren, verondersteld dat het gaat om een middelloonregeling waarvan de toezegging de loonstijging volgt. Het leek ons enerzijds niet verstandig om in het wetsvoorstel meer hoofdvormen te onderscheiden. Anderzijds zijn wij van oordeel dat het voorliggende wetsvoorstel voldoende ruimte biedt om ook pensioenregelingen, die niet precies gelijk zijn aan één van de genoemde hoofdvormen, fiscaal te accepteren.

De leden van de D66-fractie constateren dat in het voorliggende voorstel van wet verschillende soorten pensioenstelsels zijn opgenomen waaraan verschillende consequenties worden verbonden. Er is, zo stellen deze leden, een grote diversiteit aan pensioenregelingen waardoor discussies zouden kunnen ontstaan met welk pensioenstelsel men te maken heeft. Met betrekking tot het door deze leden gegeven voorbeeld van een pensioenregeling die in de kern bestaat uit een eindloonregeling, maar voor een belangrijk aantal onderdelen gebaseerd is op het middelloon merken wij het volgende op. Bij gecombineerde regelingen moeten alle

elementen van de pensioenregeling tezamen en in onderlinge samenhang worden bezien voor de kwalificatie van de desbetreffende regeling als geheel. Indien de door deze leden genoemde eindloonregeling zoveel elementen bevat van een middelloonregeling dat kan worden vastgesteld dat een pensioenresultaat wordt bereikt ter hoogte van een middelloonregeling dient de regeling ook als zodanig te worden gekwalificeerd. In een andere situatie is het denkbaar dat met wat een middelloonregeling wordt genoemd in feite een pensioen op basis van eindloon wordt gerealiseerd. De nadere regels met betrekking tot het hiervoor beschreven uitgangspunt inzake de kwalificatie van pensioenregelingen bij samenloop van verschillende pensioenstelsels zullen in een ministeriële regeling worden opgenomen. Hiermede achten wij tevens de vraag van deze leden naar de samenloop van hybride pensioenstelsels beantwoord. Wat betreft de door deze leden gevraagde rechtvaardiging van de verschillende fiscale behandeling van bijvoorbeeld een sterk gemitigeerd eindloonstelsel en een geïndexeerd middelloonstelsel kunnen wij meedelen dat bij de vaststelling van de opbouwmogelijkheden van een middelloonregeling een vertaling heeft plaatsgevonden waarbij een opbouw van 2% eindloon per jaar het uitgangspunt vormt. Beoogd is derhalve de opbouwmogelijkheden van diverse pensioenvormen tot één norm te vertalen teneinde eenzelfde fiscale behandeling van die verschillende pensioenvormen mogelijk te maken. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden in het aanwijzingsbeleid rekening te houden met afwijkingen die hun oorzaak vinden in de aan de vertaling ten grondslag liggende veronderstellingen, zoals bijvoorbeeld een loopbaanontwikkeling die duidelijk afwijkt van de bij die vertaling gehanteerde veronderstelde loopbaanontwikkeling. Van een blokkering van toekomstige flexibiliserings- en individualiseringsontwikkelingen, zoals deze leden zich afvragen, is derhalve – mede gelet op de onder 2.1 voorgestelde instelling van een adviescommissie – geen sprake.

De leden van de D66-fractie menen dat de pogingen om middelloon- en beschikbarepremieregelingen vergelijkbaar te maken met een eindloonregeling niet helemaal geslaagd zijn te noemen. Dienaangaande merken wij op dat de vertaling van een eindloonregeling naar middelloon en beschikbarepremieregelingen een uitwerking is van aanbeveling 2 van de werkgroep pensioenen. Deze aanbeveling is gedaan omdat hierover vanuit de praktijk in de afgelopen jaren zeer veel vragen zijn gesteld. Uit alles blijkt echter dat dit een van de ingewikkeldste problemen van de pensioenmaterie betreft, dat wij zo goed mogelijk hebben proberen op te lossen. Gelet op de aan de omrekening ten grondslag liggende uitgangspunten waarbij een opbouw van 2% eindloon het uitgangspunt vormt, kan van een beïnvloeding van de fiscus ten gunste van het eindloonsysteem geen sprake zijn. De interpretatie van de memorie van toelichting van deze leden dat daarin de stelling zou zijn ingenomen dat degenen die een middelloonregeling kiezen een soberder regeling zouden wensen dan wie een eindloonregeling hanteert delen wij niet. In de memorie van toelichting staat slechts vermeld dat zo die stelling zou worden ingenomen ook voor middelloon een maximaal jaarlijks opbouwpercentage van 2 gehanteerd zou kunnen worden. Dat deze stelling door ons niet is ingenomen blijkt uit het voorstel dat het opbouwpercentage van een middelloonregeling maximaal 2,25 mag bedragen omdat dit in het algemeen tot een pensioen zal leiden dat vergelijkbaar is met een pensioen op basis van 2% eindloon.

Deze leden vragen zich verder af of er bij de flexibele leef- en arbeidspatronen nog wel sprake kan zijn van een gemiddelde loopbaanontwikkeling en vinden het om die reden vanzelfsprekend dat als dit standaard carrièrepatroon niet aansluit bij de feitelijke ontwikkelingen verzocht kan worden om een afwijkend percentage. De keuze voor een gemiddelde loopbaanontwikkeling van 3-2-1-0 is, zo hebben wij ook toegelicht,

uiteraard arbitrair. Voor het opnemen van de uitgangspunten in de wet die gehanteerd moeten worden bij de omrekening van een eindloonsysteem naar een beschikbarepremiesysteem of een middelloonstelsel, zoals de veronderstelde loopbaanontwikkeling, is echter gekozen om te voorkomen dat voor een adequate vertaling enkele tientallen staffels nodig zouden zijn die dan nog niet alle voorkomende situaties zouden dekken. Dit is ook de reden waarom niet wordt voorgesteld als uitgangspunt de reële loopbaanontwikkeling te hanteren. De regeling zou daarmee te complex worden. Voor collectieve regelingen met een grote diversiteit aan carrières zou de regeling onuitvoerbaar zijn. Het kiezen van een standaardcarrière is daarbij onontbeerlijk. In hoeverre het opbouwpercentage kan afwijken, deze leden vragen daarnaar, is afhankelijk van de vraag welk opbouwpercentage nodig is om het resultaat van een eindloonregeling met een opbouwpercentage van 2 te evenaren.

De leden van de GPV-fractie en de RPF-fractie vragen welke criteria naast de veronderstelde loopbaanontwikkeling bepalend zijn geweest bij de vertaling van middelloonregelingen en beschikbare premieregelingen naar een eindloonregeling. Op deze vraag kunnen wij antwoorden dat bij de bepaling van de rekengrondslagen zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de rekengrondslagen van pensioenfondsen en verzekeraars. Daarbij is er voor gekozen om onzekere factoren zoveel mogelijk buiten beschouwing te laten.

Bij middelloonregelingen wordt de pensioenaanspraak toegekend over het per dienstjaar toegekende pensioengevend loon. De enige onzekere factor die daarbij bepalend is voor de vertaling naar een eindloonregeling is de loopbaanontwikkeling. Daarbij is omwille van de uitvoerbaarheid van de regeling geen onderscheid gemaakt tussen geïndexeerde en niet-geïndexeerde middelloonregelingen en gekozen voor een gemiddelde loopbaanontwikkeling volgens de verhouding 3-2-1-0.

Om een beschikbare premieregeling te herrekenen naar een 2% eindloonresultaat moet de per jaar gestorte premie worden herrekend naar een te verwachten uitkering op pensioeningangsdatum. Daarbij spelen een aantal toekomstige (onzekere) factoren een rol. Zoals hiervoor is opgemerkt is aangesloten bij algemeen maatschappelijk gebruikelijke grondslagen. Een op jeugdige leeftijd gestorte premie zal tot de pensioeningangsdatum meer beleggingsopbrengsten genereren dan een op latere leeftijd gestorte premie. Daarom is bepaald dat de premie met het oplopen van de leeftijd hoger mag worden. Daarbij mag worden gewerkt met leeftijdsklassen van 5 jaar, waarbij in elke leeftijdsklasse met een gemiddeld percentage mag worden gewerkt. Voor de loopbaanontwikkeling is evenals bij middelloon uitgegaan van een gemiddelde loopbaanontwikkeling volgens de verhouding 3-2-1-0.

Een onzeker element in de beschikbare premieregelingen is de inschatting van de te verwachten opbrengsten en inflatie. In aansluiting op hetgeen gebruikelijk is, wordt de inflatie op nihil gesteld tegenover een lage inschatting van de opbrengsten van slechts 4%. Het is zeer waarschijnlijk dat de beleggingen meer opbrengen dan 4%, zodat uit het meerdere dan de inflatie en een eventuele indexatie van de ingegane uitkeringen kunnen worden bekostigd. Wij zijn van mening dat op deze wijze, in vergelijking met een eindloonregeling, een vrij ruime mogelijkheid tot pensioenopbouw is geboden. De meest onzekere factor is wellicht de loopbaanontwikkeling. Reden waarom voor situaties waarin de feitelijke carrière afwijkt van de veronderstelde carrière de pensioenregeling op basis van de in het wetsvoorstel opgenomen tegenbewijsregeling kan worden aangepast met inachtneming van de feitelijke carrière.

5. De pensioedefinitie

De leden van de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks merken op dat het wetsvoorstel erg gedetailleerd is. Deze leden vragen of – als gevolg van deze verregaande detaillering – de mogelijkheden om pensioenregelingen te flexibiliseren niet beperkt worden. Zij wijzen daarbij op een groot aantal commentaren op dit punt, zoals van de Stichting van de Arbeid, vereniging van Bedrijfspensioenfondsen, de Nederlandse Orde van belastingadviseurs, de Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs en de artikelen van P. Van Yperen en prof. L.G.M. Stevens in het Weekblad voor Fiscaal Recht. Bij het beoordelen van de vraag of het wetsvoorstel flexibilisering pensioenen voldoende flexibel is, kan het begrip flexibiliteit vanuit twee invalshoeken worden beschouwd. Ten eerste gaat het om de vraag of de norm, die in het wetsvoorstel wordt neergelegd in die zin voldoende flexibel is, dat de norm als geheel de mogelijkheid in zich bergt opgerekt te kunnen worden. In veel commentaren wordt er op gewezen dat het ontbreken van de flexibiliteit naar boven in de voorgestelde norm in contrast staat met de huidige norm, die deze vorm van flexibiliteit wel bezit. De huidige norm is immers gerelateerd aan de maatschappelijke opvattingen, welke in de tijd kunnen wijzigen. Op basis van de huidige definitie impliceert een verruiming van de maatschappelijke opvattingen een verruiming van de pensioennorm. Aan de huidige definitie zijn echter ook een aantal bezwaren verbonden:

1. Of de maatschappelijke opvattingen wijzigen, moet blijken uit een wijziging van de pensioenregeling. Wijziging van de pensioenregeling is pas toegestaan op basis van gewijzigde maatschappelijke opvattingen. In de praktijk heeft deze cirkelverwijzing de ontwikkeling van de pensioennorm in de weg gestaan.
2. De koppeling van de pensioennorm aan de maatschappelijke opvattingen geeft weliswaar mogelijkheden voor flexibiliteit en dynamiek, maar geeft weinig concrete aanknopingspunten voor wat wel acceptabel is en wat niet. Hierdoor blijft op sommige onderdelen onduidelijkheid bestaan over de grenzen van fiscale toelaatbaarheid van pensioenregelingen.
3. De koppeling van de pensioennorm aan een dynamisch begrip maakt van deze fiscale faciliteit in budgettair opzicht een soort open einde regeling. Omdat er groepen zijn, die er belang bij hebben de grenzen van de fiscale toelaatbaarheid op te zoeken, met de budgettaire consequenties die daarvan het gevolg zijn, is er vanuit het oogpunt van bescherming van de belastingopbrengst gewenst de huidige definitie nader te bezien.

Met de voorgestelde pensioedefinitie wordt getracht aan deze bezwaren tegemoet te komen. Wij benadrukken in dit verband dat naar ons oordeel de voorgestelde norm een alleszins royaal kader geeft. In de beoordeling van de totale ruimte, die dit wetsvoorstel biedt zijn vooral van belang: het opbouwpercentage van 2%, in samenhang met een mogelijke pensioeningangleeftijd van 60 jaar en de AOW-franchise. Er is vrijwel geen collectieve regeling te vinden, die van deze ruime mogelijkheden ook daadwerkelijk gebruik maakt. Het is naar ons oordeel dan ook niet nodig om in algemene zin het wetsvoorstel nog flexibeler te maken door de mogelijkheid te scheppen deze toch al zo ruime norm onder omstandigheden nog verder op te rekken. Het verder oprekken van de norm zou ook haaks staan op de budgettaire neutraliteit, die als randvoorwaarde voor verdere flexibilisering van de pensioennorm is gesteld. Daarnaast is de mogelijkheid van een nog ruimere norm niet in overeenstemming te brengen met één van de doelstellingen van het pensioenconvenant, te weten de kostenbeheersing.

Dit neemt niet weg dat wij begrip hebben voor de kritiek dat onder het huidige wetsvoorstel ook maatschappelijke ontwikkelingen die niet direct budgettaire consequenties hebben, wellicht niet direct gevolgd kunnen

worden. Op dit punt hebben wij gemeend een wijzigingsvoorstel te moeten opnemen. Dit wijzigingsvoorstel houdt de totstandkoming in van een adviescommissie. In deze adviescommissie, waarvoor een wettelijke basis wordt geschapen, zitten vertegenwoordigers van de belanghebbers en deskundigen. De commissie krijgt de bevoegdheid te adviseren over die elementen die wettelijk niet zijn toegestaan, maar maatschappelijk wenselijk worden geacht. De commissie respecteert bij de beoordeling van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen de budgettaire kaders van het voorliggende wetsvoorstel. Mocht de commissie over een bepaald element in pensioenregelingen adviseren deze toe te staan dan kan de Minister van Financiën, in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij ministeriële regeling een algemene goedkeuring geven. Vervolgens wordt een procedure voor parlementaire goedkeuring gestart, opdat ook beide Kamers zich over de wijziging van de pensioennorm kunnen uitspreken. Op deze wijze kan de pensioennorm toch flexibeler worden, zonder dat het budgettaire kader geweld wordt aangedaan. Onder 2 zijn wij hier nader op ingegaan.

De tweede invalshoek waarlangs het voorliggende wetsvoorstel op de aanwezigheid van voldoende flexibiliteit moet worden beoordeeld, is die van de flexibiliteit binnen de voorgestelde norm. Het is naar ons oordeel de kern van het voorliggende wetsvoorstel dat hier vele nieuwe mogelijkheden worden geschapen. Het is weliswaar enerzijds zo, dat het ruime kader dat wij bieden met zich brengt dat dit kader strak wordt gedefinieerd, mede ook vanwege de budgettaire taakstelling. Anderzijds is het uitdrukkelijk het oogmerk van de regeling geweest om binnen dit kader zo veel mogelijk flexibiliteit toe te staan. Dat deze doelstelling kan worden gerealiseerd blijkt reeds in de huidige praktijk waar – vooruitlopend op het wetsvoorstel – collectieve regelingen worden afgesloten, die een tot voor kort ondenkbare mate van keuze-elementen en mogelijkheden tot uitruil van pensioenonderdelen kennen, inclusief individuele aanvullingen naar eigen voorkeur. Daarbij kan worden opgemerkt dat deze collectieve regelingen doorgaans ruim binnen de buitengrenzen van het wetsvoorstel blijven. Daar komt bij, dat – zelfs wanneer men op een enkel onderdeel buiten de kaders van het wetsvoorstel treedt – het voorliggende wetsvoorstel zo flexibel is dat de regeling alsnog kan worden aangewezen mits het totaal van de regeling maar binnen de totale ruimte van het wetsvoorstel blijft. Men mag dus het kader op een enkel punt te buiten gaan, mits men daar op een ander punt evenveel binnen blijft. Al met al trekken wij daarom de conclusie dat binnen de voorgestelde norm het voorliggende wetsvoorstel een forse verruiming van de flexibilisering van pensioenregelingen mogelijk maakt.

De leden van de fractie van de VVD merken op er niet van overtuigd te zijn dat de huidige pensioendefinitie niet meer voldoet. In het bijzonder vragen zij in te gaan op de door de NOB geformuleerde nadelen van de voorgestelde pensioendefinitie. Ook de leden van de fractie van Groen-Links stellen vragen bij de vergaande detaillering van de pensioendefinitie. Zij vragen of deze detaillering niet tot een verstarring van de pensioennorm leidt en of hiermee wel recht wordt gedaan aan de aanbevelingen van de pensioencommissie. In het voorafgaande zijn wij reeds uitgebreid op deze argumenten ingegaan. Ons betoog komt er kort gezegd op neer, dat wij een ruim en flexibel kader voorstaan, maar dat dit meebrengt dat dan ook duidelijk de grenzen van wat mogelijk is worden gedefinieerd. Wat de leden van diverse fracties detaillering met het risico van verstarring noemen, zien wij als een noodzakelijke afbakening van een op zichzelf ruime stulp waarbinnen alle mogelijkheden van flexibilisering en individualisering kunnen en zullen worden toegestaan. Om de flexibiliteit van ons voorstel verder te vergroten stellen wij in de bijgevoegde nota van wijziging een aantal aanpassingen voor. Voor zover dit

de budgettaire kaders niet te buiten gaat stellen wij daarnaast een korte procedure voor aan de hand waarvan het mogelijk is maatschappelijke ontwikkelingen flexibel in de pensioennorm te integreren, zonder dat hier vooraf wetgeving voor nodig is. Het is onze stellige overtuiging dat de invulling van het voorliggende wetsvoorstel een pensioennorm oplevert die recht doet aan de flexibiliseringsgedachte, die aan de aanbevelingen van de pensioencommissie ten grondslag hebben gelegen. Met de huidige voorstellen wordt bewerkstelligd dat ingrijpende wijzigingen in het pensioenstelsel niet afhankelijk worden gesteld van een toevallig oordeel, maar dat daarvoor de koninklijke weg van parlementaire toetsing wordt bewandeld. Op deze wijze ontstaat een heldere politieke verantwoordelijkheid.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie naar de door de Belastingdienst geïnterviewde knelpunten delen wij mee dat een dertiental knelpunten zijn geïnterviewd. Deze knelpunten hebben onder meer betrekking op vervroeging van de ingangsdatum van het ouderdomspensioen, uitstel van pensioen, afzien van nabestaandenpensioen ten gunste van een hoger ouderdomspensioen en vervanging van VUT-regelingen door prepensioenregelingen. Voor een volledig overzicht van deze knelpunten verwijzen wij kortheidshalve naar bijlage 5 bij het rapport van de werkgroep Fiscale behandeling van pensioenen.

De leden van de D66-fractie vragen wat de gevolgen zijn van de verandering van de open norm voor nieuwe al tot stand gekomen flexibele pensioenregelingen op basis van de aanbevelingen van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen en in het verlengde daarvan of het percentage van 2% eindloon per jaar van toepassing zal zijn op alle beroepsgroepen in het bedrijfsleven, politiek en overheid. Naar aanleiding van deze vraag merken wij op dat het uitgangspunt bij de in het wetsvoorstel opgenomen grenzen is in lijn met het rapport van de werkgroep, een uitwerking te geven van de maatschappelijke ontwikkeling op pensioengebied. Vanuit die gedachte zal de verandering van de open norm voor nieuwe al tot stand gekomen flexibele pensioenregelingen in beginsel geen gevolgen hebben omdat ook met een open norm niet mag worden getreden buiten hetgeen naar maatschappelijke opvattingen als een redelijk pensioen kan worden aangemerkt. Daar waar reeds overeengekomen pensioenregelingen de in het wetsvoorstel opgenomen grenzen te buiten gaan zal – met inachtneming van de voorgestelde overgangstermijn – een aanpassing aan de in het voorliggende voorstel van wet opgenomen voorwaarden dienen plaats te vinden. De in het wetsvoorstel opgenomen normering van 2% eindloon per jaar geldt voor een ieder. De leden van de fractie van D66 herinneren zich de problemen die het pensioenfonds van Unilever met de absolute norm van 2% in plaats van een gemiddelde norm van 2% had en de toezegging om hierover met Unilever nog eens van gedachten te wisselen. Deze gedachtenwisseling heeft ertoe geleid dat Unilever tot bijstelling is overgegaan, waardoor de pensioentoezegging past binnen het raam van de fiscale wetgeving.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het de intentie van het kabinet is om belastingplichtigen in staat te stellen een oudedagsvoorziening op te bouwen die is gerelateerd aan het eindloon, collectief dan wel via een individuele aanvulling. Onze intentie om een eindloonregeling mogelijk te maken blijkt uit ons voorstel. Daarin is immers een opbouw van 2% per jaar op basis van het eindloon de norm. Ook andere door het kabinet ontplooiden initiatieven zijn hiermee in overeenstemming. Zo heeft het pensioenconvenant mede tot doelstelling de kosten van pensioenregelingen beter beheersbaar te maken. Het is niet noodzakelijk om hiervoor het eindloonstelsel te verlaten. Er zijn ook binnen een eindloonstelsel mogelijkheden om de doelstellingen van het

convenant te bereiken. De sociale partners zijn in beginsel vrij om aan de afspraken zelf invulling te geven. Pas als na een evaluatie zou blijken dat partners de eigen verantwoordelijkheid naar het oordeel van het kabinet niet voldoende hebben genomen, doet zich de vraag voor of het kabinet zijn verantwoordelijkheid moet nemen. Een instrument hiervoor is opgenomen in dit wetsvoorstel: in plaats van 2% opbouw per jaar op basis van een eindloon-toezegging zou 2% opbouw op basis van een middelloon-toezegging als norm kunnen worden genomen. Er is op dit moment echter geen enkele reden om van inzet van dit instrument uit te gaan.

Ook in het kader van de voorstellen voor een belastingstelsel in de 21e eeuw gaan wij uit van de mogelijkheid van een eindloonstelsel.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af welke aanbevelingen van de pensioencommissie reeds ten tijde van het verschijnen van het rapport in overeenstemming waren met de heersende maatschappelijke opvattingen. Zij illustreren deze vraag met een beschrijving van de gang van zaken rondom aanbeveling 11, die het voorstel inhoudt om mogelijk te maken dat de waarde van de auto van de zaak wordt meegenomen bij het bepalen van de pensioengrondslag. De leden van de D66 fractie vragen de bewindslieden in dit verband of belastingplichtigen wel konden vertrouwen op het beleidsstandpunt zoals dat in de brief van 1 september 1995 is neergelegd.

Er zijn specifieke redenen geweest waarom de gang van zaken rondom aanbeveling 11 ook naar ons oordeel geen schoonheidsprijs verdient. In dit geval ging het in eerste instantie om de afweging of de auto van de zaak vanuit de verzorgingsgedachte tot de pensioengrondslag zou moeten kunnen worden gerekend. Daar is aanvankelijk bevestigend over geoordeeld. In een later stadium is daar echter de specifieke afweging in het kader van het milieubeleid bij betrokken. Toen is geoordeeld dat van het opnemen van de waarde van de auto van de zaak in de pensioengrondslag een verkeerd signaal zou uitgaan. Het beleid van het kabinet is er immers op gericht het gebruik van de auto terug te dringen. Daarin past niet dit type fiscale begeleiding van de auto van de zaak. Omdat het milieubelang in dit geval zwaarder weegt is er uiteindelijk in het wetsvoorstel voor gekozen de waarde van de auto van de zaak niet in de pensioengrondslag op te nemen.

De hiervoor genoemde specifieke overwegingen voor aanbeveling 11 hebben geen betrekking op de overige aanbevelingen. De gang van zaken rondom deze aanbeveling is – zoals deze leden vragen – naar ons oordeel zeker niet illustratief voor onze houding met betrekking tot de aanbevelingen van de pensioencommissie in het algemeen. In algemene zin konden en kunnen belastingplichtigen dan ook vertrouwen op het standpunt, zoals verwoord in genoemde brief van 1 september 1995.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het wetsvoorstel een gelijkwaardige behandeling van pensioenregelingen en aanvullende regelingen mogelijk maakt.

De oudedagsvoorziening kent drie pijlers: de AOW, de collectieve regeling en de individuele voorzieningen. Het voorliggende wetsvoorstel heeft in het bijzonder betrekking op de tweede pijler. De verhouding tussen de tweede en derde pijler, waar de leden van de CDA-fractie naar vragen, komt specifiek aan de orde in het kader van de voorstellen van het kabinet voor het belastingstelsel voor de volgende eeuw. De gedachte achter de in dat kader voorgestelde oudedagsparaplu is dat collectieve en individuele regelingen in onderlinge samenhang moeten worden gezien en dat individuele aanvulling mogelijk is voor zover een collectieve regeling de totale beschikbare ruimte niet benut.

Dit neemt niet weg dat ook in dit wetsvoorstel de mogelijkheden voor individuele aanvullingen aan de orde komen, maar dit blijft beperkt tot de

individuele aanvullingen binnen de collectieve regelingen. Van groot belang is dat dit wetsvoorstel de mogelijkheid schept, dat een individuele aanvulling volledig voor rekening van de werknemer mag komen. Daarmee wordt aangesloten op de wijziging van de Pensioen en spaarfondsenwet van februari 1997, waarbij eveneens de voorwaarde van een verplichte werkgeversbijdrage (het zogenaamde 50%-criterium) is vervallen. Overigens wordt in het kader van de discussie over de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars gezien in hoeverre nadere criteria dienen te worden gesteld ten aanzien van individuele aanvullingen die door pensioenfondsen worden uitgevoerd. Verwacht mag worden dat de Stichting van de Arbeid hierover op korte termijn advies zal uitbrengen. De nader te stellen criteria betekenen dat pensioenfondsen producten die niet aan die criteria voldoen, niet kunnen aanbieden en dat men daarvoor dus aangewezen zal zijn op verzekeraars. Voor een deel zal men dus aangewezen blijven op de derde pijler, bijvoorbeeld het lijfrente-regime. Dit wetsvoorstel bevat geen voorstellen die betrekking hebben op de derde pijler.

De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat het kabinet de afgelopen jaren geen consistente beleidsopvatting op het gebied van pensioenen heeft ontwikkeld. Zij zijn van mening dat de door het kabinet overgenomen 29 aanbevelingen van de pensioencommissie een heel andere visie vertegenwoordigen dan de visie neergelegd in de nota «Werken aan zekerheid». De introductie van de oudedagsparaplu in de nota «Belastingen in de volgende eeuw: een verkenning» laat naar het oordeel van deze leden onduidelijk hoe de fiscale toekomst van pensioenregelingen eruit zal zien.

Reeds in de door de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ter Veld uitgebrachte pensioennota (Kamerstukken II, 1990/91, 22 167, Nr. 1) heeft het toenmalige kabinet zich uitgesproken voor een middelloonstelsel. In dat opzicht vertegenwoordigt de nota «Werken aan zekerheid» geen nieuw geluid en kan worden gesproken van een consistente beleidsopvatting. Om de opvatting van de opeenvolgende kabinetten beter te kunnen duiden is het van belang te benadrukken dat het middelloonstelsel niet als een doel op zichzelf gezien moet worden, maar als een middel om andere doelen, de beheersing van de kosten van pensioenregelingen en daarmee samenhangende beheersing van de loonkosten en moderne pensioenregelingen, te realiseren. Over dit uiteindelijke doel zijn afspraken met sociale partners gemaakt in het pensioenconvenant. In het kader van het pensioenconvenant staat het sociale partners vrij om pensioenregelingen met een eindloonkarakter te handhaven of overeen te komen. Wij gaan er op dit moment van uit dat het pensioenconvenant tot de gewenste resultaten zal leiden, zodat ook voor de toekomst eindloonregelingen in dezelfde mate kunnen blijven rekenen op de hier voorgestelde fiscale begeleiding.

Alleen in de situatie dat onverhoopt uit een evaluatie zou blijken dat het pensioenconvenant niet het door het kabinet gewenste effect heeft gehad, biedt dit wetsvoorstel een instrument om de eigen verantwoordelijkheid van de overheid waar te maken. Pas dan komt dus de mogelijkheid in zicht dat het voorliggende wetsvoorstel niet een eindloonstelsel als uitgangspunt neemt, maar een middelloonstelsel. Bedacht moet echter worden dat zelfs deze consequentie niet hoeft te betekenen dat eindloonregelingen niet meer kunnen rekenen op een vorm van fiscale begeleiding. Het zou slechts betekenen dat de opbouw van maximaal 2% per jaar gekoppeld wordt aan een middelloon-toezegging. Dit levert wel minder ruimte op dan een eindloontoezegging van maximaal 2% per jaar, maar dit hoeft nog niet te betekenen dat met een lager opbouwpercentage een eindloonregeling de ruimte op basis van een middelloon-toezegging van 2% fiscaal ontoelaatbaar overschrijdt.

Naar onze mening vormt de in de nota «Belastingen in de volgende eeuw: een verkenning» naar voren geschoven gedachte (Kamerstukken II, vergaderjaar 1997–1998, 25 810, nr. 2, pagina's 50–55) voor een oudedags-paraplu een consistente beleidsopvatting met het voorliggende wetsvoorstel. Wij onderschrijven in dit verband de opvatting van de leden van D66 dat wijzigingen op het gebied van de pensioenen een lange nawerking hebben en dat het daarom van groot belang is het vertrouwen op te wekken dat voorstellen die nu worden gedaan niet op korte termijn door andere voorstellen zullen worden vervangen.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of het percentage van het maximaal op te bouwen pensioen van 2% eindloon per jaar van toepassing is op alle beroepsgroepen kunnen wij bevestigend beantwoorden.

6. Snel slijtende beroepen

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom in de voorstellen geen rekening meer wordt gehouden met eerdere pensioendata voor «snel slijtende beroepen» en de daarmee corresponderende vraag van de leden van de D66-fractie merken wij op dat op grond van de voorstellen iedere pensioenleeftijd is toegestaan. Wij menen dat wij met de huidige voorstellen in de opbouw mogelijkheden zeer ruime grenzen worden aangegeven voor pensioenregelingen, soms zelfs ruimer dan thans maatschappelijk gebruikelijk is. Tegelijkertijd zijn wij ook van mening dat we met de huidige voorstellen aan de grenzen zijn gekomen van wat een maatschappelijk noodzakelijke fiscale begeleiding van de opbouw van pensioenen kan worden genoemd. Met deze grenzen wordt iedereen in staat gesteld om een heel behoorlijk pensioen op te bouwen. Het is naar onze mening dan ook niet wenselijk voor bepaalde categorieën, zoals de snel slijtende beroepen, een nog verdergaande opbouw van oudedagsvoorzieningen fiscaal te ondersteunen. Het zou dan, gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen, in wezen ook niet meer om pensioen gaan maar om zeer specifieke regelingen voor het uitsmeren van inkomsten.

7. Salaris-/diensttijdnorm

De leden van de VVD-fractie constateren dat de fiscus gedooft dat dienstjaren, doorgebracht bij verschillende werkgevers die hun pensioenregelingen bij eenzelfde pensioenuitvoerder hebben ondergebracht, mogen worden samengeteld, terwijl de diensttijd op grond van de huidige en toekomstige wettelijke bepalingen per werkgever moet worden beoordeeld. Dienaangaande merken wij op dat van het door deze leden veronderstelde gedoogbeleid geen sprake is. Wel is het zo dat indien de verschillende pensioenregelingen bij één pensioenuitvoerder zijn ondergebracht geen problemen ontstaan bij interne waarde-overdrachten van pensioenen. De pensioenopbouw wordt immers bij dezelfde pensioenuitvoerder voortgezet.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de VVD-fractie of daadwerkelijk bij een vorige werkgever doorgebrachte dienstjaren kunnen worden ingekocht in de pensioenregeling van de nieuwe werkgever verwijzen wij naar onderdeel 2.5 van deze nota waarin wordt voorgesteld inkoop van dienstjaren bij vorige werkgevers vóór 8 juli 1994 mogelijk te maken. Voor latere perioden menen wij dat kan worden volstaan met het met ingang van 8 juli 1994 ingevolge artikel 32a van de Pensioen- en spaarfondsenwet geboden recht op waardeoverdracht.

Volgens de leden van de VVD-fractie zijn de pensioengevolgen van uitzending binnen concernverband vaak onduidelijk. Met betrekking tot de vraag of de in het buitenland doorgebrachte dienstdaag mag worden samengeteld met dienstdaag doorgebracht bij het concern in Nederland, kunnen wij meedelen dat in het bijgevoegde concept-uitvoeringsbesluit een regeling is getroffen voor die situaties waarin sprake is van uitzending van werknemers naar een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap in het buitenland. In genoemde concernverhoudingen zal deze periode in het buitenland als dienstdaag worden aangemerkt, mits bij die verbonden vennootschap niet is deelgenomen aan een pensioenregeling. Voor de door deze leden genoemde mogelijkheid van inkoop van buitenlandse dienstjaren achteraf verwijzen wij naar het in onderdeel 2.5 van deze nota opgenomen nadere voorstel dat eveneens is uitgewerkt in het bijgevoegde concept-uitvoeringsbesluit op grond waarvan pensioentekorten als gevolg van buitenlandse dienstjaren vóór 8 juli 1994 bij uitzendingen in concernverband kunnen worden ingehaald.

De leden van de D66-fractie merken op dat het niet duidelijk is hoe de 100% norm moet worden toegepast bij deeltijdwerk gedurende de laatste jaren voor pensionering en vragen of het mogelijk is een voorziening te treffen die overeenkomt met de regeling voor demotie. Op deze vraag kunnen wij antwoorden dat in zo'n situatie tot het moment waarop men in deeltijd gaat werken het pensioengevend loon voorafgaand aan dat moment in aanmerking wordt genomen voor de toetsing aan de 100% norm. Voor de daaropvolgende jaren waarin in deeltijd wordt gewerkt wordt de pensioenopbouw gerelateerd aan de omvang van dit deeltijd dienstverband. Er vindt in feite een knip plaats in de pensioenopbouw. Het kan niet zo zijn dat door het aanvaarden van een deeltijdbaan in jaren voorafgaand aan de pensionering het reeds opgebouwde pensioen bovenmatig zou worden omdat dit gebaseerd is op een voltijds dienstverband. Voor de toetsing aan de 100%-norm wordt uitgegaan van het salaris voorafgaand aan het moment waarop een deeltijd dienstbetrekking wordt aanvaard. In aansluiting op de in het concept-uitvoeringsbesluit opgenomen regeling voor demotie zou de hiervoor beschreven benadering beperkt moeten blijven tot een deeltijdperiode van ten hoogste tien jaren voorafgaand aan de in de pensioenregeling vastgestelde ingangsdatum. Wellicht dat een en ander met het hierna opgenomen gestyleerde voorbeeld (waarin geen AOW-franchise is verwerkt) wordt verduidelijkt.

Een werknemer werkt vanaf 25 tot 60-jarige leeftijd in een voltijds dienstverband. Zijn pensioengevend loon bedraagt op 60-jarige leeftijd f 100 000. In de periode vanaf 60- tot 65-jarige leeftijd wordt een deeltijd dienstverband aangegaan van 50%. Het pensioengevend loon bedraagt gedurende die periode f 50 000. Op 60-jarige leeftijd heeft de werknemer recht op een ouderdomspensioen van f 70 000. Voor de periode tot 65-jarige leeftijd vindt een pensioenopbouw plaats van f 5 000. Het pensioen op pensioeningangsdatum bedraagt derhalve f 75 000, terwijl het pensioengevend loon op dat moment f 50 000 bedraagt. Voor de toets aan de 100%-norm wordt echter uitgegaan van het pensioengevend loon op het moment voorafgaand aan aanvang van het deeltijddienstverband op 60-jarige leeftijd, namelijk f 100 000.

Een voorziening die overeenkomt met de in het concept-uitvoeringsbesluit opgenomen regeling voor demotie, dat wil zeggen dat de pensioenopbouw ook na het aanvaarden van een deeltijdbaan in een periode tien jaren voorafgaand aan de pensioeningangsdatum, ongewijzigd op voltijds niveau kan worden voortgezet achten wij niet wenselijk. Het pleidooi van deze leden om als dienstdaagfactor en pensioengevend salaris het salaris voor ingang van het demotietraject in aanmerking te

nemen wordt door ons – zoals uit het als bijlage bijgevoegde concept-uitvoeringsbesluit blijkt – onderschreven.

8. Rechtsbescherming

De leden van de D66-fractie constateren dat tegen een ter beoordeling aan de Belastingdienst voorgelegde regeling de gebruikelijke rechtsgang van bezwaar en beroep openstaat en dat een collectieve regeling bij een gebleken onzuiver karakter met terugwerkende kracht zodanig kan worden aangepast dat wel sprake is van een aanvaardbaar pensioen. Deze mogelijkheid wordt onthouden aan pensioenregelingen die niet aan de voorwaarden voldoen en niet vooraf ter goedkeuring aan de Belastingdienst zijn voorgelegd. Dit geldt evenzeer voor pensioenregelingen die op basis van de aanbevelingen van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen tot stand zijn gekomen, niet ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de Belastingdienst en die niet door de beugel kunnen.

Het doet ons overigens deugd dat de leden van de D66-fractie de regeling in het wetsvoorstel ondersteunen die het mogelijk maakt bovenmatige regelingen te splitsen in een deel dat wel aan de voorwaarden voldoet en een deel dat bovenmatig is.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of de splitsing met terugwerkende kracht ook wordt toegestaan als de regeling niet tijdig is voorgelegd aan de inspecteur omdat men bijvoorbeeld in alle oprechtheid van oordeel was dat een regeling binnen de grenzen van de wet viel kan worden geantwoord dat het naar ons oordeel niet mogelijk is om achteraf te splitsen omdat daarmee gespeculeerd zou kunnen worden op het niet ontdekken van bovenmatigheid door de Belastingdienst. Dat achten wij ongewenst. Een onzuivere regeling kan gesplitst worden als deze tijdig aan de inspecteur wordt voorgelegd. Tijdig betekent in dit verband vóór de inwerkingtreding van de pensioenregeling of uiterlijk op het moment dat de regeling onzuiver wordt. Van terugwerkende kracht, zoals deze leden veronderstellen, is derhalve geen sprake.

9. Spaarloon- en premiespaarregelingen

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de in dit wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding van de deblokkeringsmogelijkheden van spaarloon- en premiespaarregelingen zich verhouden tot de beperking van de deblokking van deze regelingen in het regeerakkoord. De huidige spaarloon- en premiespaarregeling kent zowel de mogelijkheid van algemene deblokking als specifieke deblokking. De algemene deblokking heeft betrekking op de verplichte en ongeclausuleerde vrijval van deze spaarregelingen na een periode van vier jaar. De specifieke deblokking heeft betrekking op de mogelijkheid dat binnen de vier-jaarsperiode de in het kader van deze spaarregelingen gespaarde bedragen kunnen worden benut voor enige limitatief opgesomde goede doelen, zoals onder meer de aankoop van een eigen huis of de aanwending voor bepaalde vormen van oudedagsvoorzieningen. In het kader van dit wetsvoorstel vindt een uitbreiding plaats van de specifieke deblokkeringsmogelijkheden. Deze uitbreiding heeft betrekking op de in dit wetsvoorstel gecreëerde mogelijkheid dat facultatieve individuele modules binnen een collectieve regeling mogen worden aangeboden, die volledig voor rekening van de werknemer komen. Voor financiering van deze individuele module mogen op basis van dit wetsvoorstel de bedragen op de geblokkeerde spaarrekening(en) binnen de vier-jaarsperiode worden aangewend.

De door de leden van D66 uit de memorie van toelichting geciteerde passage over het bezien van de mogelijkheid om verdere flexibilisering te

stimuleren door toe te staan dat een deel van de individuele c.q. aanvullende oudedagsvoorziening wordt opgenomen bij werkloosheid, scholing of het verstrekken van zorg, heeft betrekking op wat in de verkenning is geduid met «intertemporele flexibiliteit». In het kader van de verkenning is de gedachte geopperd dat gelden die aanvankelijk zijn weggezet voor de opbouw van een oudedagsvoorziening tot op zekere hoogte tussentijds zouden moeten kunnen worden aangewend voor doelen, die een vergelijkbaar «goed doel» zijn als het pensioen. In dat verband genoemde «goede doelen» zijn studie, ouderschapsverlof en een sabbatsverlof. De uit de pensioenpot opgenomen gelden zouden op een later moment weer kunnen worden teruggestort. De mogelijkheid van deze intertemporele flexibiliteit wordt momenteel onderzocht in het kader van de uitwerking van de oudedagsparaplu.

De leden van de fracties van GPV en RPF stemmen in met het voorstel om de deblokkeringsmogelijkheden voor spaarloon uit te breiden tot pensioenpremies voor een individuele pensioenvoorziening, maar vragen zich af hoe het gedeblokkeerde spaarloonbedrag fiscaal wordt behandeld. Ook de leden van de fracties van D66 en VVD vragen naar de fiscaal-technische verwerking van spaarloon. Onder 2.7 van deze nota is reeds ingegaan op de samenloop van deblokkering en premiebetaling. Spaarloon is bij toekenning door de inhoudingsplichtige belast tegen een lager belastingtarief (thans 10%). Op deze facilitaire regeling wordt bij een latere toegestane deblokkering niet teruggekomen. Deblokkering voor de financiering van individuele pensioenverzekeringen is immers toegestaan. Op het moment dat de inhoudingsplichtige de desbetreffende premies inhoudt en afstort bij een pensioenuitvoerder leidt dit tot een aftrek op het brutoloon van de werknemer.

Met het oog op de budgettaire neutraliteit van dit wetsvoorstel is ervoor gekozen de deblokkeringsmogelijkheid te beperken tot de vrijwillig betaalde premies ingevolge een pensioenregeling, daaronder begrepen individuele keuzemodules in een collectieve regeling. Zoals onder 2.7. van deze nota reeds is uiteengezet ontmoet het geen bezwaar deblokkering tevens toe te staan voor premies tot dekking van Anw-hiaten, mits het gaat om een individuele aanvulling op een collectieve regeling.

10. Overbruggingspensioenen

De leden van de VVD-fractie vragen in te gaan op de realisatie van een uitstelregime voor ouderdomspensioenen in combinatie met het tijdelijke overbruggingspensioenen zoals dat geldt voor prepensioenen. Wat betreft het uitstelregime voor prepensioenen merken wij op dat ingevolge artikel 38a, derde lid, de in artikel 18e, tweede lid, opgenomen uitstelregeling voor tijdelijke overbruggingspensioenen van overeenkomstige toepassing is op prepensioenen. Van verschillende uitstelregimes is derhalve geen sprake. Met betrekking tot de opmerking dat uitstel tot problemen kan leiden als de bandbreedte van 4:3 wordt overschreden merken wij op dat bij de vaststelling of aan deze bandbreedte wordt voldaan, indexeringen en een tijdelijk overbruggingspensioen buiten beschouwing blijven. Tussen het uitstellen van de ingangsdatum en eventuele overschrijdingen van genoemde bandbreedte bestaat derhalve geen relatie.

De leden van de D66-fractie vragen in te gaan op de opmerkingen van de Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen dat in een aantal collectieve regelingen de opbouw al een paar jaar voor het bereiken van de 60-jarige leeftijd is voltooid en vragen zich af waarom in dat geval toch een actuariële korting voor de periode tot 60-jarige leeftijd moet worden opgenomen. Naar aanleiding van deze vraag wijzen wij op het verschil in het toekennen van aanspraken en de financiering van die aanspraken. Een werkgever mag bijvoorbeeld een aanspraak op pensioen toekennen met

een vroegst mogelijke reguliere ingangsdatum van 60 jaar. Indien een regeling eerder dan op 60-jarige leeftijd ingaat moet actuariael worden herrekend. Het is ons bekend dat sommige (ondernemings)pensioenfondsen op een zeker moment een affinanciering van de toegekende pensioenaanspraak vragen. Die affinanciering geschiedt dan omdat de toegekende rechten op enige wijze definitief zijn geworden. Voor de vaststelling van dat moment wordt er echter van uitgegaan dat de werknemer de diensttijd tot aan de pensioendatum zal volmaken zonder tussentijds ontslag. Mocht de werknemer zijn dienstbetrekking eerder beëindigen dan mogen hem geen hogere ontslagrechten worden meegegeven in de vorm van de voorgefinancierde pensioenaanspraken.

De leden van de fracties van CDA en VVD vragen opheldering over de mogelijkheid tot het opbouwen van een tijdelijk overbruggingspensioen bij een glijdende ingangsdatum van het ouderdompensioen. In afwijking van de voorstellen van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen wordt in het voorliggende wetsvoorstel niet uitgegaan van een pensioenrichtleeftijd tussen 60 en 65 jaar. Wel zijn er beperkingen opgenomen ten aanzien van de uiterste ingangsdatum om zo ongewenst belastinguitstel te voorkomen. Tevens is bepaald dat bij vervroeging van de ingangsdatum vóór de 60-jarige leeftijd actuariële korting dient plaats te vinden. Op deze wijze is bereikt dat de pensioeningangsdatum flexibel kan worden ingevuld. Bij de toekenning van het pensioen zal de werkgever een pensioeningangsdatum opnemen die bepalend is voor de tienjaarsperiode waarin versnelde opbouw van het tijdelijk overbruggingspensioen kan plaatsvinden. Indien de regeling de mogelijkheid biedt om de pensioendatum te vervroegen door individueel bij te sparen, kan een nieuwe pensioeningangsdatum worden vastgesteld. Die vervroegde pensioeningangsdatum, die niet voor de 60-jarige leeftijd kan liggen, is dan weer bepalend voor de aanvang van de tienjaarstermijn.

De leden van fracties van CDA en VVD is het niet geheel duidelijk wat wordt bedoeld met de passage in de memorie van toelichting dat een aanspraak op overbruggingspensioen ook kan worden toegekend zonder dat de werknemer uitkeringen ingevolge een ouderdompensioen ontvangt in het geval het niveau van het toe te kennen ouderdompensioen lager is dan de AOW-inbouw. Met deze uitleg in de memorie van toelichting wordt bedoeld dat het in bedoelde situatie niet wenselijk wordt geacht om die werknemers met een pensioengevend loon dat lager is dan de AOW-inbouw met een forse inkomensachteruitgang te laten pensioeneren. Daarom is ervoor gekozen in die situatie toe te staan een tijdelijk overbruggingspensioen te vormen zonder dat er daadwerkelijk recht bestaat op een aanvullend ouderdompensioen. Wellicht kan met het hierna opgenomen voorbeeld op dit punt helderheid worden verschaft.

Stel inkomen is	f 13 000
AOW-inbouw	f 13 000
Pensioengrondslag	0

In deze situatie wordt geen aanvullend ouderdompensioen opgebouwd. Het is voor deze werknemer – vanwege het ontbreken van AOW-uitkeringen – niet mogelijk vóór 65-jarige leeftijd met pensioen te gaan, tenzij er een tijdelijk overbruggingspensioen tot 65-jarige leeftijd ter hoogte van de AOW plus premiecompensatie wordt toegekend.

11. Nabestaandenpensioen

De leden van de D66-fractie vragen duidelijkheid over de inbouw van de AOW in het nabestaandenpensioen. De leden van de fracties van GPV en RPF vragen zich af of het niet voor de hand ligt om de AOW-franchise achterwege te laten. Zoals onder 2.3. van deze nota is aangegeven stellen

wij voor de thans bestaande bovengrens van het nabestaandenpensioen van 70% van het ouderdompensioen te handhaven. Daarbij is erop gewezen dat de AOW-inbouw in het nabestaandenpensioen minimaal de gehuwden-AOW moet bedragen (50% van het netto minimumloon). Thans is de minimale AOW-inbouw in het ouderdompensioen gesteld op de AOW-uitkering voor een ongehuwde (70% van het netto minimumloon), waarbij kan worden aangetekend dat in de praktijk nog vaak wordt uitgegaan van de gezamenlijke AOW-uitkering van twee echtgenoten die beiden boven de 65 jaar zijn (100% van het netto minimumloon). Door een koppeling van het nabestaandenpensioen aan het ouderdompensioen vindt met betrekking tot het nabestaandenpensioen een AOW-inbouw plaats van 70% van de AOW-inbouw in het ouderdompensioen. Het past ons inziens binnen de steeds verdergaande tendens tot individualisering dat rekening wordt gehouden met een AOW-uitkering voor een gehuwde (50% van het netto minimumloon). Deze inbouw dient evenals thans het geval is vóór de 65-jarige leeftijd plaats te vinden omdat de nabestaanden naast het nabestaandenpensioen recht kunnen hebben op een Anw-uitkering. Via een Anw-hiaatverzekering kan het risico van het ontbreken van een Anw-uitkering binnen de pensioenregeling worden verzekerd. Wij realiseren ons dat de tekst van artikel 18f de mogelijkheid biedt om ingevolge een pensioenregeling naast een reguliere Anw-uitkering een Anw-hiaatuitkering te ontvangen, maar zijn van mening dat dit zich slechts in uitzonderlijke situaties zal voordoen. Bovendien is het budgettaire risico zonder meer gering gelet op het risico-karakter van een Anw-hiaatverzekering

12. AOW-inbouw

De leden van de fracties van GPV en RPF constateren dat de keuze voor een verdergaande individualisering in de pensioenregelingen leidt tot een uitbreiding van de fiscale ruimte voor pensioenopbouw en vragen of het juist is dat met een AOW-inbouw ter hoogte van 50% van het netto minimumloon het aanvullende pensioen duurder zal worden. Met betrekking tot de AOW-inbouw merken wij op dat thans een minimum AOW-inbouw van 70% van het minimumloon vereist is. De praktijk wijst echter uit dat niettemin veelal wordt uitgegaan van een inbouw van 100% (de gezamenlijke AOW-uitkering van twee echtgenoten die beiden boven de 65 jaar zijn). De toegestane ruimte wordt derhalve reeds thans in veel gevallen niet volledig benut. Indien de totale met dit wetsvoorstel geboden ruimte ten volle zou worden benut zouden de pensioenlasten voor de werkgever weliswaar kunnen stijgen, maar wij hebben geen aanwijzingen om te veronderstellen dat werkgevers en werknemers afspraken zullen maken die de kaders van het pensioenconvenant te buiten zullen gaan. De hoogte van de franchise maakt onderdeel uit van de kostenbepalende factoren die in het kader van het convenant zullen worden gevolgd.

13. Niet-collectieve regelingen

De leden van de VVD-fractie vragen zich, mede gelet op het feit dat ook de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen dit onderscheid niet heeft voorgesteld, af waarom in de voorstellen onderscheid wordt gemaakt tussen individuele en collectieve regelingen. Naar aanleiding van deze vraag verwijzen wij in de eerste plaats naar de nadere voorstellen op dit punt onder 2.9. Op grond van dit voorstel wordt de gangbaarheidstoets alleen aangelegd indien het pensioen geheel of gedeeltelijk in eigen beheer wordt opgebouwd en niet in situaties waarin de pensioenverplichting in zijn geheel wordt ondergebracht bij een pensioenfonds of een verzekeraar als bedoeld in artikel 19a, eerste lid, onderdelen a tot en met c. Met dit voorstel wordt derhalve een volstrekt gelijke behandeling

gerealiseerd tussen collectieve regelingen en individuele regelingen die geheel zijn ondergebracht bij een professionele verzekeraar. Dit betekent dat nog slechts onderscheid wordt gemaakt tussen collectieve en individuele regelingen die zijn ondergebracht bij een professionele verzekeraar enerzijds en individuele regelingen die in eigen beheer worden gehouden anderzijds. Omdat een werknemer met een in eigen beheer gehouden verplichting in een volstrekt andere positie verkeert dan de werknemer die zijn pensioen heeft ondergebracht bij een professionele verzekeraar achten wij een dergelijk onderscheid zeer wel verantwoord, te meer daar dat onderscheid eerder een formeel dan een materieel onderscheid is. Door aan te sluiten bij wat in de collectieve regelingen gebruikelijk is worden zij immers materieel gelijk behandeld met de in de desbetreffende bedrijfstak gebruikelijke collectieve regelingen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie om in te gaan op de door het Verbond van Verzekeraars en in de literatuur gedane suggestie om het wetsvoorstel te splitsen zodat een gedeelte na een relatief korte parlementaire behandeling op 1 januari 1999 van kracht zou kunnen worden merken wij op dat ook wij ernaar streven het voorliggende wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking te laten treden teneinde de door de praktijk gewenste duidelijkheid te bieden. Uitgangspunt daarbij blijft inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 januari 1999. De gedetailleerdheid van het wetsvoorstel zien wij echter als een noodzakelijke afbakening om binnen de budgettaire kaders een grote mate van flexibiliteit te kunnen bieden. Mede met inachtneming van de beoogde budgettaire neutraliteit zijn wij geen voorstanders van een splitsing van het wetsvoorstel, bestaande uit wijzigingen thans die meteen een bijdrage leveren aan meer flexibiliteit en uitstel van de voorstellen die een zwaardere uitvoeringslast met zich meebrengen. Aan een dergelijke splitsing, waarbij eerst de krenten uit de pap worden genomen, kleven onvermijdelijk budgettaire bezwaren. Bovendien verwachten wij dat met de onder 2. van deze nota voorgestelde aanpassingen de administratieve nadelen die aan het aanvankelijke wetsvoorstel kleefden zijn weggenomen, waardoor een spoedige inwerkingtreding van het gehele wetsvoorstel wordt bevorderd.

De leden van de CDA-fractie en de fractie van GroenLinks vragen of de gedetailleerdheid van het wetsvoorstel mede het gevolg is van de problematiek met betrekking tot directeuren-grotoaandeelhouders. Zoals wij hiervoor reeds opmerkten is de gedetailleerdheid van het wetsvoorstel noodzakelijk om een hoge mate van flexibiliteit binnen de toegestane budgettaire kaders te kunnen realiseren. Wij erkennen dat in collectieve regelingen tegengestelde belangen een rol spelen die in beginsel een natuurlijke rem op mogelijke bovenmatigheid vormen. Daarbij dient echter te worden bedacht dat het vrijlaten van de verdeling van de pensioenlasten tussen werkgevers en werknemers het risico in zich bergt dat de goed verdienende werknemer extra ruimte wenst te benutten door individueel bij te storten. Hierdoor zouden de budgettaire kaders kunnen worden overschreden. Reden waarom ervoor is gekozen de grenzen gedetailleerd uit te werken. Bij het uitwerken van die grenzen zijn de collectieve regelingen trendbepalend geweest. Dit is ook het uitgangspunt van het wetsvoorstel. Voor de directeur-grotoaandeelhouder speelt de hiervoor genoemde natuurlijke rem op de pensioenlasten een ondergeschikte rol omdat hij de beschikkingsmacht over de pensioengelden niet hoeft te verliezen. Daarom is ervoor gekozen in artikel 18h aanvullende regels te stellen indien de pensioengelden in eigen beheer worden gehouden. Wij zijn van mening dat deze aanvullende regels voor in eigen beheer gehouden pensioenen het wetsvoorstel niet overbodig ingewikkeld maken.

14. Overgangsbepalingen

De leden van de D66-fractie constateren dat in het wetsvoorstel prepensioenregelingen die los staan van de basispensioenregelingen alleen worden toegestaan bij wijze van overgangsregeling om de in de praktijk voorkomende omzetting van VUT-regelingen mogelijk te maken en vragen in te gaan op de fiscale begeleiding van VUT-regelingen in relatie tot de fiscale begeleiding van prepensioenregelingen. De leden van de fracties van GPV en RPF vragen zich af of de omzetting van VUT-regelingen in pensioenregelingen niet het ongewenste effect kan hebben dat hierdoor in de toekomst grote groepen werknemers ruim voor de AOW-gerechtigde leeftijd de arbeidsmarkt verlaten en of dit niet in strijd is met het streven om oudere werknemers langer voor de arbeidsmarkt te behouden. Dienaangaande merken wij op dat het in het wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht de mogelijkheid biedt van een optimale fiscale begeleiding van de overgang van VUT-regelingen naar prepensioenregelingen en van nog in te voeren prepensioenregelingen. Zoals ook in de door de leden van de D66-fractie genoemde brief van 12 juni 1996 is opgemerkt, is invoering van prepensioenregelingen mogelijk gedurende de in artikel 38a opgenomen overgangsperiode van 10 jaar. Daarbij kan sprake zijn van de omzetting van een VUT-regeling in een prepensioenregeling, maar ook van de invoering van een geheel nieuwe prepensioenregeling. Het voorgestelde artikel 38a maakt het mogelijk om voor alle deelnemers een volledig prepensioen op te bouwen mits men 10 jaar bij de werkgever of in de desbetreffende bedrijfstak heeft gewerkt. In navolging van de aanbevelingen van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen is het streven te komen tot één pensioenstelsel waarbij in 35 arbeidszame jaren een ouderdomspensioen, een tijdelijk overbruggingspensioen en eventueel een nabestaandenpensioen kunnen worden opgebouwd. Het wetsvoorstel biedt hiertoe ons inziens optimale flexibiliteit. Het biedt enerzijds de mogelijkheid van vervroegde pensionering vóór de leeftijd van 60 jaar en anderzijds biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om door te werken tot 70-jarige leeftijd. Met betrekking tot de geboden mogelijkheid van het vervroegen van de pensioeningangsdatum zij opgemerkt dat de voorgestelde actuariële korting een natuurlijke rem vormt op te vroege pensionering.

De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel niet in een uitdrukkelijke bepaling voorziet op grond waarvan pensioenaanspraken die werknemers over de periode voor 1999 hebben opgebouwd ook in de toekomst erkend zullen blijven als fiscaal zuivere aanspraken. Dat is ook niet nodig. Pensioen dat voldeed aan het regime dat gold op het moment dat het werd opgebouwd, blijft daaraan ook later voldoen. Aan het nieuwe regime moet worden voldaan voor wat betreft aanspraken die onder het nieuwe regime worden opgebouwd. Indien dit betekent dat de pensioenregeling op punten neerwaarts wordt aangepast, is het resultaat dat in de pensioenregeling op het moment van die aanpassing een knip wordt aangebracht. Dergelijke knippen zijn in de praktijk ook uit niet-fiscale overwegingen bekend.

Op de vraag van deze leden aan te geven welke vrijwillige wijzigingen van pensioenregelingen als een wijziging op meer dan ondergeschikte punten wordt aangemerkt kunnen wij antwoorden dat daarmee bedoeld is aan te geven dat als een pensioenregeling aangepast moet worden op punten die niet de pensioenrechten van de werknemers zelf raken, bijvoorbeeld omdat in het kader van een fusie een nieuwe werkgever in de plaats treedt van de oude werkgever, de overgangstermijn normaal doorloopt. Zodra echter een wijziging in de pensioenrechten zelf wordt aangebracht die niet het gevolg is van opgelegd overheidsbeleid anders dan de onderhavige regimewijziging, zal dat er toe moeten leiden dat de regeling in overeenstemming met het voorliggende wetsvoorstel wordt gebracht.

Het niet permanent toestaan van aparte prepensioenen staat naar het oordeel van de leden van de fractie van GroenLinks haaks op de in grote delen van het bedrijfsleven in gang gezette ontwikkeling waarbij VUT-regelingen zijn vervangen door aparte prepensioenregelingen met een structureel karakter. Dienaangaande zij opgemerkt dat vanuit een oogpunt van eenvoud in de voorstellen is gekozen voor een pensioenstelsel waarin ook de mogelijkheid van pensionering vóór de 65-jarige leeftijd is geïntegreerd. Zo ontstaat een helder regime. Daarnaast wordt, omdat duidelijk is dat de overgang van VUT naar een pensioenregeling met een ingangleeftijd vóór 65 jaar te kostbaar zou kunnen worden, voorzien in een prepensioenregeling die de vorm heeft van een overgangsregeling. Naast elkaar kunnen deze twee systemen niet langdurig bestaan. Dat is ingewikkeld en houdt een risico van bovenmatige pensioenopbouw in zich. Wij menen daarom te moeten vasthouden aan een systeem met een tijdelijke regeling voor prepensioenen. Indien in grote delen van het bedrijfsleven reeds is uitgegaan van een structurele fiscale begeleiding van prepensioenen, zoals deze leden aangeven, zou daarmee ten onrechte zijn vooruitgelopen op de onderhavige voorstellen, in die zin dat blijkbaar is geanticipeerd op de onjuiste gedachte dat op dit punt zou worden afgeweken van de voorstellen van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen met de risico's van dien. Deze leden constateren dat het integreren van beide pensioenregelingen (basispensioenregeling en prepensioenregeling) in veel gevallen een gecompliceerde operatie zal betekenen en vragen of de mogelijkheid bestaat pre-pensioenen apart te blijven behandelen. Wij onderschrijven dat de samenloop van twee verschillende stelsels voor de praktijk ingewikkeld is. Dat is ook de reden waarom wij vasthouden aan een overgangsregeling voor prepensioenen en de structurele regeling baseren op één stelsel waarbij wordt uitgegaan van een ouderdomspensioen met de mogelijkheid van aanvulling met een tijdelijk overbruggingspensioen dat uiterlijk eindigt bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

15. Budgettaire gevolgen

De leden van de D66-fractie die aangaven het te betreuren dat de budgettaire gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel slechts zeer tentatief kunnen worden aangegeven, vragen hoeveel de macrokosten van pensioenregelingen op dit ogenblik bedragen. Indien onder de macrokosten van pensioenregelingen worden verstaan de kosten die de aanvullende pensioenregelingen met zich meebrengen dan kan hierover het volgende worden opgemerkt. Uit de Nationale Rekeningen 1997 blijkt dat er in 1997 circa 28½ miljard is uitgekeerd aan aanvullende pensioenen. Hiervan is ruim 22 miljard betaald door pensioenfondsen. Het overige is uitgekeerd door levensverzekeringsmaatschappijen waarbij pensioenverplichtingen zijn ondergebracht. De hoeveelheid betaalde pensioenpremies bedroeg in 1997 bijna 25 miljard, waarvan ruim 18 miljard ten laste van werkgevers en ruim 6½ miljard ten laste van werknemers. Overigens dient te worden bedacht dat een belangrijk deel van de inkomsten van pensioenfondsen bestaat uit beleggingsopbrengsten.

Het ramen van budgettaire consequenties van de wijzigingsvoorstellen die een verruiming inhouden is problematisch, deels omdat ze van procedure aard zijn, deels omdat ze afhankelijk zijn van het gebruik dat ervan zal worden gemaakt. Indien pensioenregelingen waarin alle grenzen van de in het wetsvoorstel geboden ruimte worden opgezocht, ook inderdaad gebruikelijk zouden worden, bestaat het risico van budgettaire gevolgen. Aangezien ook op dit moment in de collectieve pensioenregelingen veelal niet alle wettelijk beschikbare ruimte wordt benut ligt het niet in de verwachting dat de grenzen van de geboden ruimte in de toekomst wel zullen worden gezocht. De werkgevers-werknemersrelatie

vormt daarop een natuurlijke rem. Met inachtneming van het voorgaande zal voor de in eigen beheer gehouden pensioenregelingen van de directeuren-grootaandeelhouders in beginsel geen sprake zijn van een verruiming omdat deze regelingen moeten voldoen aan hetgeen voor collectieve regelingen gangbaar is. Tenslotte zij bedacht dat in het pensioenconvenant is afgesproken dat werkgevers en werknemers mede verantwoordelijk zijn voor het in de hand houden van de macro-pensioenkosten. Wij hebben geen aanleiding om te veronderstellen dat werkgevers en werknemers zich niet aan de taakstelling van het pensioenconvenant zullen houden.

Wij gaan er dan ook van uit dat de effecten van de wijzigingsvoorstellen blijven binnen het budgettair neutrale langetermijnkader.

TOELICHTING OP DE ARTIKELEN

ARTIKEL I (WET OP DE LOONBELASTING 1964)

Artikel I, onderdeel D (hoofdstuk IIA, artikelen 18 t/m 19e van de Wet op de loonbelasting 1964)

De leden van de D66-fractie vragen in te gaan op het door het Verbond van Verzekeraars gegeven commentaar op artikel 11, eerste en vierde lid en artikel 32, eerste lid. Ook de leden van de VVD-fractie vragen zich met betrekking tot artikel 11, eerste lid, onderdeel i, af wat het effect is wanneer een werknemer een relatief hoge bijdrage stort en de inhouding op het salaris meer bedraagt dan het feitelijke salaris zelf. In artikel 11, eerste lid, onderdeel i, wordt uiteengezet welke bijdragen op het loon kunnen worden ingehouden, waaronder bijdragen ingevolge een pensioenregeling. Praktisch gesproken zal een inhouding op het loon nooit hoger zijn dan het loon zelf, zodat een «negatieve inhouding» van loonbelasting/premie volksverzekering door een werkgever niet aan de orde kan komen.

Naar aanleiding van de door de leden van de fracties van D66 en VVD gevraagde uitleg van de in artikel 11, vierde lid, opgenomen beperkte deblokkeringsmogelijkheid voor premiespaarregelingen en spaarloonregeling en de opmerking van de leden van de VVD-fractie dat de intentie dat geen ruimhartige aanwendingsmogelijkheid is beoogd niet is terug te vinden in het rapport van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen, merken wij het volgende op. In navolging van het voorstel van de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen is in het vierde lid van artikel 11 een aanvullende deblokkeringsmogelijkheid voor pensioenverzekeringen opgenomen. Alhoewel dit niet expliciet in de aanbevelingen van de werkgroep is verwoord kan het niet de bedoeling zijn geweest dat de gespaarde bedragen voor iedere betaling van pensioenpremies kunnen worden gedeblokkeerd. Dit zou immers neerkomen op de mogelijkheid van een onmiddellijke volledige deblokking, hetgeen niet in overeenstemming is met de doelstelling van de spaarregelingen. Een dergelijke ruime deblokkeringsmogelijkheid zou bovendien niet binnen de vereiste budgettaire neutraliteit kunnen worden gerealiseerd.

Met betrekking tot het door de leden van de D66-fractie aangehaalde commentaar van het Verbond van Verzekeraars dat bij de in Artikel I, onderdeel b, onder 7 voorgestelde wetteksten is uitgegaan van de wettekst tot 1 januari 1998 is juist. Dit is hersteld in de nota van wijziging.

De leden van de VVD-fractie vragen onder verwijzing naar de memorie van toelichting of bij het wetsvoorstel een keuze is gemaakt om af te zien van het deblokken van spaarloon voor een lijfrente dan wel pensioenpremie ten behoeve van een lijfrenteverzekering of pensioenregeling voor de echtgenoot of partner van de werknemer. Dienaangaande merken wij

op dat het in aanmerking nemen van een pensioenpremie van een partner of echtgenoot niet past binnen een werkgevers-werknemersverhouding. Het gaat niet aan een werkgever te belasten met het beoordelen en uitvoeren van een lijfrentecontract of een pensioenregeling van een derde. Een aanvullende deblokkeringsmogelijkheid voor de betaling van premies voor pensioenen van de echtgenoot of partner ligt vooralsnog niet voor de hand.

Artikel I, onderdeel D (hoofdstuk IIA, artikelen 18 t/m 19e van de Wet op de loonbelasting 1964)

De leden van de VVD-fractie verzoeken om een reactie op de in artikel 18, eerste lid, voorgestelde afschaffing van de restbegunstiging en de reactie van het Verbond van Verzekeraars dat er sprake is van «overkill». Dienaangaande merken wij op dat de restbegunstiging in de zogenoemde «geheel of nagenoeg geheel norm», die bij een open norm zoals die thans bestaat van belang is om geen geschillen te krijgen over kleine afwijkingen waarvan niet onmiddellijk duidelijk is of die nu wel of niet maatschappelijk gebruikelijk te noemen zijn, in de loop der jaren is ingeslopen. Restbegunstiging heeft echter niets te maken met de voorziening voor de oudedag en is in een oudedagsvoorziening ook niet noodzakelijk. Van het woord overkill zouden wij ons willen distantieren. Wij zien geen aanleiding om op de gemaakte keuze terug te komen. Wel zijn wij, zie ons nadere voorstel onder 2.10 van deze nota, bereid de bij de inwerkingtreding van dit voorstel van wet bestaande contracten met een restbegunstigingsclausule te eerbiedigen. Hiertoe is de in het voorgestelde artikel 38b opgenomen overgangsbepaling aangepast.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het afstand doen van een recht op weduwenpensioen bij echtscheiding in een eigen beheersituatie leidt tot belastingheffing over de gehele pensioenaanspraak, terwijl het prijsgeven van zo'n recht met betrekking tot pensioenen die worden beheerd door een pensioenfonds geen fiscale gevolgen heeft. Zij vragen naar ons oordeel over deze verschillende behandeling die overigens al sinds 1995 in de wet voorkomt (Brede Herwaardering II). Hieromtrent merken wij op dat de weduwe in het door deze leden aangehaalde voorbeeld van echtscheiding zowel met betrekking tot een in eigen beheer gehouden pensioen als een pensioen dat wordt beheerd door een pensioenfonds afstand kan doen van haar recht op weduwenpensioen zonder dat dit tot het belasten van de gehele pensioenaanspraak leidt. Deze situatie wordt immers gesauveerd door artikel 19b, derde lid. Op basis van die bepaling leiden vervreemdingen bij echtscheidingen niet tot het stellen van een afkoop. Afzien van pensioenrechten zonder meer kan men zich moeilijk voorstellen, reden waarom de onderhavige regel uitsluitend werkt bij eigen beheer, in welke situatie afzien onder omstandigheden fiscaal juist wel aantrekkelijk kan zijn.

Met betrekking tot het door deze leden gevraagde overzicht van alle verschillen die er zijn in fiscale behandeling van pensioen in eigen beheer en pensioen ondergebracht bij een erkend pensioenfonds merken wij op dat in artikel 10c van het bijgevoegde concept-uitvoeringsbesluit is aangegeven op welke punten een in eigen beheer opgebouwde regeling kan verschillen van een extern verzekerd pensioen. Door voor pensioenen in eigen beheer aan te sluiten bij hetgeen in collectieve regelingen gebruikelijk is worden zij materieel gelijk behandeld met de in de desbetreffende bedrijfstak gebruikelijke collectieve regelingen, met dien verstande dat de mogelijkheid van aanwijzing (artikel 19d), en toepassing van de glijclausule (artikel 19c, tweede lid) niet openstaat voor in eigen beheer gehouden pensioenregelingen. Met betrekking tot de voorwaarden waaronder eigen beheer kan plaatsvinden, zijn geen wijzigingen ten opzichte van het bestaande regime voorgesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de reden voor de handhaving van de huidige open definitie voor arbeidsongeschiktheidspensioenen. Aan de handhaving van de huidige open norm voor arbeidsongeschiktheidspensioenen ligt de overweging ten grondslag dat er een grote variëteit bestaat aan arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Zij komen bij voorbeeld voor ter hoogte van 70 oplopend tot 80% van het salaris, maar manifesteren zich ook in de vorm van aanvullingen tot 100% van het salaris gedurende een kortere periode. Gelet op deze grote variëteit en gelet op het feit dat deze pensioenvorm thans nog volop in ontwikkeling is achten wij het niet zinvol in het onderhavige wetsvoorstel reeds nadere regels te stellen aan het arbeidsongeschiktheidspensioen. Bovendien kan worden opgemerkt dat de budgettaire risico's van het niet stellen van nadere regels aan een arbeidsongeschiktheidspensioen zeer gering zijn gezien het feit dat deze verzekeringen op basis van risico-dekking plaatsvinden. Gesteld kan worden dat er noch in de praktijk, noch beleidsmatig behoefte bestaat aan het inkaderen van arbeidsongeschiktheidspensioenen.

Met betrekking tot de door de leden van de CDA-fractie gestelde vraag of ingevolge artikel 18, eerste lid, ook een restbegunstiging ten behoeve van de werkgever wordt geblokkeerd merken wij op dat het toevloeien van gelden naar de werkgever een geheel andere betekenis heeft en niet als een restbegunstiging wordt aangemerkt. Een eventuele uitkering van een (rest-)kapitaal aan de werkgever staat los van de verzorgingsgedachte en kan slechts worden gedaan indien de beschermingsgedachte van de Pensioen en spaarfondsenwet is vervallen doordat alle gerechtigden zijn vooroverleden. In die situatie is het toegestaan het verzekerde kapitaal dat vrijkomt omdat daartegenover geen pensioenverplichtingen meer staan, te restitueren aan de werkgever die de pensioenaanspraak heeft toegekend, waarbij het teruggestorte kapitaal tot de winst van die werkgever wordt gerekend.

De vraag van de leden van de D66-fractie of een nabestaandenpensioen ook tijdelijk mag zijn kunnen wij – onder verwijzing naar de toelichting op artikel 18, eerste lid – bevestigen. Hierbij is met name gedacht aan de situatie dat een partner een zelfstandig recht heeft op ouderdomspensioen uit een eigen dienstbetrekking. Ter voorkoming van samenloop van nabestaandenpensioen en ouderdomspensioen uit de eigen dienstbetrekking kan worden gekozen voor een kortere looptijd van het nabestaandenpensioen. Daarbij dient de verzorgingsgedachte van een nabestaandenvoorziening niet uit het oog te worden verloren. Het is daarom niet de bedoeling het nabestaandenpensioen in een vrij korte tijd tot uitkering te laten komen terwijl daarna geen andere inkomsten meer voorhanden zijn.

Met betrekking tot het in artikel 18, tweede lid, onderdeel a, genoemde overbruggingspensioen constateren de leden van de VVD-fractie dat is toegelicht dat de premiecompensatie mag worden gebruteerd, terwijl deze mogelijkheid niet in de wettekst zelf is terug te vinden. Ook de leden van de D66-fractie vragen zich af of brutering van premies volksverzekeringen mogelijk is en hoe die brutering kan plaatsvinden. Dienaangaande merken wij op dat met het overbruggingspensioen beoogd is om het netto inkomen resulterend uit het ouderdomspensioen en het tijdelijke overbruggingspensioen vóór de leeftijd van 65 jaar en het netto inkomen dat voortvloeit uit een ouderdomspensioen inclusief AOW na 65 jaar gelijk te doen zijn. Gezien de grote diversiteit aan mogelijkheden om een dergelijk resultaat te bereiken hebben wij gemeend te kunnen volstaan met de toelichting dat premiecompensatie is toegestaan. Dit impliceert dat de premiecompensatie mag worden gebruteerd indien daarmee wordt

bereikt dat het netto inkomen vóór en na 65-jarige leeftijd op een gelijk niveau wordt gebracht.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het mogelijk is dat het in artikel 18, tweede lid, onderdeel b, bedoelde overbruggingspensioen fluctueert, merken wij op dat het weliswaar niet gebruikelijk is dat de hoogte van het nabestaandenoverbruggingspensioen fluctueert, maar dat de wettekst daarvoor geen belemmeringen opwerpt, mits hierbij de bovengrens niet wordt overschreden.

De leden van de VVD-fractie vrezen dat de in artikel 18, derde lid, opgenomen mogelijkheid van splitsing van een pensioenregeling in een zuiver en een onzuiver deel tot kostenverhogingen zullen leiden en betreuen het dat afstand wordt gedaan van de van oudsher geldende «ondeelbaarheidsgedachte van de pensioenaanspraak». Dienaangaande merken wij op dat ons inziens met dit wetsvoorstel voldoende ruimte wordt geboden om binnen de gestelde grenzen een adequate pensioenvoorziening te vormen. Daar waar de grenzen worden overschreden kan de mogelijkheid van aanwijzing bestaan dan wel kan afsplitsing plaatsvinden van het bovenmatige deel. Hiermee is beoogd een tegemoetkoming te bieden in die situaties waarin werkgevers en werknemers bewust of onbewust de gestelde grenzen overschrijden. Gezien de in dit wetsvoorstel geboden ruimte achten wij het echter niet waarschijnlijk dat werkgevers die het pensioenconvenant nakomen met hun werknemers een pensioenregeling overeenkomen die die grenzen te buiten gaan. De werkgever die het kader van dit wetsvoorstel te buiten gaat roept de zwaardere uitvoeringslast over zich af door de al ruime grenzen van het wetsvoorstel te overschrijden en een bovenmatige pensioenregeling overeen te komen. Het ligt voor de hand de uitvoeringslasten dan ook bij die werkgever neer te leggen.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fracties van PvdA en D66 naar het begrip inhoudingsplichtige in de tweede en derde volzin van het voorgestelde artikel 18, derde lid, merken wij op dat met de aldaar genoemde inhoudingsplichtige in beide gevallen wordt bedoeld de werkgever waarmee de pensioenregeling is overeengekomen. Het is de werkgever die de inspecteur verzoekt vast te stellen welk deel van de aanspraak binnen de gestelde grenzen blijft. Vervolgens dient de werkgever overeenkomstig bij ministeriële regeling te stellen regels bij elke aanspraak op een te zijner tijd te verstrekken uitkering aan te geven welk deel van de premie in de opbouwfase en welk deel van de latere uitkeringen al dan niet bij het zuivere deel van het pensioen behoort. Wij erkennen, dit in antwoord op de door deze leden gevraagde reactie op de opmerkingen van het Verbond van Verzekeraars, dat dit voorstel tot een extra uitvoeringslast bij de werkgever en daarmee tot extra kosten kan leiden. Dit neemt echter niet weg dat de werkgevers zelf bepalen of zij al dan niet een bovenmatige regeling overeen willen komen. De opmerking dat met de voorgestelde splitsing geen verruiming plaatsvindt omdat een verzekering nu ook al gesplitst kan worden in een lijfrente- en pensioenpolis onderschrijven wij niet omdat een bovenmatige pensioenregeling thans voor het geheel als onzuiver wordt aangemerkt. Ook de constatering dat een splitsing alleen nut zou hebben bij onbedoelde bovenmatigheid delen wij niet, juist vanwege de door deze leden genoemde reden dat dit niet vooraf kan worden aangegeven.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of het in artikel 18a, tweede lid, genoemde middelloonstelsel ook een geïndexeerd middelloon omvat merken wij op dat het in artikel 18a, tweede lid, genoemde opbouwpercentage mag worden gehanteerd bij een al dan niet geïndexeerd middelloonsysteem. Wij realiseren ons dat toepassing van

eenzelfde pecentage bij een geïndexeerd middelloonsysteem tot een hogere uitkomst leidt dan bij een niet geïndexeerd middelloonsysteem, maar omwille van de eenvoud en uitvoerbaarheid is gekozen voor één opbouwpercentage.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de D66-fractie welk aanvangssalaris in het wetsvoorstel als uitgangspunt is genomen, kunnen wij meedelen dat het wetsvoorstel neutraal is opgesteld en niet bepaalde salarissen op het oog heeft. Met betrekking tot de opmerking over het ontbreken van rekenregels voor beleggingsverzekeringen op eindloon-basis, kunnen wij stellen dat voor alle eindloonstelsel geldt dat een opbouw van 2% per jaar met een maximum van 100% niet mag worden overschreden. Indien in feite sprake is van een beschikbarepremiestelsel, gelden echter de daarvoor voorziene regels.

De leden van de fracties van VVD en D66 constateren dat in artikel 18a, vierde lid, wordt gesproken over «de in de pensioenregeling vastgestelde ingangsdatum», terwijl in artikel 18b, vijfde lid, sprake is van «het in de pensioenregeling vastgestelde tijdstip van ingang van het pensioen». De leden van de VVD-fractie vragen zich af of hiermee hetzelfde wordt bedoeld en zo ja waarom dan niet dezelfde terminologie wordt gebruikt. Deze leden stellen op dit punt voor de term «pensioenrichtleeftijd» te gebruiken. Ook de leden van de D66-fractie stellen een corresponderende vraag. Naar aanleiding van deze vragen merken wij op dat in artikel 18a, vierde lid, en 18b, vijfde lid, hetzelfde is bedoeld. Er is echter bewust niet gekozen voor het begrip «pensioenrichtleeftijd» omdat dit verarring zou kunnen wekken met het begrip pensioenrichtleeftijd in het rapport van de werkgroep Fiscale behandeling van pensioenen omdat dit begrip pensioenrichtleeftijd in het wetsvoorstel is losgelaten. In het wetsvoorstel wordt gekozen voor een ingangsdatum van het pensioen, aangeduid als de pensioenleeftijd. Mede vanuit een oogpunt van eenvoud is niet gekozen voor de door de werkgroep gekozen pensioenrichtleeftijd tussen 60 en 65 jaar. Overigens achten ook wij het verschil in terminologie onwenselijk; in de als bijlage bijgevoegde nota van wijziging wordt het wetsvoorstel op dit punt aangepast. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 welk loon als norm wordt gehanteerd kunnen wij meedelen dat in aanmerking wordt genomen het tot de ingangsdatum van het ouderdomspensioen bereikbare pensioengevend loon.

De leden van de VVD-fractie vermelden dat Prof. Dr. L.G.M. Stevens in zijn artikel in het Weekblad voor Fiscaal Recht, nr. 6295, stelt dat in de memorie van toelichting wordt afgestapt van een pensioenrichtleeftijd benadering en dat bij het ingaan van het pensioen vóór 60-jarige leeftijd een actuariële korting plaatsvindt. Deze leden vragen of dit juist is gelet op de voorgestelde wetteksten en onder verwijzing naar de memorie van toelichting waarin wordt gesteld dat ingeval de ingangsdatum van het pensioen wordt vervroegd ten opzichte van de 60-jarige leeftijd of van een in de pensioenregeling vastgestelde ingangsdatum welke na 60-jarige leeftijd ligt een actuariële korting zal worden toegepast. De genoemde constatering is juist. Het ligt immers voor de hand dat een werkgever in de situatie waarin de werknemer eerder met pensioen gaat dan de in de pensioenregeling vastgestelde ingangsdatum, hij dat pensioen actuariëel zal korten. Door het achterwege laten van een actuariële korting zou de werkgever aanvullende stortingen moeten verrichten om het tekort aan te vullen. De pensioenlasten zouden daardoor fors toe kunnen nemen.

Met betrekking tot de opmerking van de leden van de D66-fractie dat het niet duidelijk is dat bij slapersrechten de pensioendatum uiterlijk uitgesteld mag worden tot de beëindiging van de arbeidzame periode merken wij op dat in artikel 18a, vierde lid, onderscheid wordt gemaakt

tussen werknemers en gewezen werknemers. Onder 3° en 4° van deze bepaling wordt genoemd de werknemer of gewezen werknemer, waarmee ook slapersrechten zijn bedoeld, terwijl onder 5° slechts de werknemer wordt genoemd. De beperking tot werknemer heeft tot gevolg dat sprake moet zijn van een dienstbetrekking, waardoor geen sprake kan zijn van het uitstellen van slapersrechten tot 70-jarige leeftijd.

De leden van de D66-fractie vragen naar een reactie op de gedachte om de inbouw per dienstjaar te maximeren op het desbetreffende opbouwpercentage, of de franchisemethode als uitgangspunt te nemen. Dienaangaande merken wij op dat uitgangspunt van het voorliggende wetsvoorstel is met een jaarlijkse opbouw van 2% eindloon een pensioen van 70% eindloon te kunnen realiseren in een periode van 35 jaar. Indien men kiest voor een opbouwperiode van 35 jaar dient voor de inbouw van de gehuwden-AOW eveneens te worden uitgegaan van een periode van 35 jaar. Bij een diensttijd langer dan 35 jaar leidt dit tot een hogere AOW inbouw dan minimaal vereist is. Voor deze methode is echter omwille van de eenvoud gekozen. Daar staat echter tegenover dat de hoogte van het tijdelijk overbruggingspensioen niet wordt beperkt tot de in het ouderdompensioen ingebouwde AOW, maar dat een tijdelijk overbruggingspensioen kan worden opgebouwd ter grootte van de zogenoemde dubbele gehuwden-AOW.

De leden van de D66-fractie vragen voorts of bij de opbouw van het pensioen rekening moet worden gehouden met de feitelijke situatie (gehuwd of niet, tweeverdiener) dan wel men mag uitgaan van de lagere franchise. Dienaangaande merken wij op dat AOW-inbouw – ongeacht de feitelijke situatie – tenminste de gehuwden-AOW mag bedragen.

De leden van de VVD-fractie merken met betrekking tot artikel 18b op dat de opbouw van een nabestaandenpensioen per dienstjaar geschiedt en vragen zich af of de conclusie dat de premie voor een aflopende overlijdensrisicoverzekering aftrekbaar is juist is. Wij kunnen deze leden meedelen dat een overlijdensrisicoverzekering die de werkgever die de pensioentoezegging heeft gedaan in staat stelt om een nabestaandenpensioen uit te keren dat is gebaseerd op het bereikbare eindloon aan de verzorgingsgedachte van een pensioen voldoet. Terecht is derhalve door deze leden geconcludeerd dat de premie voor een dergelijke risicoverzekering als pensioenpremie aftrekbaar is.

De leden van de PvdA-fractie vragen een uitleg van de toelichting op artikel 18 waarin wordt gesteld dat met de inbouw van de halve gehuwden-AOW geacht wordt rekening te zijn gehouden met de uitkeringen ingevolge de Anw. Zij vragen zich af of dit betekent dat een eventuele Anw-uitkering niet in mindering behoeft te worden gebracht op de nabestaandenuitkering. Dienaangaande merken wij op dat voor de invoering van de Anw de nabestaanden ingeval van vooroverlijden van de werknemer, in beginsel recht op een uitkering ingevolge de AWW hadden. Om rekening te houden met deze uitkering werd ook vóór 65 jaar AOW ingebouwd, omdat het niveau van deze uitkeringen overeenkwam. Sinds de invoering van de Anw heeft een nabestaande onder de in die wet gestelde scherpere voorwaarden recht op een uitkering. Ten opzichte van de situatie onder de AWW kan er daarom sprake zijn van een gat, het zogenoemde Anw-hiaat. In de praktijk blijkt de behoefte te bestaan om dit gat te dichten, reden waarom reeds in het besluit van 29 oktober 1996, nr. DB96/3965M, BNB 1996/401 de mogelijkheid is geboden om het risico van een Anw-hiaat te verzekeren. Daarom is het vereiste van de AOW-inbouw voor 65 jaar in het nabestaandenpensioen blijven bestaan.

De vraag of samenloop kan plaatsvinden tussen een Anw-hiaatverzekering en een uitkering ingevolge de Anw kunnen wij

bevestigend beantwoorden. Zoals in de toelichting op artikel 18f is opgemerkt is het niet precies vast te stellen of men te zijner tijd wel of geen recht op een Anw-uitkering zal hebben en is het vormen van een risicovoorziening in de pensioenregeling daarom te allen tijde toegestaan.

In de praktijk blijken nabestaandenvoorzieningen regelmatig op risicobasis te worden verzekerd. In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe dit zich verhoudt tot de uitruil van die pensioenen tegen een hoger ouderdomspensioen, merken wij, mede in het licht van artikel 2b van de Pensioen- en spaarfondsenwet dat pensioenregelingen met ingang van het jaar 2000 moeten voorzien in gelijke uitruilmogelijkheden ongeacht de burgerlijke staat van de werknemer, het volgende op. Ook nu al bieden veel regelingen die keuzemogelijkheid. In het kader van de kostenbeheersing zijn er fondsen, en gaan sommige fondsen ertoe over, om het vooroverlijden van de werknemer voor 65 jaar op risicobasis te verzekeren. Gevolg daarvan is dat de uitruilmogelijkheid ongeacht de burgerlijke staat weliswaar gelijk is, maar dat de uit te ruilen waarde nihil is. De mogelijkheid van uitruil is in die situatie weliswaar toegestaan, maar heeft praktisch geen betekenis.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie of met betrekking tot het in artikel 18c bedoelde wezenpensioen voor het aantal te verzekeren kinderen een maximum geldt, kunnen wij antwoorden dat dit niet het geval is.

De leden van de VVD-fractie stellen voor aan artikel 18d een bepaling toe te voegen waardoor te hoge beleggingsrendementen kunnen leiden tot een overschrijding van de 100%-norm. Naar aanleiding van dit voorstel merken wij op dat de door de werkgroep Fiscale behandeling pensioenen voorgestelde norm voor een vol pensioen is gesteld op 70% van het laatstgenoten loon. In het wetsvoorstel is de ruimte geboden voor overschrijdingen van die 70% tot ten hoogste 100% indien langer wordt gewerkt dan de veronderstelde 35 dienstjaren dan wel indien de beleggingsopbrengsten hoger blijken te zijn dan vooraf is ingeschat. De door deze leden voorgestelde verruiming om de 100% grens los te laten in situaties van lucratieve beleggingen staat op gespannen voet met de verzorgingsgedachte. Daarom is gekozen voor het vasthouden aan de 100%-norm. Zoals onder 2.4. van deze nota reeds is verwoord wordt voorgesteld de toetsing aan de 100% norm bij de aanvang van de pensioenregeling te laten plaatsvinden en vervolgens om de 10 jaar. Wordt daarbij bovenmatigheid geconstateerd dan kan de regeling langs de weg der geleidelijkheid worden bijgesteld. Hiertoe is aan artikel 18a, een nieuw negende lid, toegevoegd.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of aan het slot van het tweede lid moet worden toegevoegd «of het bereikbaar pensioengevend loon» waardoor bij de uitruil van ouderdomspensioen in nabestaandenpensioen het nabestaandenpensioen mag worden aangevuld tot het bereikbare eindloon. Hierop delen wij mee dat het nabestaandenpensioen op grond van artikel 18b, evenals het ouderdomspensioen, per dienstjaar wordt opgebouwd. Naast opbouw per dienstjaar over het pensioengevend loon is het op grond van het vijfde lid toegestaan dat de diensttijd, ingeval de werknemer voortijdig overlijdt, wordt uitgebreid met de diensttijd vanaf het overlijden tot aan de pensioeningangsdatum. Tevens mag voor het pensioengevend loon worden uitgegaan van het op pensioendatum bereikbare pensioengevend loon. De opbouw over het bereikbare pensioengevende loon wordt in deze situatie toegestaan omdat op deze wijze ondanks het vooroverlijden van de werknemer voor de nabestaande een adequate oudedagsvoorziening kan worden gerealiseerd. In situaties waarin een nabestaandenpensioen door uitruil van ouderdomspensioen

in nabestaandenpensioen op een niveau van 50% eindloon wordt gebracht kan eenzelfde resultaat worden bereikt als hiervoor is aangegeven door de uitruil op pensioeningangsdatum te laten plaatsvinden. Wij achten het echter niet wenselijk het niveau van 50% eindloon op een eerder moment dan de pensioeningangsdatum te laten bereiken, behoudens de in artikel 18b, vijfde lid, bedoelde situatie van vooroverlijden van de werknemer.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of een nabestaandenoverbruggingspensioen als bedoeld in artikel 18f tegelijkertijd in dient te gaan met het nabestaandenpensioen kunnen wij antwoorden dat zowel voor het nabestaandenpensioen als voor het tijdelijk nabestaandenpensioen is bepaald dat deze onmiddellijk na het overlijden van de werknemer of gewezen werknemer dan wel onmiddellijk na beëindiging van een uitkering ingevolge de Anw dient in te gaan.

Artikel I, onderdeel G (artikel 19c, 19d en 19e van de Wet op de loonbelasting 1964)

De leden van de PvdA-fractie vragen, met het oog op de laatste zin van het voorgestelde artikel 19c, tweede lid, wat er gebeurt als een pensioenregeling ex artikel 18h niet uitgaat boven een in dit geval relevante collectieve regeling en deze beide regelingen een glijclausule kennen. In antwoord op deze vraag merken wij op dat genoemde laatste zin ertoe strekt te voorkomen dat voor individuele regelingen als bedoeld in artikel 18h een glijclausule kan worden toegepast. De glijclausule werkt derhalve wel voor de collectieve regeling en niet voor de individuele regeling.

In antwoord op de door de leden van de PvdA-fractie gevraagde verduidelijking inzake de onderlinge samenhang tussen de regelen van aanwijzing (artikel 19d), de glijclausule (artikel 19c, tweede lid, eerste volzin), splitsing (artikel 18, derde lid) en verboden handelingen (artikel 19b) kunnen wij meedelen dat deze samenhang als volgt kan worden gezien. De inspecteur kan een pensioenregeling die op grond van artikel 19c, eerste lid, ter beoordeling is voorgelegd bij voor bezwaar vatbare beschikking al dan niet aanmerken als een aanvaardbare pensioenregeling. Ingeval de inspecteur de regeling niet als een aanvaardbare pensioenregeling aanmerkt kan de pensioenregeling ofwel met terugwerkende kracht zodanig worden aangepast dat deze wel als zodanig kan worden aangemerkt (artikel 19c, tweede lid), ofwel, indien zij op bepaalde onderdelen niet meer dan in geringe mate afwijkt en het belang van de afwijkingen niet uitgaat boven het belang van de marges op andere delen (artikel 19d) worden aangewezen als een zuivere pensioenregeling. Ingeval de pensioenregeling niet tot een aanvaardbare regeling wordt aangepast, dan wel de pensioenregeling in meer dan geringe mate afwijkt en uit dien hoofde niet voor aanwijzing in aanmerking komt, dient op grond van artikel 18, derde lid, een splitsing te worden aangebracht in een zuiver deel en een onzuiver deel. De in artikel 19b opgenomen regeling voor verboden handelingen is ontleend aan het huidige artikel 11c van de Wet op de loonbelasting 1964. Daarin wordt bepaald dat bij een handeling in afwijking van de voorwaarden die zijn verbonden aan de vrijstelling van de pensioenaanspraak de aanspraak op het onmiddellijk aan de gewraakte handeling voorafgaande moment als loon uit vroegere dienstbetrekking wordt aangemerkt. Het betreft derhalve een handeling met betrekking tot een zuivere pensioenregeling die daardoor niet meer als zuiver kan worden aangemerkt. Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het aanwijzen van een andere pensioengerechtigde dan de in artikel 18, eerste lid, onderdeel a, genoemde personen of wanneer de verzekeraar van het pensioen niet langer voldoet aan de in artikel 19a, eerste lid, gestelde vereisten.

De leden van de D66-fractie vragen in het licht van artikel 19c, tweede en derde lid (glijclausule), om een taxatie van het aantal vooroverlegsituaties. Zo'n taxatie is moeilijk te geven. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven zal het wetsvoorstel tot gevolg hebben dat een groot aantal pensioenregelingen ter toetsing zal worden voorgelegd, vooral in de eerste vijf jaren. Daar staat echter tegenover dat met het opnemen van de buitengrenzen in de wet de gewenste duidelijkheid over hetgeen toelaatbaar is wordt bevorderd. Daarnaast kan – gelet op de bestaande praktijk – worden geconstateerd dat deze grenzen zodanig ruim bemeten zijn dat collectieve regelingen doorgaans binnen deze grenzen zullen blijven. Hoewel het beoordelingskader met dit wetsvoorstel verduidelijkt wordt erkennen wij dat de grote mate van flexibiliteit met betrekking tot de wijze waarop de ruimte binnen die grenzen kan worden ingevuld aanleiding kan geven tot het benutten van de mogelijkheid de regeling aan de Belastingdienst voor te leggen. Wij verwachten echter dat een dergelijke toename binnen de reeds geraamde toename van de aan het wetsvoorstel verbonden uitvoeringskosten zal kunnen plaatsvinden. De leden van de D66-fractie vragen zich af of het niet praktischer is een beperking in de tijd te stellen aan de werking van de glijclausule, bijvoorbeeld in die zin dat een regeling uiterlijk vijf jaar voor pensioendatum moet zijn voorgelegd aan de inspecteur. Dienaangaande merken wij op dat (beoogde wijzigingen in) een pensioenregeling, zoals ook is toegelicht, op grond van het eerste lid van artikel 19c vooraf ter beoordeling aan de inspecteur moeten worden voorgelegd. Indien daarop door de inspecteur wordt vastgesteld dat de regeling niet voorziet in een zuiver pensioen kan op grond van het tweede lid van artikel 19c met terugwerkende kracht tot en met het moment waarop de pensioenregeling dan wel de wijzigingen in de pensioenregeling zijn ingevoerd de glijclausule worden toegepast. Duidelijkheidshalve hebben wij, zoals uit de bijgevoegde nota van wijziging blijkt, in artikel 19c, eerste lid, nu ook in de wettekst aangegeven dat de (wijziging in de) regeling vooraf ter beoordeling aan de inspecteur moet worden voorgelegd.

Artikel I, onderdeel H (artikel 32 van de Wet op de loonbelasting 1964)

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het vervallen van artikel 32, derde lid, niet nader is toegelicht en vragen alsnog om een nadere toelichting hierop. Dienaangaande kunnen wij meedelen dat de in artikel 32, derde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 opgenomen definitie voor wat als een verbonden lichaam geldt ingevolge de met ingang van 26 juni 1998 in werking getreden Wet Aanpassing heffing ter zake van aandelenoptierechten is verplaatst naar artikel 10a, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, waardoor artikel 32, derde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 dient te worden geschrapt.

De leden van de fracties van VVD en D66 wijzen op de brief van VNO-NCW van 24 juni 1998, waarin een passage uit de memorie van toelichting wordt geciteerd waarin wordt gesteld dat een prepensioen voorafgaat aan een ouderdomspensioen en vragen zich af of uit artikel 38, tweede lid, onderdeel d, niet blijkt dat prepensioen en ouderdomspensioen ook kunnen samengaan. Een prepensioenregeling gaat zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt vooraf aan een ouderdomspensioen en mag worden opgebouwd voor de periode tussen 60 en 65 jaar. Om een soepele begeleiding van de overgang van VUT-regelingen naar prepensioenregelingen mogelijk te maken is ervoor gekozen samenloop van verschillende pensioenvormen mogelijk te maken mits het totale niveau niet hoger is dan 85%. Dit niveau van 85% sluit aan bij het niveau van de meeste thans bestaande VUT-regelingen. Dit hogere niveau vóór 65-jarige leeftijd is gekozen om het gemis aan AOW-uitkeringen en de betaling van

AOW-premies te compenseren, hetgeen bij een ouderdomspensioen wordt gecompenseerd via een tijdelijk overbruggingspensioen. Het surplus boven 70% bij een prepensioenregeling kan derhalve worden beschouwd als de tegenhanger van het tijdelijk overbruggingspensioen. Vanuit de praktijk ontvingen wij signalen dat het wenselijk is een regeling te treffen voor die situaties waarin als gevolg van de overgang van VUT naar prepensioen mengvormen ontstaan van gedeeltelijk VUT en gedeeltelijk prepensioen, dan wel voor de situatie waarin het prepensioen gedeeltelijk wordt aangevuld met een vervroegd ingaand ouderdomspensioen. In verband met een soepele begeleiding van overgang van VUT naar prepensioen is ervoor gekozen om de samenloop van die pensioenvormen mogelijk te maken mits het totale niveau maar niet hoger is dan 85%.

DIVERSEN

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat wetteksten en de toelichting daarop, alsmede de memorie van toelichting niet altijd synchroon lopen. Wij hebben het wetsvoorstel op dit punt nog eens doorgenomen en in de bijgevoegde nota van wijziging aangepast. Daarbij is het wetsvoorstel tevens aan de meest recente wettekst aangepast. In de toelichting op de artikelen is de volgende onjuiste verwijzing geconstateerd: In de toelichting op artikel 18, eerste lid, wordt voor het moment van ingang van het nabestaandenpensioen verwezen naar artikel 18b, vijfde lid. Dit moet zijn artikel 18b, zesde lid. De toelichting is van overeenkomstige toepassing op artikel 18c, vierde lid.

De constatering van deze leden dat in de pensioendefinitie nog steeds de civielrechtelijk verouderde term «stiefkind» is gebruikt is terecht. Deze onjuistheid is in de bijgevoegde nota van wijziging hersteld.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst

Besluit van houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Financiën van 1998, nr. WDB98/...M, Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken, Directie Wetgeving Directe Belastingen;

Gelet op de artikelen 18g, 18h, en 19e van de Wet op de loonbelasting 1964;

De Raad van State gehoord (advies van.....1998, nr. WO6.98.....);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Financiën van , nr. WDB98/...U, Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken, Directie Wetgeving Directe Belastingen;

Hebben goedgevonden en verstaan:

In het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965¹ worden de volgende wijzigingen aangebracht.

A. In **artikel 1**, eerste lid, wordt na «artikelen 4, 7,» ingevoegd: 18g, 18h, 19e,.

B. Na **artikel 10** wordt ingevoegd:

Artikel 10a. Als perioden die meetellen als dienstjaren dan wel als diensttijd, bedoeld in de artikelen 18a, 18b, 18c, 18e, 18i en 38a van de wet, worden in aanmerking genomen:

a. de periode gedurende welke de dienstbetrekking heeft geduurd, daaronder begrepen perioden van – al dan niet in deeltijd –

1°. ouderschapsverlof als bedoeld in artikel 644 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;

2°. sabbatsverlof gedurende ten hoogste twaalf maanden;

3°. studieverlof ter zake van opleiding of studie voor een beroep als bedoeld in artikel 46, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964;

4°. verlof als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet financiering loopbaanonderbreking gedurende ten hoogste zes maanden;

met dien verstande dat de aldus in aanmerking te nemen dienstjaren dan wel diensttijd worden gerelateerd aan de omvang van het dienstverband en de omvang van het verlof;

b. perioden gedurende welke de werknemer in dienstbetrekking heeft gestaan tot een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap als bedoeld in artikel 10a, vierde lid, van de wet, welke niet in Nederland is gevestigd, mits hij bij die verbonden vennootschap niet heeft deelgenomen aan een pensioenregeling;

c. perioden gedurende welke, in aansluiting op de in onderdelen a en b bedoelde perioden, na onvrijwillig ontslag loongerelateerde uitkeringen worden ontvangen;

d. perioden gedurende welke, in aansluiting op de in onderdelen a en b bedoelde perioden, uitkeringen worden ontvangen ingevolge een regeling voor vervroegde uittreding als bedoeld in artikel 18i van de wet;

e. perioden gedurende welke, in aansluiting op de in onderdeel a en b bedoelde perioden, uitkeringen worden ontvangen ingevolge een prepensioenregeling als bedoeld in artikel 38a van de wet;

f. dienstjaren ten gevolge van waarde-overdracht van pensioenkapitaal, als bedoeld in de artikelen 32, vierde lid, 32a of 32b, van de Pensioen- en spaarfondsenwet, naar de huidige inhoudingsplichtige of de pensioen-

¹ Stb. 1965, 202, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 24 december 1997, Stb. 796.

uitvoerder van de huidige inhoudingsplichtige, voor zover deze jaren op basis van een adequate diensttijdadministratie kunnen worden vastgesteld;

g. perioden waarin de werknemer een tot zijn huishouden behorend kind verzorgt dat de leeftijd van twaalf jaar niet heeft bereikt, met dien verstande dat de perioden waarin hij geen kinderen verzorgt die de leeftijd van zes jaar niet hebben bereikt, meetellen voor de helft.

2. In afwijking van het eerste lid, onderdeel a, is met betrekking tot perioden vóór 8 juli 1994 gedurende welke de werknemer in dienstbetrekking heeft gestaan tot vorige inhoudingsplichtigen, inkoop van ontbrekende dienstjaren tot 8 juli 1994 toegestaan indien de werknemer aannemelijk kan maken dat er, gerelateerd aan de pensioenregeling bij de huidige inhoudingsplichtige, als gevolg van het ontbreken van die dienstjaren sprake is van een pensioentekort, daaronder begrepen perioden vóór 8 juli 1994 gedurende welke in het buitenland werkzaamheden zijn verricht voor een met een vorige inhoudingsplichtige verbonden vennootschap als bedoeld in artikel 10a, vierde lid, van de wet, welke niet in Nederland is gevestigd.

Artikel 10b

1. Als loonbestanddelen, bedoeld in artikel 18g, tweede lid, onderdeel a, van de wet, komen in aanmerking alle loonbestanddelen, met uitzondering van het genot van een ter beschikking gestelde auto. Daarbij komen loonstijgingen gedurende de vijf jaren voorafgaande aan de in de pensioenregeling vastgestelde ingangsdatum in aanmerking tot ten hoogste 2 percent boven het indexcijfer der regelingslonen zoals dat wordt berekend door het Centraal Bureau voor de Statistiek, met dien verstande dat in elk geval in aanmerking komen loonstijgingen als gevolg van gangbare functiewijzigingen of gangbare leeftijdsperiodieken.

2. Als loonbestanddelen, bedoeld in artikel 18g, tweede lid, onderdeel b, van de wet waarover de opbouw van het pensioen volgens een ander stelsel dan het eindloonstelsel dient plaats te vinden, komen in aanmerking niet tot het regelmatig genoten loon behorende loonbestanddelen.

3. Voor de toepassing van artikel 18g, tweede lid, onderdeel c, van de wet mag een loonsverlaging buiten beschouwing blijven, voor zover deze het gevolg is van het terugtreden naar een lager gekwalificeerde functie in de periode van tien jaren direct voorafgaande aan de in de pensioenregeling vastgestelde ingangsdatum.

Artikel 10c

Voor de toepassing van artikel 18h, tweede lid, van de wet is een regeling een pensioenregeling indien zij voldoet aan hoofdstuk IIA van de wet, mits:

- a. loonbestanddelen in natura niet tot het pensioengevend loon worden gerekend;
- b. de bedragen die op de voet van de regeling op het loon van de werknemer worden ingehouden niet meer bedragen dan hetgeen door de inhoudingsplichtige wordt bijgedragen;
- c. de in te bouwen uitkeringen ingevolge de Algemene Ouderdomswet per dienstjaar worden gesteld op ten minste de voor dat jaar geldende uitkeringen voor een ongehuwde persoon als omschreven in artikel 9, eerste lid, onderdeel 2a, en vijfde lid, onderdeel a, van die wet, vermeerderd met de vakantie-uitkering;
- d. indien de werknemer geen nabestaande of wees kan aanwijzen als waarop artikel 18b onderscheidenlijk 18c, van de wet betrekking heeft, de regeling geen nabestaandenpensioen onderscheidenlijk wezenpensioen omvat;

e. een tijdelijk overbruggingspensioen voor zover dat dient ter overbrugging van een uitkering ingevolge de Algemene Ouderdomswet is afgestemd op het op grond van artikel 18a, achtste lid, in de pensioenregeling in aanmerking genomen bedrag.

Artikel 10d

1. De Adviescommissie fiscale behandeling pensioenen bestaat uit een voorzitter, tevens lid, en zes andere leden.
2. De leden van de commissie zijn ten minste afkomstig uit kringen van:
 - a. werkgevers;
 - b. werknemers;
 - c. pensioenfondsen;
 - d. levensverzekeringsmaatschappijen;
 - e. de wetenschap.
3. De voorzitter en de leden van de commissie worden in overeenstemming met Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid benoemd door Onze Minister. Zij worden benoemd voor een termijn van ten hoogste vier jaren. Zij zijn te allen tijde herbenoembaar.
4. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast. In het secretariaat wordt voorzien door Onze Minister.
5. De kosten van de commissie komen ten laste van Onze Minister.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

NOTA VAN TOELICHTING

De wijzigingen in dit besluit strekken ertoe uitvoering te geven aan de ingevolge de Wet fiscale behandeling van pensioenen in de Wet op de loonbelasting 1964 geïntroduceerde delegatiebepalingen (artikelen 18g, 18h en 19e). In dit besluit wordt in de eerste plaats aangegeven welke perioden als dienstjaren dan wel als diensttijd worden aangemerkt. In de tweede plaats wordt invulling gegeven aan het begrip pensioengevend loon. In de derde plaats wordt voor geheel of gedeeltelijk in eigen beheer gehouden pensioenen invulling gegeven aan het gangbaarheids criterium voor collectieve regelingen. Tenslotte worden in dit besluit regels gesteld voor de samenstelling en werkwijze van de Adviescommissie fiscale behandeling pensioenen. Deze wijzigingen worden hierna toegelicht.

Onderdeel A (artikel 1 Besluit LB 1965)

Deze wijziging strekt ertoe aan artikel 1 een drietal delegatiebepalingen toe te voegen.

Onderdeel B (artikelen 10a, 10b, 10c en 10d Besluit LB 1965)

Ingevolge deze wijziging worden na artikel 10, de nieuwe artikelen 10a, 10b, 10c en 10d ingevoegd.

In het nieuwe artikel 10a, dat uitvoering geeft aan artikel 18g, eerste lid, van de wet, worden de perioden die meetellen als dienstjaren voor het begrip diensttijd, zoals bedoeld in de artikelen 18a, 18b, 18c, 18e, 18i en 38a van de wet, nader ingevuld.

In het eerste lid, onderdeel a, is geregeld dat de periode gedurende welke de actuele dienstbetrekking heeft geduurd bepalend is voor de vaststelling van de diensttijd. Daarbij is van belang dat de diensttijd die voor de pensioenregeling mee kan tellen zowel voor de inhoudingsplichtige als de werknemer als zodanig kenbaar moet zijn. Voor de diensttijd waarin geen of ten opzichte van de actuele pensioenregeling onvoldoende pensioenrechten zijn opgebouwd, kunnen door de inhoudingsplichtige dan wel de werknemer aanvullende pensioenaanspraken worden ingekocht. Dat wil zeggen dat in een pensioenregeling met een opbouwpercentage van 1,75% over jaren waarover minder dan die 1,75% pensioenopbouw heeft plaatsgevonden, alsnog de ruimte tot 1,75% per dienstjaar kan worden ingekocht. Behoudens de uitzondering in onderdeel f kunnen jaren vanaf 8 juli 1994 doorgebracht in dienstbetrekking bij vorige inhoudingsplichtigen niet worden ingekocht. Voor deze tekorten uit dienstbetrekkingen bij vorige werkgevers is men, behoudens de in het tweede lid opgenomen uitzondering, aangewezen op het lijfrenteregime. Onder diensttijd worden tevens begrepen de hierna genoemde perioden van verlof – al dan niet in deeltijd – waarbij het dienstverband in stand wordt gehouden:

- perioden van ouderschapsverlof voor zover wordt voldaan aan de in artikel 644 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek gestelde voorwaarden;
- sabbatsverlof voor dit verlof een periode van 12 maanden niet overschrijdt;
- studieverlof ter zake van opleiding of studie voor een beroep, zoals omschreven in artikel 46, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964;
- verlof als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Wet financiering loopbaanonderbreking, dat wil zeggen een gehele of gedeeltelijke onderbreking van de arbeid gedurende een periode van ten hoogste 6 maanden ten behoeve van zorg of educatie waaronder mede wordt verstaan het vergroten van de arbeidskwalificatie.

De mate waarin de verlofperioden als diensttijd meetellen hangt af van de omvang van het dienstverband en de omvang van het verlof. Zo zal een periode van volledig verlof gedurende een voltijds dienstverband voor de volledige duur meetellen, terwijl een periode van verlof gedurende een deeltijd dienstverband evenredig met de deeltijdfactor moet worden herrekend. Daarnaast kan bijvoorbeeld vanuit een voltijds-dienstverband in deeltijd worden gewerkt en het overige deel worden ingevuld door een van de genoemde verlofvormen. Ook in die situatie wordt een voltijds dienstverband in aanmerking genomen.

In het eerste lid, onderdeel b, is geregeld dat als diensttijd tevens wordt aangemerkt de periode waarin de werknemer in dienstbetrekking heeft gestaan tot een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap als bedoeld in artikel 10a van de wet, welke in het buitenland is gevestigd, en de werknemer aldaar niet heeft deelgenomen aan een pensioenregeling. Ingeval bij de in het buitenland gevestigde verbonden vennootschap wel wordt deelgenomen aan een pensioenregeling, maar desalniettemin sprake is van een pensioentekort kan het pensioentekort met ingang van 8 juli 1994 worden ingehaald via de in onderdeel f geboden mogelijkheid van waardeoverdracht. Pensioentekorten die in het buitenland zijn ontstaan in jaren vóór 8 juli 1994 kunnen worden gerepareerd via de in het tweede lid geboden mogelijkheid tot inkoop. In de drie hiervoor beschreven situaties waarin wordt toegestaan dat de in het buitenland gewerkte periode als diensttijd wordt meegenomen, worden de pensioenlasten in beginsel toegerekend aan de buitenlandse periode en dienen deze te worden doorberekend aan het in het buitenland gevestigde verbonden lichaam.

In het eerste lid, onderdeel c, is geregeld dat pensioenopbouw kan worden voortgezet over perioden na onvrijwillig ontslag, voor zover een loongerelateerde uitkering wordt ontvangen. Met name bij de uitvoering van een sociaal plan of afvloeiingsregeling wordt hier de mogelijkheid gecreëerd om pensioenopbouw voort te zetten over perioden tussen het moment van onvrijwillig ontslag en een nieuw te aanvaarden dienstbetrekking of het moment van pensioeningang.

In het eerste lid, onderdeel d, is geregeld dat de pensioenopbouw ook kan worden voortgezet gedurende de periode dat de werknemer van de inhoudingsplichtige die de pensioentoezegging heeft gedaan, in aansluiting op de in onderdelen a en b bedoelde perioden een VUT-uitkering ontvangt.

In het eerste lid, onderdeel e, is bepaald dat ingeval de VUT-regeling is omgezet in een prepensioenregeling, de pensioenopbouw mag worden voortgezet gedurende de periode dat de werknemer in aansluiting op de in onderdeel a bedoelde periode prepensioen als bedoeld in artikel 38a van de wet geniet.

In het eerste lid, onderdeel f, is aangegeven dat ingeval van waardeoverdracht van pensioenkapitaal als bedoeld in de artikelen 32, vierde lid, 32a of 32b, van de Pensioen- en spaarfondsenwet naar de (pensioen-uitvoerder van de) huidige inhoudingsplichtige de daarbij behorende dienstjaren die ontstaan ten gevolge van die waardeoverdracht mogen meetellen als diensttijd voor de huidige pensioenregeling (fictieve dienstjaren). Daarnaast biedt de tekst van onderdeel f de mogelijkheid, in plaats van de fictieve dienstjaren, de werkelijk bij de overdragende inhoudingsplichtige doorgebrachte diensttijd in aanmerking te nemen voor zover deze jaren op basis van een adequate diensttijdadministratie kunnen worden vastgesteld. Als in die jaren in deeltijd is gewerkt moet uiteraard de deeltijdfactor op de dienstjaren worden toegepast. Een en ander betekent dat zowel de diensttijd zelf als de omvang van de dienstbetrekking vast moeten staan.

Tenslotte is in het eerste lid, onderdeel g geregeld dat ook de jaren waarin men kinderen tot twaalf jaar verzorgt geheel (bij verzorging van

kinderen beneden zes jaar) of voor de helft (bij verzorging van kinderen van zes tot 12 jaar) als diensttijd mogen worden beschouwd.

In het tweede lid is de mogelijkheid geopend om inkoop van dienstjaren die vóór 8 juli 1994 bij vorige inhoudingsplichtigen in dienstbetrekking zijn doorgebracht mogelijk te maken. De datum 8 juli 1994 is gekozen omdat op dat moment artikel 32a van de Pensioen en spaarfondsenwet is ingevoerd waardoor de werknemers een recht op waardeoverdracht hebben verkregen. Vanzelfsprekend kunnen alleen werkelijke dienstjaren worden ingekocht, voorzover er feitelijk een pensioentekort aanwezig is, afgemeten aan de actuele pensioenregeling. De bewijslast voor de inkoop van dienstjaren bij een vorige inhoudingsplichtige ligt bij de werknemer. Dienstjaren in het buitenland tellen, behoudens de vóór 8 juli 1994 in het buitenland doorgebrachte dienstjaren als gevolg van uitzending naar een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap, niet mee. Het begrip «verbonden vennootschap» wordt op de voor de loonbelasting gebruikelijke wijze ingevuld, vergelijk artikel 10a van de Wet op de loonbelasting 1964.

In het nieuwe artikel 10b worden nadere regels gegeven met betrekking tot de elementen van het loon die niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de vaststelling van het pensioengevend loon indien een pensioenregeling is gebaseerd op het laatstgenoten loon (eindloonstelsel). Tevens worden nadere regels gegeven met betrekking tot het vaststellen van het pensioengevend loon in situaties van demotie. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 18g, tweede lid, van de wet.

In het eerste lid van artikel 10b is geregeld dat voor de toepassing van artikel 18g, tweede lid, onderdeel a, van de wet onder pensioengevend loon mag worden begrepen alle (bruto) loonbestanddelen in geld en in natura, met uitzondering van het genot van een ter beschikking gestelde auto. Met loonstijgingen vijf jaar voorafgaande aan de pensioeningangsdatum mag alleen rekening worden gehouden voor zover deze niet meer bedragen dan 2 percent boven het indexcijfer der regelingslonen zoals dat wordt berekend door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Met loonstijgingen die passen binnen het normale carrièrepatroon mag in elk geval rekening worden gehouden.

In het tweede lid, dat uitvoering geeft aan artikel 18g, tweede lid, onderdeel b, van de wet, is aangegeven welke loonbestanddelen als pensioengevend loon kunnen worden aangemerkt, ingeval er sprake is van een ander stelsel dan het eindloonstelsel. Het betreft variabele loonbestanddelen in geld of in natura (met uitzondering van het genot van een ter beschikking gestelde auto), zoals provisie, ploegentoeslagen, overwerkvergoedingen en winstafhankelijke beloningen. Deze variabele looncomponenten kunnen derhalve niet tot het pensioengevend loon worden gerekend ingeval van een eindloonregeling als omschreven in de artikelen 18a tot en met 18e van de wet.

In het derde lid is aangegeven dat voor de toepassing van artikel 18g, tweede lid, onderdeel c, van de wet met loondalingen geen rekening hoeft te worden gehouden, voor zover sprake is van een daling ten gevolge van het terugtreden naar een lager gekwalificeerde functie (demotie) in een periode van ten hoogste tien jaar voorafgaande aan de in de pensioenregeling vastgestelde ingangsdatum.

In het nieuwe artikel 10c wordt uitvoering gegeven aan de in artikel 18h, tweede lid, van de wet opgenomen delegatiebepaling. Aan pensioenen als bedoeld in artikel 18h, eerste lid, van de wet (waarbij het pensioen geheel of gedeeltelijk in eigen beheer wordt opgebouwd) behoort niet meer fiscale ruimte te worden geboden dan pleegt te worden genomen door pensioenen van werknemers in de collectieve sector en werknemers van wie de pensioenrechten zijn verzekerd bij een pensioenfonds of verzekeraar als bedoeld in artikel 19a, eerste lid, onderdelen a, b of c. Voor de in

eigen beheer gehouden regelingen bepalen de collectieve regelingen de trend met betrekking tot een maatschappelijk redelijk pensioen en zijn de geheel of gedeeltelijk in eigen beheer opgebouwde regelingen trendvolgend. Daarom is in artikel 18h, tweede lid, van de wet een toetsingskader voor geheel of gedeeltelijk in eigen beheer opgebouwde (trendvolgende) pensioenregelingen voorzien.

Loonbestanddelen in natura behoren ingevolge onderdeel a niet tot de pensioengrondslag. Deze uitsluiting is niet beperkt tot de pensioengrondslag in een eindloonstelsel, doch strekt zich tevens uit tot de pensioengrondslag in een ander dan het eindloonstelsel (middelloonsysteem of beschikbare premieregeling). Deze beperking is opgenomen omdat het in bestaande pensioenregelingen niet of bijna niet voor komt dat loon in natura tot de pensioengrondslag wordt gerekend.

Onderdeel b bepaalt dat een eventuele eigen bijdrage in het niet-individueel gekozen deel van de pensioenlast tot een bepaald maximum, te weten ten hoogste het bedrag dat de inhoudingsplichtige heeft bijgedragen, tot het pensioengevend loon behoort. Met deze beperking wordt bereikt dat de pensioentoezegging niet afwijkt van hetgeen in andere regelingen gebruikelijk is. In extern verzekerde regelingen is de pensioenlast van het collectief toegekende pensioen in het algemeen verdeeld tussen werkgever en werknemer. Zou deze beperking niet worden aangelegd dan zou het werkgeversdeel kunnen worden omgezet in gewoon loon, waarbij het werknemersdeel met een zelfde bedrag zou worden verhoogd. Indien dan dit bedrag tot de pensioengrondslag zou mogen worden gerekend, zou dit tot gevolg hebben dat de pensioengrondslag hoger wordt, waardoor de pensioenlast eveneens sterk zou toenemen. Het ligt daarom voor de hand dat werkgevers in trendbepalende regelingen geen verandering in de bestaande verdeling van de pensioenlast zullen brengen, behoudens voor individueel gekozen elementen die voor rekening van de werknemer zullen komen.

Onderdeel c schrijft voor welke AOW-uitkering dient te worden ingebouwd. Ten aanzien van de in artikel 18h, eerste lid, van de wet omschreven toezeggingen dient uit te worden gegaan van ten minste de uitkering voor een ongehuwde persoon, zonder de structurele verhogingen doch met inbegrip van het vakantiegeld. Deze beperking sluit zoveel mogelijk aan bij hetgeen thans gebruikelijk is in de collectieve sector, waar ten minste de AOW-uitkering voor een ongehuwde persoon pleegt te worden ingebouwd, maar vaak ook meer. Ook hier bestaat niet de verwachting dat de AOW-inbouw zal worden verlaagd, omdat de pensioenlasten daardoor te sterk zouden toenemen.

In onderdeel d wordt bepaald dat voor pensioentoezeggingen als bedoeld in artikel 18h, slechts een nabestaanden of een wezenpensioen kan worden toegekend indien de werknemer een nabestaande of een wees kan aanwijzen als bedoeld in de artikelen 18b en 18c van de wet. Met betrekking tot het nabestaandenpensioen betekent dit dat ten minste één van de volgende personen dient te worden aangewezen: de echtgenote of een gewezen echtgenote van de werknemer, iemand waarmee hij een gezamenlijke huishouding voert of heeft gevoerd en waarmee geen bloed of aanverwantschap in de rechte lijn bestaat alsmede kinderen en pleegkinderen die de leeftijd van 30 jaar nog niet hebben bereikt. Deze beperking is opgenomen omdat het in collectieve regelingen weliswaar voor kan komen dat nabestaanden- en wezenpensioen wordt opgebouwd terwijl er geen nabestaanden of wezen zijn, maar het premiedeel voor het nabestaanden- en wezenpensioen voor werknemers die uiteindelijk geen nabestaanden zullen hebben slechts ten dele aan die werknemers ten goede zal komen. Dit premiedeel wordt behandeld als een solidariteitsheffing voor de overige nabestaanden en zal door een werknemer zonder partner slechts op basis van een seksneutrale ruilvoet kunnen worden omgezet in ouderdompensioen. Mede doordat deze op

artikel 2b van de Pensioen en spaarfondsenwet gebaseerde ruilmogelijkheid tot een lastenverhoging zal kunnen leiden, wordt door veel fondsen het risico van vooroverlijden slechts op risicobasis verzekerd, waardoor er geen uit te ruilen waarde zal zijn voor het nabestaandenpensioen. De premie voor nabestaandenpensioen kan daardoor in collectieve regelingen laag worden gehouden. In de eigen beheer-situatie kan van een dergelijke solidariteitsheffing geen sprake zijn, zodat het voor de hand ligt aan te sluiten bij de werkelijke samenlevings-situatie van de werknemer.

In dit verband dient tevens bedacht te worden dat ingeval een directeur-groootaandeelhouder zijn pensioenregeling niet in eigen beheer, maar elders, bijvoorbeeld bij een levensverzekeringsmaatschappij onderbrengt, hij ook geen premie voor een nabestaandenpensioen zal betalen indien hij geen nabestaanden heeft. Ten overvloede zij hier nog aan toegevoegd dat indien de directeur-groootaandeelhouder op enig moment alsnog een partner of kinderen krijgt, hij alsnog, in wezen met terugwerkende kracht, een nabestaandenpensioen kan opbouwen waarmee fiscaal ten volle rekening zal worden gehouden.

In onderdeel e tenslotte is opgenomen dat de AOW-uitkering waarmee in het tijdelijk overbruggingspensioen rekening wordt gehouden, dezelfde AOW moet zijn waarmee bij de opbouw van het ouderdompensioen rekening wordt gehouden. Op grond van onderdeel c zal dat minimaal de AOW voor een ongehuwde persoon zijn.

In het nieuwe artikel 10d worden regels gegeven met betrekking tot de samenstelling, de benoeming, de werkwijze, het secretariaat en de kosten van de in artikel 19e van de wet genoemde Adviescommissie fiscale behandeling pensioenen. De commissie bestaat uit een voorzitter, tevens lid, en zes andere leden die afkomstig zijn uit kringen van werkgevers, werknemers, pensioenfondsen, levensverzekeringsmaatschappijen en de wetenschap. De voorzitter en de leden van de commissie worden in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid benoemd door onze Minister. Vervolgens is bepaald dat de commissie haar eigen werkwijze vaststelt en door onze Minister wordt voorzien in het secretariaat. Tenslotte wordt geregeld dat de kosten van de commissie ten laste van onze Minister komen.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend