

Vergaderjaar 2004–2005

29 760

Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, de Wet arbeid en zorg en van enige andere wetten (Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling)

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG EN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 3 november 2004

INHOUDSOPGAVE

I. ALGEMEEN	2	III. TIJDELIJKE OUDERSCHAPSVERLOF-KORTING	54
1. Inleiding	2	IV. UITGANGSPUNTEN VUT/PREPENSIEN	57
2. Afspraken met sociale partners	2	1. Vut	58
3. Convenant	3	1.1. Zware beroepen	65
4. Motie Verhagen c.s.	5	1.2. Dubbele heffing	66
5. Arbeidsparticipatie	6	2. Pensioenen	67
II. Levensloop	10	2.1. Afkoop	71
1. Doelstelling	15	2.2. Interne waardeoverdracht	74
2. Emancipatie effectrapportage	19	2.3. Franchise	74
3. Deelname aan de levensloopregeling	22	3. Overgangsrecht	75
4. Reikwijdte	28	4. Lijfrenten	79
5. Fiscale verlofspaarregeling als basis	31	5. Verplichte opgave	81
6. Tijd en geldsparen	32	6. Stamrechtvrijstelling	83
7. Maximale opbouw	35	7. Variabilisering	84
8. Individueel versus collectief	37	8. Budgettaire effecten	85
9. Relatie met spaarloon	38	9. Koopkracht	96
10. Kredietfaciliteit	41	10. Uitvoering	96
11. Werknemersverzekeringen	42	11. Administratieve lasten	100
12. Extra stortingen	45	12. Advies Raad van State	101
13. Overdraagbaarheid van de levensloopregeling	47	13. Delegatiebepalingen	103
14. Internationale aspecten	48	14. Commentaar	105
15. Budget	51	15. Evaluatie	107
16. Administratieve lasten	53	16. Artikel 11 wet op de loonbelasting 1964	107
		17. Artikel 19g wet op de loonbelasting 1964	107
		18. Artikel 38c wet op de loonbelasting 1964	108

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De regering heeft er met tevredenheid kennis van genomen dat alle aan het woord zijnde fracties hebben aangegeven het onderhavige wetsvoorstel met veel belangstelling te hebben gelezen. Het feit dat de doelstelling die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, te weten de verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen en het ruimte bieden voor een levensloopergericht beleid, breed wordt onderschreven, stemt eveneens tot tevredenheid. Dit neemt niet weg dat er ook kritische geluiden zijn. De regering zal zich inspannen om in de onderhavige nota alle gestelde vragen te beantwoorden en eventuele twijfels weg te nemen.

2. Afspraken met sociale partners

Door de leden van de fracties van PvdA, SP, GroenLinks, LPF en Christen-Unie worden vragen gesteld over het mislukken van het Voorjaarsoverleg. Zij vragen dit mede vanwege het gegeven dat het wetsvoorstel er, inclusief de consequenties van de motie Verhagen c.s.¹ aanmerkelijk anders uitziet dan de regering in zijn brieven van 3 mei en 25 mei jl. heeft aangegeven. Was in dat licht bezien het mislukken van het Voorjaarsoverleg wel onvermijdelijk, zo vragen zij zich af.

In het najaar van 2003 was, na het indienen van het Belastingplan 2004, duidelijk geworden dat sociale partners grote bezwaren hadden tegen de daarin opgenomen voorstellen met betrekking tot VUT en prepensioen. Ook bij het parlement bestond veel weerstand tegen het voorstel om bij VUT-uitkeringen de belasting in één keer te heffen. Onder meer deze aspecten hebben geleid tot de afspraak in het najaarsakkoord van 18 november, dat sociale partners en kabinet nader zouden overleggen over een stelsel van fiscale facilitatie van VUT/prepensioen en levensloop. Op 18 maart heeft de regering vervolgens een eerste aanzet gedaan, waarbij onder meer een alternatief is geboden voor de in het Belastingplan 2004 opgenomen systematiek van de «heffing ineens» bij VUT-regelingen. Op 8 april heeft de regering vervolgens een compromisvoorstel aangereikt. Dit compromisvoorstel bevatte naast een andere heffingsystematiek voor VUT-regelingen ook een spijleeftijd van 63,5 jaar en het in stand houden van de mogelijkheid van een maximumopbouw van 100% voor ouderdomspensioen. Vervolgens is op 18 mei de totale ruimte in het bod verder vergroot, onder andere door een verdere verlaging van de spijleeftijd.

Zoals ook al aangegeven in de brief van 25 mei was noch de spijleeftijd, noch het overgangsrecht en evenmin de totale beschikbare financiële ruimte het breekpunt om te komen tot een akkoord. Ook tijdens de hoorzitting is gebleken dat ook sociale partners, zowel de werkgevers als de werknemers, het punt van de opting out zonder bestemmingsdoel uit de collectieve VUT of prepensioenregelingen beschouwen als het punt waardoor kabinet niet met de vakbeweging tot overeenstemming kon komen. Dit verschil is dus gebaseerd op een fundamenteel verschil van mening over de grenzen van collectiviteit, solidariteit en individuele keuzevrijheid, dit wordt opgemerkt in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA. Budgettaire en praktische overwegingen speelden daarbij een ondergeschikte rol. De regering is van mening dat verplichte deelname aan een collectieve regeling voor vervroegd uittreden in een snel vergrijzende samenleving niet gewenst is. Om sociale partners tegemoet te komen heeft de regering in het kader van het overleg aangegeven in te kunnen stemmen met een lagere spijleeftijd dan 65 jaar. Dit zou uiteraard als consequentie hebben gehad, dat structureel collectieve vervroegde uittredingsregelingen zouden blijven bestaan. Als tegenwicht daarvoor heeft de regering aangegeven, dat de mogelijkheid van opting out dan in

¹ Kamerstukken II 2004/2005, 29 800, nr. 4.

dergelijke regelingen zou moeten worden opgenomen. Op deze manier zouden de wensen van sociale partners met betrekking tot collectieve regelingen en de wens van de regering met betrekking tot individuele vrijheid gecombineerd kunnen worden.

De versoepelingen die na de maatregelen zoals aangekondigd in de brief van de regering van 3 mei jl. nog in het wetsvoorstel zijn aangebracht, hebben uitsluitend betrekking op het overgangsrecht en zouden daardoor naar het oordeel van de regering er niet toe hebben kunnen leiden, dat alsnog overeenstemming met de werknemersorganisaties zou kunnen worden bereikt. De redenen om versoepelingen in het overgangsrecht aan te brengen, dan wel de door de coalitie naderhand gevraagde versoepelingen te accepteren, hebben alles te maken met het feit dat de regering gehoor heeft willen geven aan de kritische geluiden die van diverse kanten over de beleidskeuzes naar voren werden gebracht. Het draagvlak voor deze keuzes wordt hierdoor vergroot, terwijl structureel wél de gewenste situatie, geen vervroegd uittreden anders dan op eigen kosten, wordt bereikt.

Het handhaven van een fiscale faciliteit voor een prepensioenregeling met een spijleeftijd van 62,5 jaar, onderdeel van het eindbod van 18 mei 2004, was voor de regering uitsluitend een optie in geval van een akkoord met de sociale partners, dit in reactie op een desbetreffende vraag van de leden van de ChristenUnie. Zonder dit akkoord, en dus buiten het complete pakket van het eindbod, is een verlaging van de uittreedleeftijd voor collectieve regelingen in de visie van de regering niet gewenst.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een puntsgewijze reactie op de 13 punten uit bijlage 4 van de gezamenlijke brief van FNV, CNV en MHP van 4 oktober jl. Een dergelijke vergelijking kan naar het oordeel van de regering echter tot geen andere conclusie leiden dan dat het aspect van opting out zonder bestemmingsdoel het cruciale punt is waardoor geen akkoord is bereikt.

De leden van de fractie van de VVD willen graag weten of zij er van uit kunnen gaan dat CAO's of delen daarvan niet algemeen verbindend zullen worden verklaard als daaruit loonstijgingen voortvloeien. Conform het onlangs gewijzigde Toetsingskader AVV worden CAO-bepalingen die contractloonstijgingen inhouden, tijdelijk (in de periode vanaf 1 november 2004 tot en met 31 december 2005) niet algemeen verbindend verklaard. De in het Toetsingskader AVV vastgelegde criteria zullen daarbij worden gehanteerd.¹

3. Convenant

De leden van de fracties van de PvdA en ChristenUnie willen graag een nadere toelichting op de status van het op 9 december 1997 tussen kabinet en sociale partners gesloten pensioenconvenant, gericht op modernisering en versobering van het pensioenstelsel.

In dit convenant zijn kabinet en sociale partners de volgende doelstellingen overeengekomen:

1. Modernisering van de regelingen op het terrein van de aanvullende pensioenen
2. Het realiseren van kostenbeheersing in de aanvullende pensioenregelingen in het kader van een verantwoord arbeidsvoorwaardenbeleid
3. Het voor meer mensen toegankelijk maken van aanvullende pensioenregelingen.

Eén van de afspraken die in het kader van dat convenant is gemaakt luidde als volgt:

De regering en de sociale partners hechten groot belang aan een beleid gericht op het bevorderen van de participatie van ouderen. De Stichting van de Arbeid heeft in juli 1997 aanbevelingen gericht op een

¹ Kamerstukken 2003/2004, 29 200 XV, nrs. 103 en 104 en Staatscourant 13 augustus 2004, nr. 154 / pag. 11.

participatie bevorderend ouderenbeleid (nr. 8/97) uitgebracht. Partijen streven er naar om eventuele knelpunten wat betreft arbeidspensioenen in relatie tot participatie van ouderen, uit de weg te ruimen.

Er was voorzien in een evaluatie, af te ronden op 1 maart 2001. Wat betreft de looptijd van het convenant was bepaald, dat dit zou doorlopen tot het moment waarop de evaluatie was afgerond en de gezamenlijk voorbereide conclusies uit die evaluaties zouden zijn vastgesteld.

Ten behoeve van de evaluatie van het convenant is een meetwijzer opgesteld in overleg tussen kabinet, sociale partners en de Pensioen- en Verzekeringskamer, voor de kwantificering van de macro pensioenlastenontwikkeling. Indien de uitkomst van de evaluatie negatief zou zijn, wat betekende dat de macro pensioenlasten zouden zijn gestegen, dan zou dit als consequentie hebben dat de regering de fiscale facilitering van de collectieve aanvullende pensioenen tot het niveau van middelloonregelingen zou kunnen beperken. Een andere, toen eveneens actuele, optie was om de verplichtstelling van pensioenregelingen te beperken tot middelloonregelingen en tot het niveau van het maximum dagloon. De uitkomst van de evaluatie liet echter zien dat de macro pensioenlasten in beperkte mate waren gedaald. Dit was voor de regering reden om te constateren dat er geen aanleiding meer was om de twee hiervoor genoemde beleidsmaatregelen in te voeren. Er zijn in de zomer van 2002 wel gesprekken gevoerd om na te gaan of het wenselijk en ook mogelijk was om tot een nieuw pensioenconvenant te komen. Deze besprekingen hebben echter niet daadwerkelijk tot een convenant geleid. Het gegeven dat de regering nu kiest voor een ander systeem van fiscale facilitering van vervroegde uittredingsregelingen staat los van het pensioenconvenant uit 1997 waarvan de looptijd ruim 3 jaar is verstreken.

De leden van de PvdA-fractie willen graag nadere informatie van de regering over pensioenhervormingen in andere Europese landen zoals Duitsland, Italië, Frankrijk en Spanje, met name in relatie tot de voorstellen in Nederland.

Nederland is door zijn hoge besparingsniveau beter tegen de vergrijzing gewapend dan andere landen in Europese Unie. Dit is echter geen reden om ons «rijk» te rekenen, zo oordeelde de WRR in zijn studie Generatiebewust beleid¹. De onderlinge afhankelijkheid van de economieën betekent dat Nederland ondanks zijn comparatieve voordelen ten opzichte van andere landen toch met de gevolgen van de daar optredende problemen zal worden geconfronteerd. De mogelijkheden om aan de invloed van de vergrijzing op het kapitaalrendement te ontkomen door overschotten van pensioenbesparingen in het buitenland te investeren zijn bovendien beperkt doordat de rijke(re) landen onderling weinig verschillen in hun fase in het vergrijzingproces. De relatief gunstige positie van Nederland ten opzichte van enkele andere Europese landen kan naar de mening van de regering geen argument zijn om van verdere hervormingen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers af te zien. In verschillende landen in Europa worden maatregelen getroffen om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Een vergelijking tussen de maatregelen is moeilijk te maken, omdat de uitgangspunten steeds verschillend zijn. De gemene deler is echter dat er langer doorgewerkt moet worden. De voorgestelde maatregelen in Nederland hebben tot doel om ook voor toekomstige generaties een solide pensioenstelsel te behouden.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD stellen terecht vast dat in internationaal verband veelal de omkeerregeling wordt geadviseerd voor zover het pensioenen betreft. De discussies in internationaal verband (met name in de EU en OESO) hebben echter voornamelijk betrekking op het

¹ WRR rapporten aan de regering 55
Generatiebewustbeleid.

pensioen als oudedagvoorziening en niet als regeling voor het vervroegd uittreden zoals beoogd in mogelijke VUT-regelingen en prepensioen. Het karakter van een regeling voor vervroegd uittreden is wezenlijk anders dan een pensioen als oudedagvoorziening. In die zin heeft een verwijzing naar de internationale discussies slechts beperkte betekenis.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering hoe de omzetting van een omslaggefinancierd stelsel naar een kapitaalgedekt stelsel in landen in Zuid-Amerika en het voormalig Oostblok heeft plaatsgevonden. Welke lessen zijn daaruit te leren voor Nederland, zo vragen zij zich af. Er is geen specifieke informatie voorhanden over de manier waarop in andere landen het hervormingsproces heeft plaatsgevonden. De vraag is of deze informatie veel nieuwe feiten aan de dag zou brengen waarmee rekening gehouden kan of moet worden. In het algemeen geldt dat vergelijkingen met andere landen zich moeilijk laten maken. Verschil in bevolkingsopbouw, in sociaal-economische cultuur of structuur, al dergelijke aspecten leiden er snel toe dat een vergelijking mank gaat. Voor zover het gaat over transitie van het ene systeem naar het andere, kan worden gezegd dat dit in het algemeen gepaard gaat met herverdelingseffecten en dus ook de nodige pijn met zich meebrengt. Dit is een verschijnsel dat zich niet alleen in de landen in Zuid-Amerika en het Oostblok voordoet, dit zien we ook in landen in West-Europa zoals Duitsland, Italië en Frankrijk. Daaruit kan overigens ook de conclusie worden getrokken dat langer wachten met het nemen van de nodige maatregelen, er niet tot leidt dat de maatregelen als minder pijnlijk worden ervaren.

4. Motie Verhagen c.s.

In antwoord op de vragen van de leden van de diverse fracties wordt ten eerste opgemerkt dat de Nota van Wijziging¹ naar aanleiding van de motie Verhagen c.s.² is ingediend.

De leden van de fractie van PvdA vragen zich af of de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel nog wel serieus genomen kan worden, gezien bepaalde uitspraken van vice-premier Zalm. De uitspraken van de vice-premier kunnen en mogen niet worden beschouwd als een signaal dat de parlementaire behandeling in feite al een gegeven is. De opmerkingen van de vice-premier hadden betrekking op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Gegeven het feit dat tijdens de Algemene Beschouwingen op 28 en 29 september een kamermeerderheid zich in positieve zin heeft uitgelaten over de hoofdlijnen voor het beleid, ligt het niet voor de hand om enkele dagen later, voor een totaal andere koers te kiezen. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel zelf, waar de onderhavige nota onderdeel van uitmaakt, wordt in detail op de verschillende maatregelen uit het wetsvoorstel ingegaan.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de in het overgangsrecht voor de fiscale behandeling van VUT-en prepensioenregelingen opgenomen leeftijdsgrens van 55 jaar juridisch houdbaar is. Naar de mening van de regering is deze leeftijdsgrens inderdaad juridisch houdbaar. Daarbij is getoetst aan artikel 1 van de Grondwet en artikel 26 IVBPR. Deze algemene discriminatieverboden zien ook op onderscheid op grond van leeftijd. Op grond van deze bepalingen is onderscheid op grond van leeftijd slechts toelaatbaar indien sprake is van een redelijke en objectieve rechtvaardiging. Naar de mening van de regering is er een voldoende zwaarwegende rechtvaardigingsgrond om in dit overgangsrecht een leeftijdsgrens op te nemen. De afschaffing van de fiscale facilitering van VUT- en prepensioenregelingen zal naar verwachting tot gevolg hebben dat dergelijke collectieve, verplichte regelingen zullen verdwijnen of in ieder geval zullen worden versoerd. Een werknemer die toch fiscaal gefacilieerd wil sparen voor vervroegde uitreding kan dit doen via de

¹ Kamerstukken II 2004/2005, 29 760, nr. 8.

² Kamerstukken II 2004/2005, 29 800, nr. 4.

levensloopregeling. Voor werknemers die de beoogde uittredingsdatum al bijna hebben bereikt, biedt de levensloopregeling echter geen soelaas. Zonder het voorgestelde overgangsrecht zouden deze werknemers derhalve in een nadeliger positie worden gebracht dan jongere werknemers, die nog wel voldoende tijd hebben om via de levensloopregeling een bedrag te sparen voor de vervroegde uittreding. In antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie en de leden van de fractie van GroenLinks kan nog worden toegevoegd dat een maatregel als hier aan de orde, betreffende de fiscale behandeling van VUT- en pre-pensioen, niet valt onder de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd (WGBL) c.q. de Kaderrichtlijn 2000/78/EG. Er is sprake van een fiscale maatregel die niet kan worden aangemerkt als een arbeidsvoorwaarde, zodat deze maatregel niet onder de reikwijdte van de wet c.q. de Kaderrichtlijn valt.

5. Arbeidsparticipatie

Uit de gestelde vragen blijkt dat de doelstelling bevordering van arbeidsparticipatie van ouderen die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, breed wordt gedragen. De komende vergrijzing zal leiden tot extra uitgaven voor onder andere AOW en zorg. Tegelijkertijd dreigt de vergrijzing het economisch draagvlak van de collectieve voorzieningen uit te hollen. Als er niets verandert zullen er de komende decennia tegenover steeds meer gepensioneerden, steeds minder werkenden komen te staan die de kosten van de collectieve regelingen moeten opbrengen. Om het draagvlak van de collectieve voorzieningen (anders dan voor vervroegde uitreding) veilig te stellen is het daarom noodzakelijk dat de arbeidsparticipatie verder toeneemt. Dit geldt in het bijzonder voor de arbeidsparticipatie van ouderen (55–64 jaar).

Veel fracties hebben vragen gesteld over de door de regering gepresenteerde cijfers en refereren aan andere cijfers m.b.t. (de ontwikkeling van de) arbeidsparticipatie van ouderen. In bijlage 1 bij deze nota naar aanleiding van het verslag wordt uitgebreid ingegaan op de (interpretatie van) deze verschillende cijfers. Op een aantal punten die met betrekking tot de (interpretatie van) cijfers door fracties naar voren zijn gebracht past evenwel op deze plaats een reactie.

Dat betreft in de eerste plaats de stelling dat ook zonder de nu door de regering voorgestelde maatregelen op het terrein van VUT, prepensioen en levensloop de arbeidsparticipatie zal stijgen tot een structureel houdbaar niveau. Daarbij wordt met name gerefereerd aan door professor De Beer gepresenteerde cijfers over arbeidsparticipatie waaruit blijkt dat Nederland in de Europese Unie behoort tot de landen met de hoogste arbeidsparticipatie in personen onder de potentiële beroepsbevolking. Dat klopt, maar hierbij past een kanttekening. Voor het (toekomstig) economisch draagvlak van de collectieve voorzieningen is het niet alleen van belang om te kijken naar het aantal personen dat werkt, maar ook naar het aantal per werkzame persoon feitelijk gewerkte uren. Wat dat laatste betreft neemt ons land de laagste plaats in. En als beide cijfers worden gecombineerd (feitelijk gewerkte uren per hoofd van de potentiële beroepsbevolking) blijkt dat in 2002 het economisch draagvlak in ons land 4% achterblijft bij het gemiddelde van de EU-landen (zie tabel 1 in bijlage 1).

Een tweede stelling die weersproken moet worden is dat ook zonder de nu voorgestelde maatregelen de Lissabon-doelstelling voor de arbeidsparticipatie van ouderen van 50% in 2010 vanzelf wordt gehaald. Daarbij wordt verondersteld dat de stijging van de ouderenparticipatie in de afgelopen 10 jaar zich ongewijzigd voortzet. Dat is evenwel niet het geval. De na-oorlogse geboortegolf tilt de arbeidsparticipatie van 55–64 jarigen nu omhoog, maar zorgt de komende jaren voor een terugval, omdat deze

golf dan de 60 jaar gaat passeren. Zonder nader beleid komt de arbeidsparticipatie van ouderen in 2010 niet veel hoger uit dan 40%.

De noodzaak om nu maatregelen te nemen blijkt ook uit de opmerkelijke omslag in de ratio van niet-werkende 55-plussers ten opzichte van de werkgelegenheid. De daling van deze ratio in de tweede helft van de jaren negentig is inmiddels omgeslagen in een stijging die in 2003 een vol procentpunt bedroeg, terwijl de grijze druk (het aantal 65-plussers ten opzichte van de potentiële beroepsbevolking) in 2003 slechts met 0,2 procentpunt steeg.

Dat de door de regering voorgestelde maatregelen aanzienlijke positieve effecten hebben op de arbeidsparticipatie van ouderen blijkt onder meer uit een kwantitatieve analyse van de OESO (zie voor de betreffende publicatie bijlage 1). Daaruit blijkt dat de werkgelegenheid onder ouderen met 275 à 700 duizend personen zal toenemen. Daarbij past overigens de kanttekening dat een deel van dit effect ook samenhangt met het ingezette beleid om te voorkomen dat werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen worden gebruikt als alternatieve uittreedroutes, terwijl een ander deel al is gerealiseerd via omzetting van VUT-regelingen in prepensioenregelingen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben een reactie gevraagd op het voorstel voor de regering om met sociale partners prestatieafspraken te maken over de toename van de arbeidsparticipatie. Indien blijkt dat de hierin neergelegde doelstellingen niet worden gehaald, zouden maatregelen moeten worden genomen. De regering is van mening dat degelijke afspraken met teveel onzekerheden zijn omgeven. Als te zijner tijd zou blijken dat doelstellingen niet worden gehaald, is de noodzaak om maatregelen te nemen nog groter. De piek van de vergrijzing is dan nog dichterbij, waarmee pijnlijke maatregelen te nemen, met weinig tot geen ruimte voor overgangsrecht zal zijn, onvermijdelijk zullen zijn. Om dit te voorkomen acht de regering het van groot belang dat nu reeds concrete maatregelen worden genomen.

De leden van de fracties van de SP, GroenLinks en VVD willen graag een reactie op de door het Centraal Planbureau (CPB) voorgestelde spaarVUT.¹ De regering staat positief ten opzichte van het principe van een tijdelijke spaarVUT voor de periode dat omslaggefinancierde regelingen nog bestaan, maar ziet de spaarVUT echter niet als permanent alternatief voor de kabinetsvoornemens. Ook het CPB stelt de spaarVUT voor als een tijdelijke optie en niet als permanent alternatief voor de kabinetsplannen. Dit is door de directeur van het CPB, de heer Don, tijdens de hoorzitting van 11 oktober nogmaals benadrukt. Een tijdelijke spaarVUT kan heel goed binnen de bestaande kabinetsplannen worden vormgegeven. Indien sociale partners de nog fiscaal gefaciliteerde omslaggefinancierde regelingen (voor werknemers die per 1/1/2005 55 jaar of ouder zijn) omvormen naar een spaarVUT kunnen nog additionele positieve arbeidsparticipatie-effecten worden bereikt.

Voor overgangsregelingen in de transformatie van VUT naar prepensioen is een dergelijke constructie overigens niet ongewoon. Volgens de voorjaarsrapportage CAO-afspraken van de Arbeidsinspectie valt ongeveer 90% van de werknemers onder een overgangsregeling of een zuivere prepensioenregeling. Zo beschikken grote sectoren als bouwnijverheid, detailhandel, goederenvervoer en metaalektro over een regeling die een hogere uitkering toekent naarmate werknemers langer doorwerken na de spilleeftijd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de effecten op arbeidsparticipatie en Rijksinkomsten van twee varianten. Hierbij is uitgegaan van de variant afschaffing fiscale facilitering VUT en prepensioen en

¹ CPB 2004/45.

de variant introductie van een spaarVUT. Voor wat betreft de afschaffing van de fiscale facilitatie van VUT en prepensioen zijn geen arbeidsparticipatie-effecten in beeld gebracht. De effecten hangen op korte termijn sterk af van het overgangsrecht en de reacties van sociale partners daarop. De spaarVUT kan additioneel worden ingezet, naast de kabinetsmaatregelen. De arbeidsparticipatie-effecten komen daardoor bovenop de arbeidsparticipatie-effecten van de kabinetsvoorstellen.

Geschat wordt dat ca. 75% van de werknemers met een VUT- of prepensioenregeling onder een (overgangs)regeling valt met de kenmerken van de door het CPB geschetste spaarVUT. Dit betekent dat er alleen nog additionele arbeidsparticipatie-effecten te verwachten zijn als voor de resterende 25% van de werknemers ook een spaarVUT wordt geïntroduceerd. Een indicatie over het effect op de arbeidsparticipatie kan worden ontleend aan een onderzoek van professor Nelissen¹. Hier blijkt dat bij omzetting van VUT naar actuariële neutraal prepensioen in 2000, de arbeidsparticipatie van de groep 55-plussers in 2010 met 4,5%-punt zou toenemen. Omdat op dit moment nog 25% van de werknemers geen spaarVUT-constructie heeft, zou dit betekenen dat nog een stijging met ongeveer 1%-punt mogelijk is. Bij volledige omschakeling naar spaarVUT in 2006 moet worden uitgegaan van de helft van dit effect, omdat in het onderzoek van Nelissen dit effect zich in een periode van 10 jaar voltrekt en er rekening gehouden moet worden met het feit dat alle werknemers die reeds een VUT- of prepensioenuitkering ontvangen niet meer beïnvloed worden door de spaarVUT. Volledig invoeren van de spaarVUT in 2006 zou kunnen leiden tot (indicatief) 0,5%-punt toename van de arbeidsparticipatie van ouderen in 2010, oftewel zo'n 10 000 werknemers.

De leden van de PvdA-fractie vragen ook een reactie van de regering op de conclusie van het CPB dat door een versnelde uitwerking van het pensioenconvenant uit 1997 de arbeidsparticipatie sneller zou worden vergroot en de arbeidsverhoudingen minder verstoord. Deze conclusie trekt het CPB niet. Het CPB concludeert dat het vanuit vergrijzingsoogpunt geen dwingende reden ziet om de overgang van omslagfinanciering naar kapitaaldekking te versnellen en daarvoor het pensioenconvenant open te breken. Het CPB beoordeelt de afschaffing van de fiscale facilitatie van omslaggefinancierde regelingen daarbij in de context van de omschakeling van omslagfinanciering naar kapitaaldekking. De conclusie van het CPB is feitelijk gebaseerd op de premisse dat de regering met de dubbele heffing de overgang naar kapitaaldekking bewust wil versnellen. De regering is echter voornemens om de fiscale facilitatie van alle regelingen voor vervroegde uittreding, zowel VUT als prepensioen (en dus ook regelingen voor functioneel leeftijdsontslag) af te schaffen. In dit geval is het noodzakelijk om ook de fiscale facilitatie van omslaggefinancierde regelingen gelijktijdig met de facilitatie van prepensioenregelingen op te heffen omdat anders een verschuiving terug naar omslaggefinancierde regelingen zou kunnen plaatsvinden.

De leden van de fractie van ChristenUnie, GroenLinks en de SGP hebben gevraagd naar de effecten van het overgangsrecht op de premiebetalingen van de jongere generaties, met name in vergelijking met de bijdrage die de generatie geboren voor 1950 (55+ in 2005) zelf hieraan levert. Indien in alle VUT- en prepensioenregelingen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om overgangsmaatregelen te treffen voor werknemers die geboren zijn voor 1950 zal in de periode 2006–2015 nog circa € 24,3 mld aan premie moeten worden afgedragen. De generatie van werknemers geboren voor 1950 zal hieraan zelf naar schatting ongeveer € 1,5 mld bijdragen, ofwel 6% van de totale kosten. Dit percentage komt vrijwel overeen met de verhouding die MKB-Nederland in haar position paper noemt, zij het dat de in het position paper genoemde bedragen

¹ Bevordering arbeidsparticipatie ouderen, 2001.

betrekking hebben op de sector metaal en techniek en op de marktsector. De premie die jongeren en hun werkgevers samen betalen voor de generatie die onder het overgangsrecht valt bedraagt als percentage van het brutoloon ongeveer 2% in 2006, aflopend naar 1% in 2011 en 0% in 2016.

In de oorspronkelijk door de regering voorgestelde variant met overgangsrecht vanaf 57 jaar (geboren voor 1948) zou, indien de sociale partners de regeling volledig zouden afstemmen op de fiscale ruimte, er in de periode 2006–2013 nog ongeveer € 19 miljard aan premies moeten worden afgedragen en zouden de werknemers geboren voor 1948 daar zelf € 0,7 miljard aan bijdragen, ofwel 3,5%. Het overgangsrecht voor werknemers geboren voor 1950 of 1948 leidt overigens niet tot een verslechtering van de financiële positie van werknemers ten opzichte van de huidige situatie. Immers, ook zonder het Wetsvoorstel en bij ongewijzigde voortzetting van de huidige regelingen zouden de uitkeringen van deze generatie in dezelfde mate door de jongere generaties en hun werkgevers moeten worden opgebracht. De leden van de SGP-fractie vragen ook naar het effect van het verlagen van de leeftijdsgrens voor de financiële positie van jongere werknemers. Jongere werknemers en hun werkgevers zullen bij overgangsrecht vanaf 55 jaar over de periode 2006–2015 ongeveer 4,5 miljard meer premies betalen dan bij overgangsrecht vanaf 57 jaar, indien de sociale partners de regeling volledig zouden afstemmen op de fiscale ruimte. De extra premie voor jongere werknemers en hun werkgevers samen voor overgangsrecht bij verlaging van 57 naar 55 jaar loopt op van vrijwel 0% in 2006 tot 0,4% van het brutoloon in 2011 om daarna vervolgens weer te dalen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of een werkgever die een 60-jarige in dienst neemt met negatieve prikkels wordt geconfronteerd als gevolg van het wetsvoorstel. Indien de betrokken werknemer beschikt over een eerder opgebouwd verloftegoed kunnen bij de indiensttreding over het aanspreken van dat tegoed in onderling overleg afspraken worden gemaakt. In de tijd dat de werknemer door het opnemen van verlof afwezig is, zijn er voor de werkgever geen financiële verplichtingen. De leden van de fractie van de SGP vragen verder wat de feitelijke effecten zijn van de kabinetsplannen en de daarop aangebrachte wijzigingen voor het werkloosheidspercentage van jongeren. Het is niet mogelijk om een goede inschatting te geven van het verwachte gebruik van overgangsregelingen. Het is aan sociale partners om te beslissen of zij daadwerkelijk van de fiscale mogelijkheden tot het treffen van overgangsmaatregelen gebruik zullen maken. Wel kan een indicatie gegeven worden van het aandeel van de oudere werknemers dat in 2010 nog onder het overgangsrecht valt indien sociale partners maximaal gebruik maken van het door het regering geboden leeftijdsafhankelijk overgangsrecht. Ongeveer 85% van de werknemers die zonder kabinetsmaatregelen gebruik zou maken van een omslaggefinancierde uittredingsregeling valt in 2010 onder het leeftijdsafhankelijk overgangsrecht. Voor 15% van deze werknemers (ca. 25 000 personen) zou de fiscale facilitering in 2010 niet meer van toepassing zijn. Afhankelijk van de beslissing van sociale partners om de regeling voor deze groep niet-gefacilieerd voort te zetten en van eventuele alternatieve inkomensbronnen van de werknemer zelf, zou een deel van deze groep in 2010 blijven participeren op de arbeidsmarkt. Het is niet aan te geven hoe groot dit deel zal zijn, maar het is gezien de geringe omvang van deze groep niet waarschijnlijk dat deze groep een groot effect heeft op het werkloosheidspercentage van jongeren.

De leden van de fractie van de Christen-Unie willen graag weten, wanneer in plannen van eerdere kabinetten was voorzien in de aanpassing van de fiscale facilitering in het kader van omzetting van omslaggefinancierde VUT-regelingen naar kapitaalgedekte prepensioenregelingen.

In de regeringsstandpunt Bevordering arbeidsdeelname oudere werknemers¹ heeft het toenmalige kabinet aangekondigd een wetsvoorstel te zullen voorbereiden dat uitging van de volgende maatregelen:

1. met ingang van 1 juli 2002 zouden nieuwe VUT-regelingen niet meer fiscaal gefacilieerd worden;
2. met ingang van 1 juli 2009 zou de fiscale faciëring vervallen voor omslaggefinancierde regelingen, behoudens voor overgangsregelingen in het kader van omzetting van VUT in prepensioen;
3. met ingang van 1 juli 2022 zou de fiscale faciëring vervallen voor de omslaggefinancierde overgangsregelingen.

Zoals in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is toegelicht vindt de regering het in een snel vergrijzende samenleving ook niet langer wenselijk via fiscale faciëring bij te dragen aan kapitaalgedekte prepensioenregelingen. Om die reden is thans gekozen voor de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie maken zich in het bijzonder zorgen over het aanbod van personeel in de zorgsector, waarnaar als gevolg van de vergrijzing de vraag sterk zal stijgen. Zij vragen of de regering over prognoses beschikt ten aanzien van de stijgende behoefte aan personeel in de zorgsector. De stijgende zorgvraag, onder andere als gevolg van de vergrijzing, leidt in de toekomst tot een toenemend beroep op de arbeidsmarkt. De nu beschikbare langetermijnprognoses voor de ontwikkeling voor de zorgvraag laten zien dat bij een arbeidsproductiviteitsstijging van 0% in de zorgsector de vraag op de arbeidsmarkt in 2025 bijna verdubbelt. Bij een jaarlijkse stijging van de arbeidsproductiviteit van 1% in de zorgsector groeit het beroep van de zorgsector op de arbeidsmarkt minder snel, maar ook dan zal in 2025 het beroep beduidend hoger zijn dan op dit moment. In 2004 is daarom een werkgroep van de Interdepartementale Commissie Marktordering gestart die onderzoekt welke instrumenten moeten worden ingezet om de arbeidsproductiviteit in de zorg te verhogen.

II. LEVENSLLOOP

De leden van de CDA-fractie schetsen hun visie op de moderne samenleving waarin burgers betaalde arbeid met andere verantwoordelijkheden en activiteiten willen combineren. Daarbij onderkennen de leden verschillende functies van een levensloopregeling (mogelijkheid tot verlof voor scholing, zorg en geleidelijk afbouw van de loopbaan). Ook de eigen verantwoordelijkheid voor het sparen in de levensloopregeling en de flexibiliteit ervan spreken de leden aan. In de visie van de leden van de CDA-fractie zou echter voor maximaal 2,5 jaar verlof gespaard moeten kunnen worden en niet alleen door werknemers, maar ook door zelfstandigen.

De door de leden van de fractie van het CDA geschetste analyse vormt mede de reden voor de voorgestelde regeling levensloopregeling. Daarbij staat voor de regering overigens het verruimen van de financiële mogelijkheden om werk en privé beter te combineren gedurende de gehele loopbaan voorop. De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de ChristenUnie vragen welke mogelijkheden de regering ziet om de levensloopregeling onderwerp van gesprek te laten zijn in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Tevens vragen zij of sociale partners bindende afspraken kunnen maken over de levensloopregeling en of in dit kader een werkgeversbijdrage gegeven kan worden. Ook de leden van de fractie van de VVD hebben gevraagd naar de mogelijkheden voor werkgevers om een bijdrage te storten in de levensloopregeling. Verder vragen de leden van de fractie van het CDA naar de rol voor ondernemingsraden.

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 27 046, nr. 1.

De regering deelt de mening van de CDA-fractie dat de levensloopregeling bij uitstek een onderdeel van het arbeidsvoorwaardenoverleg is. Sociale partners kunnen binnen de wettelijke kaders zelf verdere invulling geven aan de levensloopregeling. De keuze voor een individuele regeling sluit echter niet uit dat de levensloopregeling onderdeel kan zijn van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Binnen de wettelijke kaders is het mogelijk om collectieve afspraken te maken over de levensloopregeling. Deze afspraken kunnen bijvoorbeeld zien op de wijze van sparen (geld en/of tijd) en de mogelijkheden tot opname van verlof. De voorgestelde regeling sluit niet uit dat werkgevers gunstiger contracten in de wacht slepen ten behoeve van hun werknemers. Als die contracten gunstiger zijn dan wat op de vrije markt voor individuele werknemers beschikbaar is, kunnen werknemers daarvoor uit zichzelf kiezen. Sociale partners kunnen echter geen afspraken maken die de individualiteit en keuzevrijheid aantasten. Het staat een werknemer te allen tijde vrij zelf te bepalen of hij deelneemt aan de regeling, of hij bij deelname deze regeling in een collectief wil onderbrengen, welk bedrag hij spaart en voor welk doeleinden hij spaart. Vanzelfsprekend is voor opname van verlof – behoudens de wettelijke verlofrechten – toestemming van de werkgever vereist.

In dit kader kunnen ook afspraken worden gemaakt over een mogelijke werkgeversbijdrage aan de levensloopregeling en de hoogte daarvan. De door de afschaffing van de fiscale facilitatie voor VUT en prepensioen vrijvallende werkgeversbijdragen kunnen hierbij een rol spelen. Samen met de werknemersbijdrage kan er jaarlijks echter niet meer dan 12% van het brutoloon van een werknemer worden gedoteerd aan de levensloopregeling. De afspraken die sociale partners maken over de levensloopregeling dienen te passen binnen de wettelijke kaders. Dit betekent dat sociale partners geen afspraken kunnen maken die het individuele karakter van de regeling aantasten. Zo is de keuze om al dan niet deel te nemen, de keuze voor de uitvoerder de regeling wordt ondergebracht en de hoogte van het te storten bedrag te allen tijde voorbehouden aan de werknemer. Sociale partners kunnen hier geen voor individuele werknemers bindende afspraken over maken. De werkgever kan een werkgeversbijdrage storten op de levensloopregeling. Het jaarmaximum van 12% van het loon geldt voor het gezamenlijke bedrag van de inhoudingen op het loon en de bijdragen van de werkgever. Volledigheidshalve merken wij op dat onbelaste bijdragen van de werkgever binnen de fiscaal gefaciliteerde levensloopregeling enkel zijn toegestaan, indien de verstrekking van een bijdrage niet afhankelijk is van de deelname aan de levensloopregeling. Als uitsluitend een bijdrage zou worden verstrekt aan werknemers die deelnemen aan de levensloopregeling en dus geen bijdrage zou worden verstrekt aan werknemers die niet deelnemen aan de levensloopregeling, is immers feitelijk geen sprake meer van een individuele, niet-verplichte regeling. In dit verband wordt een bepaling opgenomen in de ministeriële regeling, waarin op grond van het voorgestelde artikel 19g, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 nadere regels kunnen worden gesteld voor de toepassing van dit artikel. Gegeven het individuele karakter van de levensloopregeling is er geen wettelijke rol voor ondernemingsraden weggelegd.

De regering deelt de teleurstelling van de leden van de PvdA-fractie over het tot nu toe uitblijven van een SER-advies over een levensloopregeling. Ook de regering had graag gezien dat de SER met een unaniem advies over de levensloopregeling was gekomen. Nu dit echter niet gelukt is en tevens het voorjaarsoverleg van 18 mei jl. niet tot het beoogde resultaat heeft geleid, heeft de regering haar verantwoordelijkheid genomen en uitvoering gegeven aan het Hoofdlijnenakkoord. Hierin is afgesproken een levensloopregeling te introduceren als gelijkwaardige keuzemogelijkheid naast het spaarloon. Door het naast elkaar laten bestaan van beide regelingen beoogt de regering tegemoet te komen aan de diversiteit van

wensen die in de samenleving bestaan. De keuze om de verlofspaarregeling als basis te nemen bij de uitwerking van de levensloopregeling is ingegeven door de Motie Verhagen¹ die nadrukkelijk de voorkeur uitsprak voor een fiscale regeling gebaseerd op de zogenoemde omkeerregel. Door deze keuze wordt ook zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande wettelijke kaders en uitvoeringsregelingen. De levensloopregeling maakt de verlofspaarregeling op een reeks van punten aantrekkelijker. De regering wijst in dit kader onder andere op het wettelijke recht op deelname aan de levensloopregeling dat waarborgt dat alle werknemers kunnen deelnemen aan de levensloopregeling. Bij de huidige verlofspaarregeling zijn werknemers nog afhankelijk van hun werkgever voor deelname. Ook zijn de maximale jaarlijkse inleg en het maximale op te bouwen tegoed ruimer dan bij de bestaande verlofspaarregeling en mag het tegoed ook voorafgaand aan pensionering worden opgenomen. Hiermee biedt de levensloopregeling in tegenstelling tot de verlofspaarregeling ook mogelijkheden voor vervroegde uittreding.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie naar een overzicht naar de belangrijkste verschillen tussen het concept-SER-advies, de bestaande verlofspaarregeling en de levensloopregeling uit voorliggend wetsvoorstel kan slechts ten dele beantwoord worden. Het vertrouwelijke karakter van het concept-SER-advies staat een dergelijke vergelijking in de weg. Ook de leden van de SGP-fractie vragen naar een overzicht van het spaarloon en de levensloopregeling. Onderstaand wordt een overzicht gegeven van het verschil tussen de verlofspaarregeling, de levensloopregeling en de spaarloonregeling.

Tabel 1 Overzicht verlofspaarregeling, levensloopregeling en spaarloonregeling

	Verlofs paarregeling	Levensloopregeling	Spaarloonregeling
Fiscale begunstiging	Omkeerregel voor maximaal 10% van het jaarlijkse bruto jaarloon met een maximum van 100% van het laatstverdiende loon.	Omkeerregel voor maximaal 12% van het bruto jaarloon met een maximum van 150% van het laatstverdiende loon. Tevens wordt er bij gebruik van het wettelijk recht op ouderschapsverlof een ouderschapsverlofkorting toegekend ter hoogte van 50% van het wettelijk minimumloon (WML) per opgenomen verlof uur.	Belastingvrijstelling voor maximaal € 613 per jaar.
Aanwending	Financiering van onbetaald verlof gedurende het arbeidzame leven.	Financiering van onbetaald verlof gedurende het arbeidzame leven en aan het einde van het arbeidzame leven.	Na vier jaar op een geblokkeerde rekening: vrije aanwending. Eerder deblokking: alleen voor specifiek in de wet omschreven doelen zoals bijvoorbeeld de aanschaf van een eigen woning of onbetaald verlof.
Wijze van deelname	Afhankelijk van de werkgever. Deze moet de regeling aanbieden en openstellen voor minimaal driekwart van de werknemers.	Onafhankelijk van de werkgever. Deelname aan de levensloopregeling is een individueel recht van de werknemer.	Afhankelijk van de werkgever. Deze moet de regeling aanbieden en openstellen voor minimaal driekwart van de werknemers.
Keuzevrijheid aanbieder en product	De werkgever bepaalt bij welke uitvoerder de regeling wordt ondergebracht en welk product wordt aangeboden.	De werknemer kan zelf kiezen bij welke uitvoerder hij welk product aanschaft.	In het merendeel van de sectoren bepaalt de werkgever bij welke uitvoerder de regeling wordt ondergebracht en welk product wordt aangeboden.

Het doet de regering deugd dat de leden van de fractie van GroenLinks blij zijn met het opnemen van de levensloopregeling in het onderhavige wetsvoorstel, omdat daarmee in het voorstel niet alleen vervroegd uittreden

¹ Kamerstukken II 2002/2003, 28 600, nr. 13.

moeilijker wordt gemaakt, maar ook een modern arbeidspatroon wordt bevorderd. In dit kader hebben de leden van GroenLinks opgemerkt wel teleurgesteld te zijn over de verwachting van het CPB en het SCP dat de levensloopregeling vooral door bemiddelde ouderen voor vervroegde uittreding zal worden gebruikt.

Het is de bedoeling van de levensloopregeling dat het voor werknemers makkelijker wordt om tijdens de loopbaan een langere periode onbetaald verlof te nemen, bijvoorbeeld voor zorgtaken, scholing of een sabbatical. De levensloopregeling kan echter ook gebruikt worden voor de financiering van verlof aan het einde van de loopbaan, voorafgaand aan pensioenering. De regering verwacht dat de levensloopregeling zeker op de langere termijn, wanneer het anticiperen op en opbouwen voor een mogelijke toekomstige behoefte aan verlof vanzelfsprekender wordt, ook voor de financiering van verlof tijdens het arbeidzame leven zal worden ingezet. De levensloopregeling is wat dat betreft een eerste stap op weg naar een andere, op de hele levensloop georiënteerde wijze van denken. Deze omslag in denken zal enige jaren vergen, waardoor de effecten van de levensloopregeling waarschijnlijk pas op wat langere termijn duidelijk worden.

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks naar verschillen tussen het huidige wetsvoorstel voor een levensloopregeling en ideeën voor een «levensloopstelsel» zoals eerder geopperd door het wetenschappelijk instituut voor het CDA in de publicatie «Druk van de ketel» (2001) kunnen de volgende belangrijke elementen van verschil worden aangegeven. Het levensloopstelsel en de levensloopregeling beogen beiden een mogelijkheid te bieden voor het spreiden van inkomen en tijd over de levensloop. Het levensloopstelsel in het rapport «Druk van de ketel» gaat uit van drie pijlers: 1) een wettelijke basisvoorziening (voor ouderschap, scholing, langdurige zorg); 2) een via de arbeidsvoorwaarden geregelde en fiscaal ondersteunde levensloopverzekering; 3) eventueel een individuele aanvullende levensloopverzekering. De levensloopregeling biedt een wettelijke, fiscaal gefacilieerde spaarregeling voor de financiering van verlof. Inhoud en omvang van de levensloopverzekering zouden in het arbeidsvoorwaardenoverleg bepaald moeten worden. Voor de levensloopregeling zijn inhoud (te gebruiken voor de financiering van elke vorm van verlof) en maximale omvang (maximum jaarlijks en totaal spaarbedrag) wettelijk bepaald, maar is het aan werknemers zelf om binnen deze kaders de omvang van de inleg te bepalen. De levensloopverzekering zou volgens het rapport «Druk van de ketel» moeten worden uitgevoerd naar analogie van en in combinatie met pensioenverzekeringen: collectief, verplicht en met de mogelijkheid om pensioenreserve waarde te gebruiken als zekerheidsstelling bij het nemen van krediet op de levensloopverzekering. De levensloopregeling is een individuele spaarregeling, deelnemen daaraan is een vrije keuze en de regeling voorziet niet in een combinatie met pensioenverzekeringen.

De ideeën van de verschillende coalitiepartijen in de kabinetten Balkenende I en II met betrekking tot levensloopbeleid en een te ontwerpen levensloopregeling hebben geresulteerd in het onderhavige wetsvoorstel, dat op bovengenoemde punten verschilt van de eerder geformuleerde ideeën van het wetenschappelijk instituut voor het CDA. In de keuze voor de uiteindelijke vormgeving van de levensloopregeling hebben zowel economische, politieke als praktische overwegingen een rol gespeeld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vinden het met de levensloopregeling beoogde doel (meer mogelijkheden voor zorg-, scholings- en ander verlof) sympathiek, maar betwijfelen of de behoefte aan een dergelijke regeling werkelijk zo groot is en willen weten of hiernaar onderzoek is verricht. In opdracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het SCP uitgebreid onderzoek verricht naar de behoefte aan en

het gebruik van verlofregelingen. Dit rapport is op 21 april jl. naar uw Kamer gestuurd.¹ Voor dit onderzoek is ook de behoefte aan loopbaanonderbreking (verlof voor tenminste 2 maanden), aan ouderschapsverlof en aan verlofsparen gepeild. Behoefte aan loopbaanonderbreking en verlofsparen bleek te bestaan bij ongeveer 15% van de ondervraagde werknemers; voor ouderschapsverlof was dat 26%. Belangrijker is echter de onderzoeksbevinding dat de discrepantie tussen behoefte aan en gebruik van zowel loopbaanonderbreking als ouderschapsverlof zeer groot is (72%). De belangrijkste drempel voor gebruik van deze verlofvormen is het inkomensverlies. Voor verlofsparen gold ook een grote discrepantie (65%) tussen behoefte aan en gebruik van. De belangrijkste drempel in dit geval was het feit dat voor de betrokken werknemer geen verlofspaarregeling beschikbaar was. Met de voorgestelde levensloopregeling wordt een mogelijkheid geboden om periodes van onbetaald verlof financieel te overbruggen. Bovendien krijgen werknemers een recht op deelname aan de levensloopregeling. Met de regeling wordt dan ook tegemoetgekomen aan een duidelijke en tot niet toe nog niet in praktijk gebrachte behoefte aan verlof.

Door de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie wordt gevraagd om een onderbouwing waarom pensioenfondsen geen levensloopregeling zouden mogen uitvoeren. Pensioenfondsen zijn in Nederland exclusief belast met het uitvoeren van pensioenregelingen. Daarmee vervullen zij een bijzondere functie. Via de pensioenfondsen worden sociale partners in staat gesteld zelf de collectiviteit en de solidariteit ter afdekking van de risico's op het terrein van ouderdom, overlijden en invaliditeit te organiseren. De pensioenfondsen genieten om die reden ook bepaalde voordelen zoals de vrijstelling van vennootschapsbelasting, bijzondere toezichtregels en de verplichtstelling tot deelname door werknemers.

De levensloopregeling is géén (pre)pensioenregeling. De levensloopregeling is in essentie een individuele financieringsregeling, die op een concurrerende markt door banken en verzekeraars kan worden uitgevoerd. Voor pensioenfondsen is er geen concurrerende markt. Zij hebben een door sociale partners bepaald domein. Het uitvoeren van de levensloopregeling door pensioenfondsen zou betekenen dat zij op een markt gaan opereren waar ze tot nu toe niet kunnen en mogen opereren. Dit doet direct de vraag rijzen of pensioenfondsen in die situatie hun bijzondere status, waaraan bepaalde voordelen kunnen worden ontleent, zouden kunnen behouden. Uitvoeren van de levensloopregeling door pensioenfondsen zou geheel indruisen tegen de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars zoals die is afgesproken en vastgelegd in de Regeling taakafbakening pensioenfondsen. Daarbij komt dat de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen op deze manier ook bij het Europese Hof moeilijk te verdedigen zal zijn.

De stelling van Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) en Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen (VB) dat collectieve prepensioenregelingen, uitgevoerd door pensioenfondsen, (30%) goedkoper zijn dan door banken en verzekeraars uitgevoerde individuele spaarregelingen, is op zichzelf aannemelijk. De regering wenst echter collectieve, verplichte prepensioenregelingen te ontmoedigen en wil graag de levensloopregeling bevorderen op de manier zoals aangegeven. Daarbij dient tevens te worden opgemerkt, dat de bovengenoemde 30% niet samenhangt met de uitvoering door pensioenfondsen of andere aanbieders, maar met het verplichte karakter van prepensioenregelingen en met het verschil in beleggingshorizon tussen prepensioenregelingen en levensloopregelingen. De regering hecht er overigens aan de suggestie in deze vragen, als zouden collectieve regelingen en betrokkenheid van sociale partners bij de uitvoering van een levensloopregeling niet mogelijk zijn, te

¹ H. van Luijn en S. Keuzenkamp, *Werket verlof?*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, april 2004.

weerleggen. Collectieve regelingen zijn toegestaan, mits het individuele recht van de werknemer op een eigen keuze daardoor niet wordt belemmerd.

De mogelijkheid dat de uitvoeringsorganisatie van het pensioenfonds, als aparte rechtspersoon, de levensloopregeling uitvoert past overigens wel binnen de kaders van dit wetsvoorstel. Zelfs indien die rechtspersoon geheel in handen is van het pensioenfonds. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Staatsen¹, is het in dat geval aan het pensioenfonds zelf om in de verklaring over de beleggingsbeginselen aan te geven hoe men wegblijft van het ondernemerschap. Het is een dergelijke dochteronderneming uiteraard niet toegestaan om gebruik te maken van bijvoorbeeld de gegevensbestanden en het logo/beeldmerk van het pensioenfonds.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe een levensloopregeling die alleen voor vervroegde uittreding wordt gebruikt moet worden gezien in het kader van de Bolkestein-richtlijn. Het is niet mogelijk op voorhand te stellen dat het onmogelijk is dat een levensloopregeling onder die voorwaarden kan worden begrepen onder de definitie van pensioen zoals opgenomen in de Bolkestein-richtlijn. Dit laat echter onverlet dat de regering om de hierboven weergegeven reden ook dan nog tegen uitvoering van de levensloopregeling door pensioenfondsen is.

De regering betreurt het dat de leden van de SGP-fractie vooral vanuit het oogpunt van de opvoeding van kinderen niet zonder meer positief staan tegenover de levensloopregeling. De regering wijst er in dit kader op dat de levensloopregeling werknemers in staat stelt arbeid en andere activiteiten beter te combineren. De levensloopregeling kan op deze wijze juist een bijdrage leveren aan de noodzakelijke ruimte voor de opvoeding van kinderen. Daarnaast wordt opgemerkt dat de huidige wijze van belastingheffing bij individuele partners een weerslag is van maatschappelijke ontwikkelingen op dit terrein. De levensloopregeling is ook niet bedoeld als een reparatie hiervan zoals gesuggereerd door de leden van de SGP-fractie. De levensloopregeling is bedoeld om fiscaal gefacilieerd te sparen voor perioden van onbetaald verlof en vervroegde uittreding. Hiermee volgt de regering de veranderende levenslopen en behoeften van werknemers in de afgelopen decennia.

1. Doelstelling

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering van mening is dat als een oudere werknemer geen toezegging krijgt om verlof op te kunnen nemen voorafgaand aan het 65e levensjaar, dit een negatief effect kan hebben op de beslissing om in dienst te treden bij een werkgever. De leden van de SGP-fractie hebben in dit kader aandacht gevraagd voor de mogelijkheid voor werknemers om verlof voorafgaand aan ouderdomspensioen op te nemen. De regering is van mening dat de levensloopregeling bij uitstek een onderdeel van het arbeidsvoorwaardenoverleg is. Niet alleen kunnen werkgevers (in overleg met werknemers), binnen de wettelijke kaders zelf verdere invulling geven aan de levensloopregeling, ook kunnen zij zich hiermee van elkaar onderscheiden. De verwachting van de regering ten aanzien van de levensloopregeling is dat, mede door het wettelijke recht op deelname aan de levensloopregeling een gedragsverandering onder werkgevers en werknemers zal optreden. De verwachting is dat de levensloopregeling in tegenstelling tot de huidige verlofspaarregeling een belangrijk onderdeel van de arbeidsvoorwaarden zal gaan uitmaken. Daarbij wordt ook gewezen op het onderdeel tijdsparen in deze nota waarin de regering uitgebreid ingaat op de mogelijkheden voor werknemers voor de opname van verlof en de verplichtingen van werkge-

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 28 294, nr. 3.

vers in dit kader. Overigens kan de oudere werknemer altijd zijn ouderdomspensioen, actuarieel herrekend, inzetten om eerder te stoppen met werken.

De levensloopregeling biedt een mogelijkheid tot fiscaal gefacilieerd sparen voor verlof. Werknemers krijgen een recht op deelname aan de regeling, maar geen recht op verlof. De regering heeft expliciet niet gekozen voor een recht op verlof, teneinde werkgevers niet voor onoverkomelijke organisatorische problemen te stellen. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en de SGP. Over het opnemen van verlof zullen werknemer en werkgever tot overeenstemming moeten komen. Bij zijn reactie op het verzoek tot verlof van een werknemer zal een werkgever mee kunnen laten wegen of andere werknemers reeds voor dezelfde periode verlof hebben aangevraagd. Zo kan de situatie vermeden worden dat meerdere werknemers tegelijkertijd verlof opnemen. Eén en ander zal bij de introductie van de levensloopregeling in de voorlichting daarover aan de orde kunnen worden gesteld. De regering voorziet daarbij voor kleinere bedrijven geen bijzondere problemen. Zij acht daarmee een beperking van de levensloopregeling tot slechts enkele specifieke verlofdoelen niet noodzakelijk en niet gewenst in het kader van flexibiliteit en individuele keuzevrijheid.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op het commentaar van het VNO-NCW dat pleit voor een ruimere inzet van de levensloopregeling om zo ook een verdere verhoging van de arbeidsdeelname te stimuleren. Ook de leden van de CDA-fractie vragen de visie van de regering op een uitbreiding van de bestedingsdoelen. Tevens vragen zij of onder de definitie van verlof ook het verminderen van werktijd of anderszins terugval in inkomen valt. Ook de leden van de ChristenUniefractie vragen of de levensloopregeling kan worden aangewend voor deeltijdwerk. De levensloopregeling is bestemd als inkomensvoorziening tijdens een periode van verlof. Dit betekent dat alleen bij feitelijke inkomensachteruitgang bij opname van verlof gebruik gemaakt kan worden van het tegoed uit de levensloopregeling. Verlof is onlosmakelijk verbonden met de contractueel overeengekomen arbeidsverplichting van de werknemer en daardoor alleen van toepassing in de relatie tussen werkgever en werknemer. Bij het starten van een eigen onderneming zal uitsluitend sprake zijn van opname van verlof in de zin van deze definitie als de dienstbetrekking (deels) wordt voortgezet. Als dat niet het geval is, kan het tegoed uit de levensloopregeling wel ineens worden opgenomen, waarna het echter wordt belast als loon uit vorige dienstbetrekking.

Demotie gaat veelal gepaard met een achteruitgang in positie en/of inkomen en is een vrijwillige afspraak die gemaakt wordt tussen werkgever en werknemer. Slechts voorzover de demotie-afspraken tot vermindering van het aantal arbeidsuren leidt, bijvoorbeeld in de vorm van deeltijdverlof, kan het tegoed uit de levensloopregeling worden aangesproken. Het aanwenden van het tegoed van de levensloopregeling voor demotie die niet gepaard gaat met vermindering van arbeidsduur doet geen recht aan de uitgangspunten van de levensloopregeling en is uitvoeringstechnisch zeer complex.

Het verminderen van werktijd kan onder omstandigheden worden gekwalificeerd als opname van verlof. Het tegoed uit de levensloopregeling kan in die situaties worden ingezet. Het is niet mogelijk om teruggang in inkomen door andere oorzaken te compenseren met een opname uit het levenslooptegoed. Slechts voorzover inkomensachteruitgang gepaard gaat met de opname van verlof kan het levenslooptegoed worden aangewend. Uitbreiding van de bestedingsdoelen is niet aan de orde.

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is om in een tijdelijke periode van werkloosheid toch verder te kunnen blijven betalen aan de levensloopregeling.

Zolang de al dan niet tijdelijk werkloze werknemer loon blijft ontvangen in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964 is het inderdaad toegestaan dat hij blijft inleggen in de levensloopregeling. Het is daarbij niet van belang of het gaat om loon uit tegenwoordige dienstbetrekking of loon uit vroegere dienstbetrekking. Volledigheidshalve merken wij op dat er in de genoemde periode geen sprake meer is van een recht op deelname. Het recht op deelname geldt alleen voor een werknemer in de zin van de Wet arbeid en zorg. In die wet wordt onder werknemer verstaan degene die krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of publiekrechtelijke aanstelling arbeid verricht.

Dat betekent dat een uitkeringsgerechtigde geen recht kan ontleen aan de Wet arbeid en zorg om deel te (blijven) nemen aan de levensloopregeling. Voor de voortzetting van de dotatie aan de levensloopregeling is derhalve de medewerking van de uitkeringsinstantie nodig om het gespaarde bedrag in te houden op de uitkering en dit door te storten naar de bank of verzekeraar.

De leden van de CDA-fractie vragen wat er gebeurt met het opgebouwde levenslooptegoed als de werknemer in de wettelijke schuldsanering terecht komt. Voor werknemers die een levenslooptegoed hebben op het moment dat zij in de schuldsanering (of bijstand) terecht komen zijn geen specifieke regelingen getroffen. Dit betekent dat het vermogen dat het levenslooptegoed omvat in aanmerking wordt genomen volgens de algemeen geldende regels voor vermogen in de desbetreffende wet.

De leden van de VVD-fractie merken op, dat de prepensioenaanspraak bij echtscheiding wordt verdeeld over de partners. Zij vragen wat met deze aanspraak bij echtscheiding gebeurt, indien deze aanspraak is overgeheveld naar de levensloopregeling.

Na overheveling naar de levensloopregeling worden deze prepensioenaanspraken op dezelfde wijze behandeld als andere gelden die zijn ingelegd in de levensloopregeling. Daarvoor gelden geen specifieke bepalingen.

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD hebben een aantal vragen over de bedoeling en betekenis van de levensloopregeling. Zij vragen naar de concrete doelstelling, eventuele prestatie-indicatoren, de betekenis van de regeling voor jonge gezinnen, mensen van middelbare leeftijd en alleenstaanden en de grond voor de verwachting dat door de levensloopregeling de toegankelijkheid van langer durend verlof wordt verbeterd. Met de levensloopregeling wil de regering tegemoetkomen aan de groeiende behoefte om arbeid, zorg, scholing en andere activiteiten beter te kunnen combineren en/of de tijd voor deze activiteiten en verantwoordelijkheden meer over de levensloop te kunnen spreiden. De levensloopregeling maakt het makkelijker om tijd voor bepaalde activiteiten vrij te maken door de financiering van langere periodes van verlof te faciliteren. Daarmee bevordert de levensloopregeling dat werknemers arbeid en zorg kunnen combineren (beleidsdoelstelling 25, Begroting SZW 2005) en vormt de regeling één van de instrumenten die beogen de groep werknemers die wel wil combineren maar dat feitelijk (nog) niet doet, met 25% te verkleinen (prestatie-indicator; Begroting SZW 2005, p. 31)¹. De belangrijkste drempel voor het gebruik van langerdurend onbetaald verlof, zo blijkt uit onderzoek², is het verwachte inkomensverlies. Omdat de levensloopregeling de financiering van (langer) verlof vergemakkelijkt, zal de toegankelijkheid van dit verlof door de regeling verbeteren.

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 XV, nr. 2.

² H. van Luijn en S. Keuzenkamp, *Werkt verlof?*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, april 2004.

De levensloopregeling is een regeling waarmee langere periodes van onbetaald verlof gefinancierd kunnen worden. Het doel van het onbetaald verlof doet daarbij niet ter zake, dit in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA. Het kan bijvoorbeeld gaan om ouderschapsverlof, zorgverlof, verlof ten behoeve van scholing of een sabbatical. De regering beoogt dan ook tegemoet te komen aan de behoeften van werknemers in zeer uiteenlopende situaties en met zeer diverse behoeften. Voor jonge gezinnen kan de regeling betekenen dat met opgebouwd tegoed zorgverlof of ouderschapsverlof kan worden gefinancierd; huishoudens die een stap verder zijn in hun levensloop zullen spaartegoed mogelijk willen inzetten voor de financiering van langerdurend zorgverlof of een sabbatical. Alleenstaanden hebben dezelfde mogelijkheden als gehuwden en samenwonenden aangezien de levensloopregeling een individuele spaarregeling is.

De leden van de fractie van de VVD constateren dat er met de levensloopregeling weliswaar geen nieuw verlofrecht ontstaat, maar zij bepleiten desalniettemin een heroverweging van de bestaande wettelijke verlofrechten en opname van deze rechten in de te introduceren levensloopregeling. De leden van de ChristenUnie vragen de regering of zij voornemens is alle bestaande verlofregelingen te vervangen door de levensloopregeling. Ook de leden van de SGP-fractie hebben hier vragen over gesteld.

De relatie tussen de levensloopregeling en de in de Wet arbeid en zorg geregelde verlofrechten kwam eerder aan de orde in de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan uw Kamer van 5 februari jl.¹ Zoals in deze brief wordt weergegeven, vullen de levensloopregeling en de Wet arbeid en zorg elkaar aan. De levensloopregeling is een financieringsregeling en regelt geen recht op verlof. De Wet arbeid en zorg biedt recht op verlof voor een aantal specifieke situaties. Voor de meeste verlofvormen is dit recht gekoppeld aan het recht op een uitkering (bijvoorbeeld voor zwangerschaps- en bevallingsverlof of adoptieverlof) dan wel een recht op (gedeeltelijke) loondoorbetaling (calamiteitenverlof; kortdurend zorgverlof). Voor het recht op een langere periode van verlof (ouderschapsverlof en mogelijk op korte termijn langerdurend zorgverlof) is geen recht op betaling geregeld. Juist voor die situaties kan de levensloopregeling een financiële overbrugging bieden. Het opnemen van verlofrechten in de fiscale levensloopregeling ligt niet voor de hand. Maar ook het onderbrengen van financieringsregelingen voor verschillende bestaande verlofvormen in de levensloopregeling wordt niet overwogen. In de Wet arbeid en zorg is steeds per zorgsituatie bezien of en in welke mate overheid, werkgevers en werknemers verantwoordelijk voor de financiering van verlof kunnen worden geacht. Vooral nog is er geen reden om die verantwoordelijkheidsverdeling te heroverwegen. Daarnaast gelden nog de volgende bezwaren. Opname van bestaande verloffinanciering in de levensloopregeling (een individuele regeling) zou voor bepaalde verlofvormen strijdig zijn met Europese richtlijnen (bijvoorbeeld waarvoor nu een recht op uitkering bestaat) dan wel zeer onpraktisch zijn en tot uitvoeringsproblemen leiden (bijvoorbeeld indien financiering voor enkele uren of dagen uit de levensloopregeling wordt opgenomen). De Wet arbeid en zorg wordt momenteel geëvalueerd. Daartoe zijn enkele onderzoeken uitgevoerd (onder meer een werknemers-, werkgevers- en CAO-onderzoek). Op basis van de resultaten daarvan zal naar verwachting in maart 2005 een kabinetsstandpunt over de evaluatie van de Wet arbeid en zorg naar de Tweede Kamer kunnen worden gezonden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering waarom in het voorstel voor een levensloopregeling niet een recht op het opnemen van onbetaald verlof is opgenomen. De leden van de SP-fractie

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 28 467, nr. 9.

vragen hoe het ontbreken van een recht op verlof kan worden verenigd met het streven naar meer verlofmogelijkheden. De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat de levensloopregeling zonder een recht op verlof niet veel voorstelt en vragen waarom het wetsvoorstel niet duidelijk maakt welke keuzemogelijkheden mensen hebben om met de levensloopregeling verlof op te nemen.

De levensloopregeling is een financieringsregeling, waarmee werknemers een periode van onbetaald verlof financieel kunnen overbruggen. De regeling biedt geen recht op verlof. Voor het opnemen van verlof is toestemming van de werkgever vereist, tenzij het een ongeclausuleerd wettelijk verlofrecht betreft (zoals ouderschapsverlof). Zoals ook gesteld in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de SGP heeft de regering niet gekozen voor een algemeen recht op onbetaald verlof om organisatorische problemen voor werkgevers (zoals meerdere werknemers die tegelijkertijd een langere periode van verlof opnemen of langerdurend verlof tijdens hoogseizoen in de sector of bedrijfstak) te voorkomen. Voor specifieke situaties, waarin tijd voor zorg noodzakelijk dan wel maatschappelijk zeer gewenst is, gelden de verlofrechten in de Wet arbeid en zorg. De regering vertrouwt erop dat in het algemeen een eventuele behoefte aan langerdurend onbetaald verlof van de werknemer in onderling overleg met de werkgever gerealiseerd zal (kunnen) worden. In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie merkt de regering op dat streeft naar een makkelijker gebruik van onbetaald verlof tijdens de levensloop. Het gaat hierbij om alle vormen van verlof. De regering is van mening dat de levensloopregeling – ondanks het feit dat geen recht op verlof wordt geboden – het opnemen van onbetaald verlof makkelijker maakt, omdat met de regeling verlofperiodes financieel overbrugd kunnen worden. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks stelt de regering, dat de levensloopregeling bedoeld is als een algemene financieringsregeling voor verlof en daarom gebruikt kan worden voor (de financiering van) elke vorm van verlof, ongeacht het doel ervan. De keuzemogelijkheden voor de inzet van het tegoed op de levensloopregeling zijn, binnen dit kader, dan ook ongelimiteerd en worden daarom in het wetsvoorstel niet nader aangegeven.

2. Emancipatie Effect Rapportage¹

De leden van de fractie van de PvdA geven aan ook voorstander te zijn van een regeling die arbeid, zorg, ontspanning en scholing tijdens de levensloop beter te combineren maakt. Zij verwachten echter, gelet op de uitkomsten van de Emancipatie effectrapportage van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), dat de voorgestelde levensloopregeling niet tot betere combinatiemogelijkheden c.q. ontlasting van het «spitsuur van het leven» zal leiden. Ook de leden van de fractie van D66 hebben kennis genomen van de kritische studie van het SCP, maar zijn van mening dat het levensloopconcept kan uitgroeien tot een waardevolle regeling. De regering hecht eraan te benadrukken dat de voorgestelde levensloopregeling een belangrijke stap is naar levensloopbeleid in brede zin. In de Verkenning levensloopbeleid² werden opties verkend voor levensloopbestendig beleid op de terreinen leren, werken, zorgen en wonen. De levensloopregeling is een concrete uitwerking op één deelterrein: de financiering van elke vorm van verlof. Wat betreft de te verwachten effecten van de levensloopregeling deelt de regering niet het oordeel van de leden van de PvdA-fractie. Omdat het levensloopbeleid een omslag in denken vraagt, zullen effecten van de levensloopregeling pas op langere termijn duidelijk worden. Voor de langere termijn verwacht de regering dat de levensloopregeling aan een betere combineerbaarheid van werk en andere activiteiten zal bijdragen. Of de regeling in de praktijk vooral gebruikt zal worden voor verlof voorafgaand aan het pensioen in plaats van voor verlof tijdens de loopbaan, zal minder afhangen van inspan-

¹ S. Keuzenkamp e.a., *Een EER voor de levensloopregeling*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 2004.

² Verkenning levensloopbeleid: Beleidsopties leren, werken, zorgen en wonen. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, januari 2002.

ningen van de regering en meer van individuele behoeften en keuzes van burgers, van afspraken tussen werkgevers en werknemers en van door financiële instellingen aangeboden levensloopproducten.

Zowel de leden van de fractie van het CDA, als die van de PvdA en Groen-Links vragen waarom de conclusie van de rapportage van het SCP voor de regering geen aanleiding vormde om het wetsvoorstel levensloopregeling te wijzigen.

Het SCP heeft op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzocht wat de levensloopregeling zal betekenen voor de emancipatie, c.q. de arbeidsparticipatie van vrouwen en de zorgparticipatie van mannen. Het SCP bracht vervolgens de emancipatie-effecten voor de korte termijn in beeld en concludeerde dat de emancipatie door de introductie van de levensloopregeling nauwelijks dichterbij gebracht zal worden. De regering beoogt met (onder meer) de levensloopregeling echter een gedragsverandering op de langere termijn te bewerkstelligen. Doelstelling van de levensloopregeling is om de combinatie van werk en tijd voor andere activiteiten en verantwoordelijkheden voor werknemers, zowel mannen als vrouwen, te vergemakkelijken. Werknemers kunnen al vroeg in hun loopbaan anticiperen op een eventuele toekomstige behoefte aan verlof en daarbij de keuze maken om daarvoor op te bouwen via de levensloopregeling. Binnen huishoudens kan worden overlegd over de bestemming van het levenslooptegoed. Hiermee kan een verdeling van bijvoorbeeld zorgtaken binnen huishoudens worden vergemakkelijkt. Dit kan een positief effect hebben op de arbeidsdeelname van vrouwen. De regering is van mening dat de levensloopregeling mogelijk niet op de korte termijn, maar dan in elk geval op de lange termijn op de bovenbeschreven wijze aan de emancipatie kan bijdragen. In de conclusie van het SCP ziet de regering dan ook geen reden om het wetsvoorstel te wijzigen.

Voorts vragen de fractieleden van de PvdA een reactie op enkele specifieke conclusies van het rapport. Ook de leden van de fractie van de SP vragen hier naar. Vergeleken met de bestaande verlofspaarregeling is de levensloopregeling aantrekkelijker door wettelijk het recht op deelname, de ruimere spaarmogelijkheid (12% per jaar en in totaal 150% van het brutojaarloon in plaats van 10% respectievelijk 100%) en de heffingskorting bij ouderschapsverlof. Vergeleken met de spaarloonregeling kan in de levensloopregeling sneller tegoed worden opgebouwd (12% van het bruto jaarloon in plaats van € 613 per jaar). Vergeleken met de middelingsregeling biedt de levensloopregeling het voordeel dat het fiscale voordeel niet voorgefinancierd hoeft te worden. Voorts is het verruimen van de keuzevrijheid van werknemers voor de regering nauw verbonden met het vergroten van hun eigen verantwoordelijkheid. Juist voor het gebruik van langere periodes van onbetaald verlof vindt de regering eigen verantwoordelijkheid van groot belang. Als gevolg van lange termijn gedragseffecten acht de regering zeer wel mogelijk dat de levensloopregeling in de toekomst bijdraagt aan een grotere arbeidsdeelname door vrouwen. Als anticiperen op en sparen voor verlof in de komende jaren vanzelfsprekender wordt en als op termijn premies voor bestaande prepensioenregelingen vrijvallen, dan zal de levensloopregeling ook door de leden van de fracties van de PvdA en de SP bedoelde categorieën als een bruikbare verlofspaarmogelijkheid worden gezien en benut.

Of de doelstellingen van de levensloopregeling – zijnde het vergemakkelijken van de combinatie van betaalde arbeid met andere verantwoordelijkheden en activiteiten tijdens het arbeidzame leven – gehaald worden, is naar de mening van de regering pas op langere termijn vast te stellen. Veel hangt daarbij af van aard en mate van toekomstig gebruik van de

regeling en het al dan niet optreden van lange termijn gedragseffecten. De regering zal, indien de situatie zoals geschetst door de leden van de fractie van de PvdA zich voordoet, zich daar op dat moment over buigen. Op dit moment is dit niet aan de orde.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben geconstateerd dat in de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004 er nog wel geoperationaliseerde doelstellingen voor de participatiegraad van onder andere jongeren en allochtonen waren maar dat die in de begroting 2005 verdwenen lijken te zijn. Voor werkloze jongeren (15 t/m 22 jaar, exclusief scholieren/studenten) zijn in de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004¹ (begroting SZW 2004) twee kabinetsdoelstellingen geformuleerd. Ten eerste mag de jeugdwerkloosheid in de periode 2003–2007 niet meer bedragen dan het dubbele van het totale werkloosheidspercentage (Begroting SZW 2004, p. 38). De regering spant zich in om met behulp van alle partijen de jeugdwerkloosheid te beperken tot een bandbreedte van 10 tot 15%. Ten tweede is de inzet iedere werkloze jongere binnen een halfjaar (weer) aan de slag en/of op school te krijgen, zodat langdurige werkloosheid wordt voorkomen.

Voor etnische minderheden is de kabinetsdoelstelling opgenomen (Begroting SZW 2004, schema p. 37) om de arbeidsparticipatie in 2005 te verhogen tot 54%. Deze doelstelling ging uit van de definitie «etnische minderheden» volgens de Wet SAMEN. In verband met de afloop van de Wet SAMEN per 1 januari 2004 wordt sindsdien uitgegaan van de CBS-definitie «niet-westerse allochtonen». Zoals uit onderstaande cijfers over de arbeidsparticipatie van allochtonen blijkt, komt de definitie van de wet Samen voor een belangrijk deel overeen met de definitie die het CBS hanteert.²

De leden van de fractie van GroenLinks hebben ook gevraagd naar de ontwikkeling van de participatie van deze groepen in de afgelopen jaren en de verwachting tot en met 2010.

Tabel 2 De netto arbeidsdeelname voor jongeren (15 t/m 22 jaar)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totaal	59%	60%	62%	64%	65%	65%	66%	65%
Jongeren	40%	42%	41%	44%	44%	45%	44%	43%

Tabel 3 Het werkloosheidspercentage van jongeren (15 t/m 22 jaar) excl. scholieren/studenten

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totaal	7,5%	6,6%	5,1%	4,3%	3,8%	3,4%	4,1%	5,3%
Jongeren	nb	nb	nb	nb	6,1%	7,1%	8,6%	12,3%

*nb= niet bekend

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 XV, nr. 2.

² Het CBS maakt onderscheid tussen allochtonen afkomstig uit westerse en niet-westerse landen. De doelgroepen van de wet Samen komen voor een belangrijk deel overeen met de landen die in de CBS standaardindeling als niet-westers worden gekenmerkt. Uitzondering zijn de geboortelanden voormalig Joegoslavië en Indonesië, die door het CBS tot de westerse landen worden gerekend, plus enkele landen behorend tot het Aziatische deel van de voormalige Sovjet-Unie.

Tabel 4 De netto arbeidsdeelname voor etnische minderheden (definitie Wet SAMEN en CBS)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totaal	59%	60%	62%	64%	65%	65%	66%	65%
Wet SAMEN	39,7%	40,6%	44,2%	45,2%	47,7%	50,1%	50,2%	48,2%
CBS-definitie	40,1%	41,2%	44,3%	45,5%	47,6%	50,1%	49,9%	48,6%

De ontwikkeling van de afgelopen jaren geeft aan dat de kabinetsdoelstelling inzake de arbeidsparticipatie van etnische minderheden (54% in 2005) niet gemakkelijk gehaald zal kunnen worden. De ontwikkeling na 2007 is, zolang de werkgelegenheidsgroei niet duidelijk aantrekt, met onzekerheden omgeven.

3. Deelname aan de levensloopregeling

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de werknemer zelf kan kiezen bij welk instelling hij zijn levensloopregeling onderbrengt. Bij de uitwerking van de levensloopregeling is uitdrukkelijk gekozen voor een individuele regeling. Hieruit vloeit automatisch voort dat de werknemer zelf kan kiezen bij welke uitvoeringsinstelling hij een levensloopproduct aanschaft en voor welk product hij kiest. Bij de keuze voor een spaarinstelling bestaat er een natuurlijke belangentegenstelling tussen werkgever en werknemer. Voor de werkgever biedt het in verband met administratieve lasten voordelen om alle contracten bij één instelling onder te brengen, wellicht heeft dit ook voordelen voor werknemers. Voor werknemers biedt het echter ook voordelen om hun levensloopregeling bij een instelling onder te kunnen brengen die geen band heeft met de werkgever. Zo kan een werknemer optimaal gebruik maken van zijn keuzevrijheid. De werknemer kan op zoek gaan naar een product dat het beste aan zijn wensen voldoet. Daarnaast is het voor een werknemer met een individuele regeling makkelijker om van werkgever te wisselen, hetgeen de arbeidsmobiliteit ten goede komt. Naar verwachting zal de levensloopregeling niet een uniform product worden zoals de spaarloonregeling. Gegeven het feit dat de levensloopregeling een financieel product is dat net als een pensioen langdurig loopt, is ervoor gekozen de voordelen voor de werknemer van individuele keuzevrijheid te laten prevaleren. De voorgestelde regeling sluit niet uit dat werkgevers gunstige(re) contracten in de wacht slepen ten behoeve van hun werknemers.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering blijft kiezen voor het onderbrengen van de levensloopregeling in de loonbelasting en of het niet handiger en toegankelijker is om de regeling op te nemen in de inkomstenbelasting. Dit maakt het mogelijk voor zelfstandigen en zelfstandigen zonder personeel (ZZP-ers) om deel te nemen aan de levensloopregeling. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het wettelijke recht op deelname aan de levensloopregeling voor iedere belastingplichtige tussen de 18 en 65 jaar toegankelijk zou moeten zijn. Ook de leden van de D66- en PvdA-fractie vragen wat de reden is om de regeling niet toegankelijk te maken voor zelfstandigen. Zij vragen zich af of een overeenkomstige levensloopregeling voor zelfstandigen kan worden geïntroduceerd, wellicht naar analogie van de FOR.

In het wetsvoorstel is de levensloopregeling in de loonbelasting opgenomen. Als een levensloopregeling in de inkomstenbelasting zou worden opgenomen kan iedere inkomstenbelastingplichtige gebruik maken van de levensloopregeling, hetgeen door de regering nadrukkelijk niet is beoogd. Voor deelname aan de regeling is in dat geval geen medewerking van de werkgever nodig. Het opnemen van een levensloopregeling in de inkomstenbelasting zou betekenen dat de doelgroep van de levensloopregeling veel breder wordt dan de huidige doelgroep (werknemers). Bij een levensloopregeling in de inkomstenbelasting worden ernstige uitvoerings- en controleproblemen voorzien. In situaties waarin er geen werkgever is, is controle op oneigenlijk gebruik of misbruik van de regeling vrijwel onmogelijk. Ook ligt opname in de loonbelasting in de rede omdat de opname van het tegoed uit de levensloopregeling bedoeld is als loonvervanging.

De levensloopregeling is bestemd als inkomensvoorziening tijdens periode van verlof. Verlof is onlosmakelijk verbonden aan de contractueel overeengekomen arbeidsverplichting van de werknemer. Door het ontbreken van een vergelijkbare arbeidsverplichting voor zelfstandigen is de regering van mening dat er bij zelfstandigen geen sprake van verlof kan zijn. Voorzover toch beargumenteerd wordt dat deze groep in periode dat zij niet of minder werken of minder inkomsten genieten verlof genieten wijst de regering erop dat dit niet controleerbaar is. De natuurlijke belangtegenstelling zoals die bestaat tussen werkgever en werknemer ontbreekt. Een faciliteit in de inkomstenbelasting voor zelfstandigen zou gegeven de oncontroleerbaarheid er toe leiden dat zelfstandigen in staat worden gesteld om de levensloopregeling te gebruiken voor een zo gunstig mogelijke verdeling van inkomen in de tijd. Dit is in strijd met de algemene beginselen van belastingheffing en doet geen recht aan de uitgangspunten van de levensloopregeling. Om deze redenen heeft de regering de levensloopregeling niet opengesteld voor zelfstandigen. Introductie van een levensloopregeling naar analogie van de fiscale oudedagsreserve (FOR) is technisch mogelijk maar wordt om bovenstaande redenen eveneens afgewezen. Het nadeel van die vormgeving is bovendien dat dit geen enkele waarborg biedt dat de gespaarde gelden ook feitelijk beschikbaar blijven voor verlof indien niet – in afwijking van de FOR – een verplichting tot afstorting van gespaarde gelden bij een bank of verzekeraar (conform de geldspaarregeling voor werknemers) in de regeling zou worden opgenomen.

De budgettaire effecten van een levensloopregeling waaraan zelfstandigen ook kunnen deelnemen is mede afhankelijk van de vormgeving van deze regeling. Bij een vormgeving volgens de lijnen van de huidige fiscale oudedagsreserve (FOR) lopen de budgettaire effecten naar verwachting op tot 1 miljard euro.

Ook bij een vormgeving volgens de lijnen van de voor werknemers geldende levensloopregeling, waarbij de gelden (anders dan bij een FOR-achtige regeling) ook daadwerkelijk uit de onderneming moeten worden gehaald, zullen het gebruik en daardoor ook de budgettaire effecten naar verwachting zeer groot zijn. Bij een ondernemer is namelijk niet of nauwelijks te controleren of er sprake is van onbetaald verlof. In dat geval is de regeling in feite niet meer dan een extra mogelijkheid om tijdelijk overtollige kasgelden fiscaal gefacilieerd (en zonder opnamebeperkingen) opzij te zetten.

De leden van de fractie van het CDA vragen een nadere toelichting op het wettelijke recht om deel te nemen aan de levensloopregeling. Artikel VI van het onderhavige wetsvoorstel voorziet er door een wijziging van de Wet arbeid en zorg in, dat de werknemer recht heeft op deelname aan een levensloopregeling. Dit houdt een wijziging in van de bestaande situatie waarin de werknemer alleen kan deelnemen aan de verlofspaarregeling, wanneer de werkgever die aanbiedt. Dit beperkt thans de deelname aan en overdraagbaarheid van de regeling. Voorts kan de werknemer in de huidige situatie niet zelf kiezen bij welke financiële instelling de rekening wordt aangehouden. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen is een recht van de werknemer op deelname aan de levensloopregeling voorgesteld. Hierdoor kan elke werknemer die dat wenst een voorziening opbouwen die hij kan aanspreken om tijdens onbetaald verlof in het inkomen te voorzien. De regering acht het ongewenst dat een werknemer een dergelijke voorziening slechts met instemming van de werkgever zou kunnen opbouwen. Naar aanleiding van de daarover gestelde vraag kan worden opgemerkt dat de figuur van een wettelijk recht vaker voorkomt. Zo geeft de Wet arbeid en zorg de werknemer bijvoorbeeld recht op verlof in verband met zwangerschap en bevalling, adoptie en ouderschap. Ook in het Burgerlijk Wetboek (Boek 7, Titel 10 betreffende de arbeidsovereen-

komst) zijn tal van rechten (en verplichtingen) van werknemer en werkgever opgenomen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in het recht om een voorziening ingevolge de levensloopregeling op te bouwen, maar biedt geen recht op verlof.

In antwoord op de vraag naar de gevolgen die een wettelijk recht heeft voor afspraken tussen werkgevers en werknemers, wordt opgemerkt dat het voorgestelde artikel 7:3 Wet arbeid en zorg inhoudt, dat van het recht op deelname niet ten nadele van de werknemer kan worden afgeweken. Dat betekent dat eventueel andersluidende afspraken in een collectieve arbeidsovereenkomst of in een individuele overeenkomst, geen inbreuk kunnen maken op het recht van de werknemer op deelname aan de levensloopregeling.

Op de vraag van de leden van de fractie van het CDA of de regeling in de Wet arbeid en zorg nog nodig is naast de voorgestelde levensloopregeling in de fiscale wetgeving, luidt het antwoord bevestigend. De voorgestelde fiscale regeling houdt in dat onder de in het voorstel geformuleerde voorwaarden de omkeerregel van toepassing is op de op grond van de levensloopregeling opgebouwde voorziening. Dit leidt er als zodanig echter nog niet toe dat de werknemer daadwerkelijk kan inleggen op een levensloopproduct van zijn keuze en roept evenmin voor de werkgever de verplichting in het leven daaraan mee te werken. Daarin wordt voorzien door de wijziging van de Wet arbeid en zorg. Wanneer voor de uitvoering van de levensloopregeling de band met de werkgever vereist blijft, is een wettelijk recht op deelname voor de werknemer van belang. Hierbij is minder van belang of de levensloopregeling wordt opgenomen in de Wet inkomstenbelasting 2001 of in de Wet op de loonbelasting 1964.

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de SP vragen voorts naar de uitvoeringskosten en administratieve lasten die zouden optreden als de levensloopregeling zou worden opgenomen in de inkomstenbelasting. Met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid moeten de opbouwkant en de opnamekant van de faciliteit worden onderscheiden. Voor wat betreft de opbouwkant sluit het voorstel van de leden aan bij de bestaande mogelijkheden met betrekking tot lijfrentevoorzieningen. Een levensloopregeling zou hiernaast komen te staan. Een in de inkomstenbelasting vorm te geven levensloopregeling zal naar verwachting eveneens opgenomen worden in de voorlopige teruggaaf. Een ander aandachtspunt is dat de inkomens van ondernemers en resultaatgenieters veelal sterker fluctueren dan de inkomens van werknemers, zodat het toetsen van de wettelijke begrenzingen intensiever zal moeten plaatsvinden.

Voor wat betreft de opname vormt de controleerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling een probleem. In een groot aantal gevallen zal het voor de Belastingdienst niet mogelijk zijn te controleren of opgenomen gelden zijn aangewend voor de financiering van onbetaald verlof. Er komt dan in feite wederom een lijfrenteaf trek in de inkomstenbelasting met een ongetoetste opbouw mogelijkheid van 12% van het loon of inkomen. Daarbij moet vooral worden gedacht aan die gevallen waarin een belangentegenstelling ontbreekt, bijvoorbeeld in het geval van zelfstandige ondernemers, meewerkende partners en genieters van resultaat uit overige werkzaamheden. Het risico bestaat dat op grote schaal aan een levensloopregeling zal worden deelgenomen met het oog op intertemporele tariefarbitrage. Dit houdt in dat in een jaar met een hoog marginaal tarief aftrek plaatsvindt, terwijl de opname geschiedt in een jaar met een laag marginaal tarief. Het is dan ook niet realistisch om hiervoor een schatting van de extra uitvoeringskosten te geven.

Ook bij de groep van werknemers zal zonder nadere voorzieningen in de sfeer van de loonbelasting het toezicht van een levensloopregeling in de inkomstenbelasting niet uitvoerbaar zijn. De omvang van het verlof waar-

voor middelen van een levensloopregeling worden opgenomen moet immers helder zijn. Uitvoering van de levensloopregeling in de inkomstenbelasting voor werknemers zal derhalve nog steeds aanzienlijke administratieve lasten met zich brengen, terwijl het risico van misbruik beduidend groter wordt.

De leden van de CDA-fractie vragen om aan te geven waarom deze regeling juist ook geschikt is voor de lagere inkomensgroepen en waarom juist zij ook gebruik zouden moeten maken van deze regeling. De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij een inschatting kan geven van het verwachte gebruik van de levensloopregeling door verschillende inkomensgroepen.

De regering heeft geen expliciet onderscheid gemaakt in het verwachte gebruik van de levensloopregeling naar verschillende inkomensgroepen. Van belang in dit kader is dat de maxima binnen de levensloopregeling zijn gerelateerd aan het loon. De op te bouwen voorziening in het kader van de levensloopregeling sluit hierdoor eveneens aan bij het individuele loonniveau. Opgemerkt wordt dat ook lagere inkomens nu verplicht zijn om bij te dragen aan de collectieve VUT- en prepensioenregelingen. Zeker voor jongere werknemers is deze bijdrage in absolute bedragen fors ten opzichte van het inkomen. Bij het op termijn afschaffen van die regelingen zal maandelijks een bruto bedrag vrijvallen waarmee onder meer overgangsmatregelen, loonkostenverlaging of opbouw binnen een levensloopregeling gefinancierd kunnen worden. De omslag van het beleid van de regering is erop gericht dat men straks zelf de keuze heeft waar men het bedrag aan besteedt dat nu verplicht wordt bijgedragen aan vervroegde uittredingsregelingen. Zowel het vrijkomende bedrag van de bijdrage van de werknemer als het vrijkomende bedrag van de bijdrage van de werkgever kan aan de levensloopregeling worden besteed. Verder is van belang dat niet alleen in geld, maar ook in tijd kan worden gespaard. Verondersteld is dat de mogelijkheid om de levensloopregeling ook te gebruiken direct voorafgaand aan het ouderdomspensioen, de regeling aantrekkelijker maakt, zowel voor werknemers met een laag inkomen als voor werknemers met een hoog inkomen.

De leden van de D66-fractie vragen naar de financiële ruimte die ontstaat door het geleidelijk afnemen van VUT- en prepensioenpremies, aangezien de hierdoor ontstane ruimte eventueel kan worden ingezet voor de levensloopregeling.

Inderdaad ontstaat na afloop van het overgangsrecht door het vervallen van de VUT- en prepensioenpremies financiële ruimte die kan worden ingezet voor de levensloopregeling. Gemiddeld bedraagt de gezamenlijke bijdrage van de werkgever en werknemer voor een deelnemer aan een VUT- of prepensioenregeling ca. 4,5% van het bruto jaarinkomen van de werknemer. Op termijn valt dit vrij (ervan uitgaand dat dergelijke regelingen niet zullen voortbestaan). Het tempo van de vrijval is afhankelijk van de vraag of het om een VUT- dan wel een prepensioenregeling (of een mengvorm daarvan) gaat en van de beslissing van sociale partners om al dan niet (gedeeltelijk) gebruik te maken van het leeftijdsafhankelijk overgangsrecht dat nog wordt geboden. Bij een regeling die volledig omslaggefinancierd is valt in de beginperiode relatief weinig vrij, omdat uitkeringen die vóór 1 januari 2006 zijn gestart en uitkeringen uit hoofde van overgangsrecht moeten worden gefinancierd. In 2009 valt naar schatting 8% van de premie vrij, in 2011 ongeveer 26%. Bij volledig kapitaalgedekte regelingen valt vanaf het begin (vrijwel) de gehele premie vrij. Gemiddeld over alle omslaggefinancierde en kapitaalgedekte regelingen valt in 2006 naar schatting ruim 30% van alle premies vrij, en dit aandeel loopt op tot bijna 70% in 2011.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van de PvdA over de uitspraak van tweede ondergetekende doelen de leden waarschijnlijk op een bericht in de Volkskrant van 9 oktober waarin hij aangeeft dat 10 a 11 procent aan VUT/prepensioen vrijvalt en kan worden aangewend voor levensloop. Hierbij werd niet bedoeld op de gemiddelde VUT/prepensioenpremie, maar heeft een indicatie willen geven tot welk niveau deze premievrijval op termijn kan oplopen. VUT/prepensioenpremies die liggen rond 11 procent van het brutoloon komen op dit moment voor in de bouw en het beroepsgoederenvervoer. Over de gemiddelde VUT/prepensioenpremie in Nederland zijn geen harde gegevens bekend. In de budgettaire ramingen is uitgegaan van een behoedzame inschatting van de gemiddelde premie van ongeveer 4,5%. De VUT/prepensioenpremie bedraagt in 2004 in de sector metaal en techniek 7,5%, in de metaalektro 9,5% en in de zorg 5,4% van het brutosalaris. De VUT/prepensioenpremie bij de rijksoverheid bedraagt 4,5% van het brutosalaris vermeerderd met 3,8% van het brutosalaris minus franchise. De franchise bedraagt € 13 000 voor werknemers geboren na 1963, €14 250 voor werknemers geboren vóór 1964 en na 1953 en € 15 250 voor werknemers geboren vóór 1954.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of kan worden ingegaan op de vraag hoe het percentage van 12% zich verhoudt tot het aandeel van premies die momenteel gemiddeld worden betaald voor prepensioen. Tevens vragen zij naar de gemiddelde koopkrachteffecten waarmee huidige werknemers van respectievelijk 20, 30 en 40 jaar worden geconfronteerd als zij willen stoppen met werken op hun 63e en niet langer gebruik kunnen maken van de huidige fiscale facilitiëring. Ook de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP en GroenLinks vragen naar de inkomenseffecten die bij verschillende inkomens optreden.

De effecten van het afschaffen van de fiscale facilitiëring en het vrijvallen van de premie indien regelingen worden afgeschaft zijn sterk individueel bepaald. Dit hangt geheel af van de sector van de werknemer, de geldende prepensioenregeling, het inkomen, de leeftijd, en de anciënniteit van de werknemer. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat vooral in de eerste jaren niet de volledige premie zal vrijvallen omdat regelingen nog (tijdelijk) zullen doorlopen vanwege overgangsrchten. Bovendien is het afhankelijk van sociale partners in welke mate de bestaande prepensioenregelingen worden aangepast en afgeschaft. Ook kan er niet zonder meer van worden uitgegaan dat ook de werkgeversbijdrage aan de arbeidsvoorwaarde VUT/prepensioen bij het afschaffen van de regelingen beschikbaar komt voor de werknemer. Er kunnen dan ook geen feitelijke uitspraken worden gedaan over verwachte gemiddelde koopkrachteffecten. Temeer daar het gebruik van de levensloopregeling een individuele keuze is en niet collectief wordt opgelegd.

Om een indruk te geven van de hoogte van de premies die nu worden betaald voor VUT- en prepensioenregelingen in relatie de mogelijke inleg in de levensloopregeling om een periode van verlof te financieren en/of eerder te kunnen stoppen met werken, is een aantal voorbeelden uitgewerkt.

Voorafgaande toelichting op de voorbeelden

In de onderstaande voorbeelden wordt verondersteld dat als gevolg van het vervallen van de fiscale facilitiëring de betreffende VUT/prepensioenregelingen worden afgeschaft. Daarbij wordt aangegeven hoeveel eerder werknemers op basis van het tot dan opgebouwde prepensioen eerder kunnen uittreden. In de berekeningen is tevens aange-

geven welk bedrag aan premie potentieel beschikbaar komt voor andere doeleinden. Met name in de eerste jaren is het mogelijk dat nog niet de volledige premie vrijvalt omdat een deel van de premie nog gebruikt wordt om onder overgangsrecht doorlopende regelingen te financieren. Het treffen van overgangsregelingen en de daarbij horende financierings-systematiek is een keuze van sociale partners, naarmate de overgangs-regelingen royaler zijn, zal de premievrijval de eerste jaren geringer zijn

Voorbeeld 1:

De prepensioenregeling:	FLEX-pensioenregeling PGGM
Spilleeftijd:	60 jaar.
Uitkering:	rechten opgebouwd vóór 1/1/2004 70% van het eindloon, rechten opgebouwd na 1/1/2004: 70% van het middelloon bij 40 opbouwjaren.
Premie:	5,4% van brutosalaris (wg: 2,6%, wn: 2,8%)
Startleeftijd:	geen minimum
Start kapitaaldekking:	1 januari 1999, over de jaren vóór 1999 die men deelnemer was aan de PGGM-pensioenregeling zijn met terugwerkende kracht prepensioenrechten toegekend. Deze rechten zijn door PGGM financieel volledig afgedekt. In tegenstelling tot de meeste prepensioenregelingen resulteert het korte bestaan van de regeling hier dus niet in een gering aantal opbouwjaren.

Een verpleegkundige van 25 jaar oud, heeft 5 jaar gewerkt en verdient € 2000 bruto per maand Als de FLEX-pensioenregeling per 1 januari 2006 wordt stopgezet heeft de verpleegkundige 5 jaar prepensioen opgebouwd. Hiermee kan zij ongeveer 8 maanden vóór haar 65-ste jaar vervroegd uittreden tegen circa 70% van het gemiddelde brutosalaris gedurende haar loopbaan (70% middelloon). Met het afschaffen van de FLEX-pensioenregeling per 2006 hebben zij en haar werkgever samen maandelijks bruto € 108 beschikbaar dat kan worden gebruikt voor de financiering van overgangsmaatregelen, loonkostenverlaging, inkomenstijging en/of levensloopopbouw.

Omdat zij elke euro goed kan gebruiken wil de verpleegkundige haar deel van de vrijgevallen FLEX-pensioenpremie niet in een levensloopregeling stoppen. Toch heeft deze verpleegkundige wel de behoefte om op enig moment in haar leven wat langer verlof te nemen. Bovendien wil zij graag eerder stoppen met werken. Aangezien haar werkgever haar de mogelijkheid biedt om via tijdsparen aan de levensloopregeling deel te nemen, besluit de verpleegkundige jaarlijks 10 ADV-dagen in de levensloopregeling te stoppen. De verpleegkundige kan dan op haar 45-ste 7 maanden verlof nemen tegen 100% van het salaris dat zij ontvangt direct voorafgaand aan haar verlof. Als zij daarna blijft doorgaan met tijdsparen kan zij met behulp van de levensloopregeling 1 jaar en 9 maanden voor haar 65-ste jaar stoppen met werken tegen 70% van het gemiddelde brutosalaris gedurende haar loopbaan. Dit is het gangbare uitkeringspercentage van de prepensioenregeling in haar bedrijfstak. Samen met het opgebouwde prepensioen kan zij 2 jaar en 5 maanden voor haar 65-ste jaar stoppen met werken tegen 70% van het gemiddelde brutosalaris gedurende haar loopbaan (70% middelloon).

Voorbeeld 2

De prepensioenregeling:	Vroegpensioenregeling bouwbedrijf
Spilleeftijd:	60 jaar.
Uitkering:	ca. 80% van het laatstverdiende loon bij 40 opbouwjaren.
Premie:	11,34% van het brutosalair (wg: 5,81%, wn: 5,53%)
Startleeftijd:	geen minimum
Start kapitaaldekking:	1 mei 2000

Een bouwvakker van 50 jaar oud, heeft 25 jaar gewerkt en verdient € 2500 bruto per maand. Sinds de vroegpensioenregeling op kapitaaldekking is gebracht heeft deze bouwvakker 5,67 jaar prepensioen opgebouwd. Hiermee kan hij 9 maanden voor zijn 65-ste jaar uittreden tegen het in zijn sector gangbare uitkeringspercentage van ca. 80% van zijn laatstverdiende loon. Bij afschaffen van de regeling in 2006 hebben hij en zijn werkgever samen maandelijks bruto € 284 beschikbaar voor de financiering van overgangsmatregelen, loonkostenverlaging, inkomensstijging en/of levensloopsparen.

Stel dat sociale partners in de sector besluiten om de ouderdomspensioenregeling te verruimen tot de fiscaal toegestane grenzen door het opbouwpercentage te verhogen tot 2% en door de franchise te verlagen tot het minimaal toegestane bedrag. Hierdoor stijgt de premie voor het ouderdomspensioen met 2,3% van het brutosalair. Omdat hij circa 14 jaar lang (tussen zijn 50-ste en 64-ste jaar) extra ouderdomspensioen opbouwt, kan hij door dit naar voren te halen, 6 maanden voor zijn 65-ste jaar uittreden tegen ca. 80% van zijn laatstverdiende loon. Met het opgebouwd prepensioen en het extra opgebouwde ouderdomspensioen kan hij 1 jaar en 3 maanden voor zijn 65-ste jaar stoppen met werken tegen ca. 80% van zijn laatstverdiende loon. De resterende 9% van de vrijgevallen premie, zijnde maandelijks bruto € 225, kan worden gebruikt voor de financiering van overgangsmatregelen, loonkostenverlaging, inkomensstijging en/of levensloopsparen. Indien het mogelijk zou zijn voor de bouwvakker de gehele 9% aan te wenden voor de levensloopregeling, dan kan hij met het opgebouwde levensloopsaldo, het opgebouwde prepensioen en het extra opgebouwde ouderdomspensioen 2 jaar en 7 maanden voor zijn 65-ste jaar stoppen met werken tegen ca. 80% van zijn laatstverdiende loon.

4. Reikwijdte

De leden van de CDA-fractie vragen of het ook is toegestaan om in het kader van de levensloopregeling te beleggen. Deze vraag kan bevestigend worden beantwoord. Fiscaal gezien zijn er geen belemmeringen om in het kader van de levensloopregeling te beleggen. Uiteraard is wel vereist dat er aanbieders zijn die een levensloopregeling aanbieden waarin deze mogelijkheid is opgenomen. De met de beleggingen behaalde rendementen tellen net als de op een levensloprekening bijgeschreven rente mee bij de toets of het totale tegoed hoger is dan 150% van het laatstverdiende loon, in welk geval geen inhoudingen op het loon of bijdragen van de werkgever meer zijn toegestaan zolang het tegoed – als gevolg van opname van het tegoed, stijging van het loon of negatieve beleggingsresultaten – niet weer tot onder die grens is gedaald. In de periode dat het totale tegoed hoger is dan 150% van het laatstverdiende loon mag dit tegoed wel zonder fiscale consequenties verder toenemen als gevolg van de bijschrijving van de daarop behaalde rente of beleggingsresultaten. Ook als het tegoed hoger wordt dan 150% van het laatstverdiende loon als gevolg van een daling van het loon (bijvoorbeeld in de door deze leden genoemde situatie waarin een werknemer een lagere functie aanvaardt),

heeft dit geen nadelige fiscale consequenties en zijn alleen geen inhoudingen of bijdragen meer toegestaan. In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie wordt opgemerkt, dat het bij de toets of er nog ruimte is voor additionele inhoudingen of bijdragen gaat om het tegoed aan het begin van het kalenderjaar. Met het bovenstaande is tevens de hierover door de leden van de SGP-fractie gestelde vraag beantwoord.

De CDA-fractie heeft verschillende rekenvoorbeelden gegeven ten aanzien van de mogelijkheden als gevolg van dit wetsvoorstel en vraagt hierop een reactie. Hoewel het niet mogelijk is in detail in te gaan op alle voorbeelden en daardoor geen oordeel kan worden gegeven over de juistheid van alle gepresenteerde cijfers, kunnen wel de volgende meer algemene opmerkingen worden gemaakt:

- Bij het bepalen van de afkoopwaarde van prepensioen is geen rekening gehouden met het feit dat de huidige actuariële waarde van prepensioenuitkeringen die in de verre toekomst gedaan moeten veel lager is. Dit is onder andere het gevolg van het rente-op-rente-effect. Zo is in het voorbeeld van de 25-jarige verpleegster de huidige waarde van een prepensioenuitkering van € 2400 gedurende vijf jaar slechts ca. € 2500. Dit is het bedrag dat nu opzij moet worden gelegd om met behulp van rente-op-rente over 35 jaar over voldoende vermogen te beschikken om de uitkeringen te financieren. Dit betekent dat de verpleegkundige bij afkoop circa 1 maand verlof kan nemen in plaats van 6 maanden.
- Bij de vrijval van premies moet er rekening mee gehouden worden dat een deel van de premie nog nodig kan zijn voor de financiering van uitkeringen van werknemers die op 31 december 2005 al een (deels) omslaggefinancierde uitkeringen hadden. Als sociale partners er voor kiezen om voor werknemers die op 1 januari 2005 55 jaar of ouder zijn overgangsmatregelen te treffen zal gedurende een nog langere periode de premie die nodig is voor financiering van het omslaggefinancierde deel van de regelingen niet vrijvallen.
- In een aantal voorbeelden is de storting in de levensloopregeling groter dan de vrijval van de premie.
- Onduidelijk is welk soort overgangsregeling bedoeld wordt in het voorbeeld van de vrachtwagenchauffeur en of deze regeling binnen de toegestane fiscale kaders past.

De leden van de fractie van de PvdA hebben vragen over de inkomenseffecten van de regeling. Zij constateren dat je gemakkelijker kan sparen en dat het profijt groter is als je veel verdient. De omkeerregel, die onder het huidige systeem overigens ook geldt voor VUT- en prepensioenregelingen, biedt over het algemeen voor mensen met een hoger inkomen inderdaad meer financieel voordeel dan voor mensen met een lager inkomen. Dit als gevolg van het progressieve belastingstelsel. De inleg op de levensloopregeling mag namelijk tegen het marginale belastingtarief worden afgetrokken terwijl de levenslooppuitkering tegen het gemiddelde belastingtarief wordt belast. Overigens neemt dit voordeel af naarmate de verlof- of prepensioenperiode die uit de levensloop wordt gefinancierd korter is. Bij kortere verlofperiodes is het financiële voordeel van de omkeerregel zowel voor hogere als voor lagere inkomens beperkt. Met betrekking tot de mogelijkheden die mensen met een laag inkomen hebben om te sparen via de levensloopregeling, verwijzen we naar de hierna opgenomen voorbeelden.

Tabel 5 Voorbeelden benodigde spaarperiode voor 3 maanden verlof

Salarisniveau	Mate van doorbetaling	Spaarpercentage	Spaarperiode
100% WML	70% WML	3.5%	6 jaar
		7%	2 jaar en 11 maanden
	100% WML	3.5%	8 jaar en 8 maanden
		7%	4 jaar en 3 maanden
150% WML	70% WML	3.5%	3 jaar en 11 maanden
		7%	1 jaar en 11 maanden
	100% WML	3.5%	5 jaar en 9 maanden
		7%	2 jaar en 9 maanden
	70% laatst verdiende loon	3.5%	6 jaar
		7%	2 jaar en 11 maanden
	100% laatst verdiende loon	3.5%	8 jaar en 8 maanden
		7%	4 jaar en 3 maanden
	12%	1 jaar en 8 maanden	
Modaal	70% WML	3.5%	3 jaar en 4 maanden
		7%	1 jaar en 7 maanden
	100% WML	3.5%	4 jaar en 9 maanden
		7%	2 jaar en 4 maanden
70% laatst verdiende loon	3.5%	6 jaar	
	7%	2 jaar en 11 maanden	
2 x Modaal	70% WML	3.5%	1 jaar en 4 maanden
		7%	8 maanden
	100% WML	3.5%	2 jaar
		7%	1 jaar
70% laatst verdiende loon	3.5%	5 jaar en 1 maand	
	7%	2 jaar en 7 maanden	
4 x Modaal	70% WML	3.5%	8 maanden
		7%	4 maanden
	100% WML	3.5%	1 jaar
		7%	6 maanden
70% laatst verdiende loon	3.5%	5 jaar en 2 maanden	
	7%	2 jaar en 7 maanden	
	100% laatst verdiende loon	3.5%	7 jaar en 6 maanden
		7%	3 jaar en 8 maanden

De leden van de fractie van het CDA vragen hebben in dit kader ook voorbeelden gevraagd. De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering kan aangeven hoelang iemand moet sparen die resp. 100% WML, 150% WML, modaal, twee maal modaal en 4 modaal verdient om een verlofperiode van 3 maanden op te nemen met een betaling tijdens verlof van resp. 70% WML, 100% WML, dan wel 70% en 100% van het bruto loon voorafgaand aan het verlof en of daarbij ook rekening kan worden gehouden met de heffing van de premies werknemersverzekeringen.

Tabel 5 laat zien hoe lang iemand moet sparen om 3 maanden verlof op te nemen. Hierbij is ook onderscheid gemaakt naar verschil in spaargedrag. Elk van de voorbeelden laat eveneens zien hoe lang iemand moet sparen

als deze persoon 7% resp. 3.5% spaart op zijn levensloopregeling. Anders dan de leden van de PvdA-fractie kennelijk veronderstellen leidt de inleg in de levensloopregeling niet tot een hoger bedrag aan verschuldigde premie werknemersverzekeringen dan zonder die inleg het geval is. De inleg komt anders dan bij de belastingheffing – alleen niet in mindering op de heffingsgrondslag. De inleg leidt daardoor wel tot een lager bedrag aan verschuldigde belasting, maar niet tot een lager bedrag aan verschuldigde premies werknemersverzekeringen. Om toch aan het verzoek van de leden van de PvdA-fractie tegemoet te komen is bij de berekening van de spaarperiode de inleg verminderd met de premie werknemersverzekeringen die niet verschuldigd zou zijn geweest als de inleg ook voor de premieheffing werknemersverzekeringen in mindering zou zijn gekomen op de heffingsgrondslag.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of er ten aanzien van het maximum van 12% van het loon een maximering analoog aan het fiscale pensioenkader geldt, merken we op dat er geen ander maximum geldt dan het jaarmaximum van 12% en het absolute maximum van 150% van het laatstverdiende loon. Volledigheidshalve merken wij op dat ook het fiscale pensioenkader geen andere maximering kent dan de maxima die gelden voor de opbouw per dienstjaar en het absolute maximum van 100% van het laatstverdiende loon.

5. Fiscale verlofspaarregeling als basis

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht veronderstellen wordt in de levensloopregeling bij de bepaling van het jaarmaximum en het maximumtegoed van hetzelfde loonbegrip uitgegaan als bij de huidige verlofspaarregeling.

Met betrekking tot de gevolgen voor de huidige verlofspvaarders kan, in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66, het volgende worden opgemerkt. Op grond van het voorgestelde artikel 36a, tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 wordt de verlofspaarregeling per 1 januari 2006 geïntegreerd in de levensloopregeling. De tegoeden die ingevolge de verlofspaarregeling zijn opgebouwd worden op dat moment aangemerkt als voorziening ingevolge de levensloopregeling. Of en wanneer de verlofspaarregelingen ook daadwerkelijk worden omgezet naar een levensloopregeling is aan de desbetreffende werknemers en werkgevers. Vanaf 1 januari 2006 kunnen echter alleen nog voorzieningen worden opgebouwd ingevolge een levensloopregeling. Als de verlofspaarregeling voldoet aan alle voorwaarden die gelden voor de levensloopregeling kan de verlofspaarregeling ongewijzigd worden voortgezet. In andere situaties wordt het een «slappende» regeling. Bij de opname van het in de verlofspaarregeling opgebouwde tegoed is op dezelfde wijze als bij opnames uit de levensloopregeling belasting verschuldigd.

Zoals de leden van CDA-fractie terecht opmerken staat in het wetsvoorstel nergens expliciet dat het ingevolge de levensloopregeling opgebouwde saldo buiten de heffing van box 3 blijft. Een afzonderlijke bepaling was echter niet nodig, omdat dit volgt uit de in artikel 2.14 van de Wet inkomstenbelasting 2001 opgenomen systematiek. Zolang vermogensbestanddelen nog inkomen genereren dat in aanmerking wordt genomen als inkomen uit werk en inkomen, worden deze vermogensbestanddelen niet in aanmerking genomen in box 3.

Met betrekking tot de uitvoering vragen de banken en de verzekeraars uitdrukkelijk om een jaarlijkse renseignering in plaats van verplichte tussentijdse opgaven. De leden van de fractie van het CDA vragen hoe dit nu precies geregeld is. Met betrekking tot de saldi bij banken en verzekeraars wordt niet voorzien in een renseigneringsplicht. Het is vanzelfspre-

kend dat partijen (uitvoerder en werkgever) onderling de gegevens uitwisselen die voor de juiste uitvoering relevant zijn.

6. Tijd en geldsparen

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd of de mogelijkheid voor tijdsparen blijft bestaan of dat tijd dient te worden omgezet in een financiële tegenwaarde binnen de levensloopregeling. Door de leden van de SGP-fractie zijn ook vragen gesteld over de mogelijkheid van tijdsparen. Evenals de leden van de PvdA-fractie vragen zij of beide vormen van sparen binnen de levensloopregeling kunnen samengaan binnen één jaar. Voorts vragen de leden van de SGP-fractie hoe de gespaarde tijd later wordt opgenomen. De leden van de SGP-fractie waarderen het dat de deeltijdeis van 50% in de levensloopregeling is vervallen. Deze leden vragen daarbij op welke waarde de verlofdagen van iemand die niet meer in dienst is worden gesteld. De leden van de fractie van het CDA vragen of tijdsparen binnen de levensloopregeling ervoor zorgt dat de levensloopregeling ook toegankelijk is voor werknemers met minder hoge inkomens. Ook vragen de leden van de fractie van het CDA en de leden van de fractie van de PvdA of werkgevers de tijd moeten bijhouden op verlofkaarten of dat het de bedoeling is dat de tegenwaarde van de vakantiedagen, extra compensatiedagen en/of ATV-dagen in de levensloopregeling moeten worden gestort. Specifiek vragen de leden van de fractie van de PvdA – evenals de leden van de fracties van de SP-, ChristenUnie- en D66 – wat er gebeurt bij verandering van baan. Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie naar een reactie op de door de Nederlandse Vereniging van Banken geuite wens om de levensloopregeling te beperken tot sparen in geld. Zij geven de regering in overweging de mogelijkheid te bieden om tijd in geld om te zetten, zodat tijd wel gespaard kan worden maar wordt omgerekend naar geld. De leden van de VVD-fractie vragen – onder verwijzing naar dezelfde opmerkingen van de Nederlandse Vereniging van Banken – naar de wenselijkheid van een tijdspaarregeling. De leden van de D66-fractie vragen naar de consequenties van een faillissement van de werkgever en of het voor de rechtszekerheid van werknemers niet eenvoudiger en beter is om de levensloopregeling te beperken tot sparen in geld.

De regering is van mening dat de levensloopregeling bij uitstek een onderdeel van het arbeidsvoorwaardenoverleg is. Sociale partners zijn naar het oordeel van de regering de meest aangewezen partijen om een goede belangenafweging op dit punt te maken die tevens recht doet aan de specifieke omstandigheden in de verschillende sectoren. Ook de administratieve lasten kunnen hierbij worden meegewogen. Binnen de wettelijke kaders kunnen sociale partners zelf verdere invulling geven aan de levensloopregeling. Ten aanzien van de wijze van opbouwen van een voorziening kunnen zij afspraken maken over de mogelijkheid om in geld en/of tijd op te bouwen. De tijdspaarregeling zoals deze onderdeel vormt van de bestaande verlofspaarregeling blijft hiermee behouden. De wettelijke kaders van de levensloopregeling bieden slechts mogelijkheden, werkgevers en werknemers kunnen binnen deze kaders de keuze maken voor tijdsparen of geldsparen. De regering acht het in het kader van het streven naar flexibiliteit en individuele keuzevrijheid wenselijk zowel de mogelijkheid van geldsparen als de mogelijkheid van tijdsparen in het wettelijke kader op te nemen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er bij tijdsparen ook nog steeds voor kan worden gekozen om gebruik te maken van artikel 11, eerste lid, onderdeel r, subonderdeel 1 van de Wet op de loonbelasting 1964. Op grond van die regeling wordt de aanspraak op vakantieverlof niet tot het loon gerekend, voorzover deze niet meer bedraagt dan de arbeidsduur per week gerekend over een periode van 50

weken (250 dagen). Indien zowel de hiervoor genoemde regeling als de levensloopregeling van toepassing is, geldt een anti-cumulatiebepaling.

Het is mogelijk dat werknemers binnen één kalenderjaar zowel in geld als tijd sparen voorzover tezamen niet meer wordt ingelegd dan 12% van het bruto jaarloon van de werknemer. Indien geen afspraken zijn gemaakt tussen sociale partners over het sparen in geld en/of tijd moet het wettelijke recht op deelname aan de levensloopregeling zo worden uitgelegd dat de werknemer te allen tijde 12% van zijn brutoloon moet kunnen sparen. Bij de meeste dienstbetrekkingen zal dit betekenen dat sparen in geld in ieder geval mogelijk is en dat sparen in tijd, gegeven de hiermee gemoeide belangen voor de werkgever afhangt van de mogelijkheden die de werkgever hiertoe biedt. In totaal moet een werknemer door zijn werkgever in staat worden gesteld 12% van zijn brutoloon te sparen.

Tijdsparen in de levensloopregeling vindt plaats door het sparen van vakantieverlof of compensatieverlof, waarbij de gespaarde tijd wordt aangewend voor het opnemen van een periode van betaald extra verlof. Daarbij wordt de duur van de verlofperiode bepaald door de gespaarde tijd en verkrijgt de werknemer een aanspraak op deze tijd. Concreet betekent dit dat indien een werknemer nu een 1 uur verlof inlegt, hij bij opname op een later moment ook een 1 uur verlof terug krijgt. Bij inleg van tijd in de levensloopregeling werkt een werknemer dus extra ten opzichte van de gebruikelijke arbeidsduur, bijvoorbeeld door minder vrije dagen op te nemen. Bij opname van de opgebouwde tijd uit de levensloopregeling kan een werknemer extra verlof opnemen met doorbetaling van zijn loon. Inherent aan tijdsparen is dat het risico van tussen-tijdse salarisstijgingen voor rekening van de werkgever komt. De werkgever is gehouden het op het moment van opname geldende loon aan de werknemer door te betalen.

De regering voorziet geen praktische bezwaren bij tijdsparen nu dit systeem aansluit bij de reeds in de praktijk gebruikelijke gewoonte om vakantiedagen door te schuiven naar een volgend kalenderjaar, en dit systeem feitelijk niet veel afwijkt van de wettelijke regeling uit het Burgerlijk Wetboek ten aanzien van vakantiesparen. Het wettelijke kader van de levensloopregeling voorziet er niet in dat de werkgever verplicht is de tegenwaarde van de door een in tijd sparende werknemer opgebouwde tegoeden buiten zijn ondernemingsvermogen te brengen. Een werkgever kan de administratie van de gespaarde tijd ook binnen zijn eigen onderneming houden, bijvoorbeeld door een systeem van verlofkaarten. Wanneer een werkgever vrijwillig de tegenwaarde van het in tijd gespaarde tegoed buiten de onderneming onderbrengt ontstaat een relatie tussen de werkgever en de instelling waar hij het tegoed onderbrengt, de werknemer staat buiten deze relatie. Tegenover de werknemer blijft de werkgever gehouden om voor volledige loondoorbetaling te zorgen bij opname van het tegoed. Sociale partners kunnen hierover ook afspraken maken. Voorzover deze afspraken niet gemaakt zijn en de tegenwaarde van de door een in tijd sparende werknemer opgebouwde tegoeden niet buiten het ondernemingsvermogen zijn gebracht, komt het risico van vervallen van het tegoed door faillissement van de werkgever voor rekening van de werknemer. De regering wijst erop dat de hierboven beschreven situatie moet worden onderscheiden van de situatie waarin de werknemer de tegenwaarde van zijn verlof inlegt in de levensloopregeling. In deze situatie is tijdsparen gelijkgesteld met geldsparen en dienen de daarvoor geldende voorwaarden te worden nageleefd. In casu betekent dit dat deze tegenwaarde moet worden afgezonderd door de werkgever. Daar staat tegenover dat het risico van salarisstijging in dit geval niet langer voor rekening van de werkgever komt, maar – zoals bij geldsparen gebruikelijk – voor rekening van de werknemer is. Dit laatste wordt echter weer (deels)

gecompenseerd door het feit, dat ook de oprenting van het tegoed aan hem ten goede komt.

Voorzover tijdsparen binnen de onderneming van de werkgever wordt gehouden kan de overdraagbaarheid van het gespaarde tegoed bij wisseling van baan in het gedrang komen. Werkgevers kunnen niet verplicht worden om bij beëindiging van de dienstbetrekking het levenslooptegoed in tijd uit te keren. Wel is de werkgever bij weigering van omzetting in geld gehouden de werknemer de mogelijkheid te bieden dit tegoed op enigerlei wijze op te nemen.

De mogelijkheid van tijdsparen vergroot de flexibiliteit en keuzevrijheid. Tevens biedt zij werknemers met een minder hoog inkomen en werknemers die om andere redenen niet in geld kunnen sparen een mogelijkheid om toch deel te nemen aan de levensloopregeling. De regering deelt op dit punt de mening van de leden van de CDA-fractie. Of en op welke wijze tijdspareregelingen tot stand komen is afhankelijk van de afspraken tussen sociale partners hierover. Hierbij kunnen zij zelf de afweging maken of en in welke vorm een tijdspareregeling gewenst is. De uitvoeringskosten van de regeling kunnen hierbij een rol spelen. Gegeven het karakter van de tijdspareregeling, waarbij afzondering buiten het ondernemingsvermogen niet verplicht is hoeven banken en verzekeraars bij tijdspareregelingen ook geen partij te zijn. Betrokkenheid van banken en verzekeraars geschiedt daardoor op vrijwillige basis bijvoorbeeld door het aanbieden van verzekeringsproducten om werkgevers te beschermen tegen het risico van salarisstijgingen van hun werknemers. Het beperken van de levensloopregeling tot geldsparen is naar de mening van de regering niet aan de orde. Voor zowel werkgevers, banken als verzekeraars is het aanbieden van een tijdspareregeling een keuze.

Ten aanzien van de opname van het levenslooptegoed voor vervroegde pensionering dienen twee situaties te worden onderscheiden: een tegoed dat door de werknemer is opgebouwd in tijd en een tegoed dat door de werknemer is opgebouwd in geld. De levensloopregeling creëert geen recht op opname van verlof, zij beoogt slechts een fiscaal gefacilieerde voorziening voor de opbouw van loonvervanging tijdens verlof te bieden. Een werknemer kan opname van verlof (of de afkoop daarvan) slechts afdwingen bij de beëindiging van de dienstbetrekking. In het geval dat een werknemer een tegoed heeft opgebouwd in geld betreft dit een tegoed dat buiten de onderneming van een werkgever bij een bank of verzekeraar naar keuze van de werknemer is ondergebracht. Wanneer een werkgever niet bereid is mee te werken aan verlof voor vervroegde pensionering kan de werknemer alsnog over dit tegoed beschikken door het beëindigen van de dienstbetrekking en het opvragen van het tegoed bij de uitvoerder. Hieraan is de fiscale consequentie verbonden dat het tegoed in één keer in de heffing wordt betrokken als inkomsten uit vroegere dienstbetrekking.

De leden van de fractie van de PvdA willen ook graag weten hoe de regering tijdsparen uitvoerbaar denkt te maken en vragen daarbij om een inschatting van de administratieve lasten voor de werkgever. Zuiver tijdsparen vereist niet veel administratieve werkzaamheden. De werkgever moet de gespaarde tijd administreren en hij moet de grenzen van 12% van het aantal arbeidsuren en het totaal te sparen tegoed van anderhalf jaar verlof bewaken. Dit zal worden geregeld in de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 op een wijze analoog aan de huidige regels voor verlofsparen.

7. Maximale opbouw

In de memorie van toelichting is bij wijze van voorbeeld voor twee spaarpercentages per jaar (10% en 12%) aangegeven hoeveel weken verlof na een aantal jaren gespaard kunnen zijn wanneer de werknemer zijn verlof tegen 100% dan wel 70% van zijn laatste loon wil financieren. Met deze voorbeelden is, dit in reactie op de opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA, niet gezegd dat elke werknemer het maximale spaarpercentage per jaar (12%) opzij kan leggen, noch dat elke werknemer met een verloffinanciering van 70% van het brutoloon toe kan. Hoeveel gespaard wordt en tegen hoeveel procent van het laatste loon het verlof gefinancierd wordt, is aan de individuele werknemer om te bepalen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de levensloopregeling niet vooral gebruikt zal worden door welgestelde vijftigplussers voor een wereldreis in plaats van door ouders die verlichting zoeken in het spitsuur van hun leven of werknemers die deeltijdpensioen wensen. In dit verband wijzen de leden van de PvdA-fractie erop dat de slechte resultaten van de financieringsregeling loopbaanonderbreking mede veroorzaakt werden door de beperkte financiële compensatie die tijdens verlof wordt geboden. De levensloopregeling kan voor alle vormen van verlof worden gebruikt. Op de korte termijn zal – mede in het licht van het afschaffen van de fiscale facilitatie van VUT- en prepensioenregelingen en de extra stortingsmogelijkheid in de levensloopregeling voor ouderen – de regeling mogelijk vooral voor bepaalde verlofdoelen worden ingezet (bijvoorbeeld deeltijd- of voltijdsverlof voorafgaand aan pensionering). Op de langere termijn kan echter verwacht worden dat jongere werknemers die vanaf het begin van de loopbaan tegoed hebben opgebouwd, dit ook inzetten voor de financiering van ouderschapsverlof en ander zorgverlof tijdens het arbeidzame leven. Daarbij kan het verloftegoed overigens weer worden aangevuld. Voorts wijst de regering erop dat de financiële compensatie tijdens verlof die uit het levenslooptegoed kan worden geput, niet vergelijkbaar is met de financiële tegemoetkoming die door de financieringsregeling loopbaanonderbreking wordt geboden. De laatste bedraagt maximaal ongeveer € 490 bruto per maand bij fulltime verlof; deelnemers aan de levensloopregeling bepalen zelf tegen welk percentage van hun brutoloon zij hun verlofperiode willen financieren uit het door hen gespaarde tegoed.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de maximale opbouw van het tegoed in de levensloopregeling is gesteld op 150% van het bruto jaarsalaris en waarom niet is gekozen voor bijvoorbeeld 200% of 250%. De leden van de PvdA-fractie vragen eveneens naar het absolute maximum qua opbouw binnen de levensloopregeling, deze leden vragen eveneens naar de relatie met de periode van 18 maanden die is opgenomen in de wet onbetaald verlof en sociale zekerheid.

De regering heeft het maximaal op te bouwen tegoed in de levensloopregeling begrenst op 150% van het bruto jaarloon aangezien met dit maximum naar de mening van de regering in een redelijke aaneengesloten periode loonvervanging tijdens onbetaald verlof kan worden voorzien. Hierbij is van belang dat het tegoed op de levensloopregeling hervulbaar is. De meeste werknemers die tussen hun 30e en 40e een periode van verlof willen nemen om voor hun kind te zorgen, zullen door de vereiste opbouwperiode niet van een ruimere maximale opbouwmogelijkheid kunnen profiteren. Een ruimere opbouwmogelijkheid is vrijwel alleen aantrekkelijk voor werknemers die vervroegd willen uittreden. De regering wil bevorderen dat werknemers langer blijven werken. In antwoord op de leden van de fractie van de PvdA, is niet bestaande flankerende wetgeving – in casu de wet onbetaald verlof en sociale zekerheid – doch een beleidsinhoudelijke afweging de achtergrond

om in de levensloopregeling het maximaal te sparen tegoed op 150% van het bruto jaarloon te stellen.

De leden van de fractie van het CDA hebben in dit kader ook gevraagd naar de budgettaire consequenties van een ruimere opbouwmogelijkheid. Hoe ruimer het maximaal op te bouwen spaartegoed in de levensloopregeling, hoe groter de budgettaire consequenties. Dit op basis van de veronderstelling dat hoe groter het op te bouwen maximale tegoed, hoe aantrekkelijker de levensloopregeling wordt voor werknemers die zo vroeg mogelijk willen stoppen met werken. Meer werknemers zullen in dat geval kiezen voor deelname aan de levensloopregeling in plaats van deel te nemen aan de spaarloonregeling. Met het wegvallen van de fiscale facilitering van bestaande prepensioenregelingen, zullen veel werknemers gebruik maken van alternatieve fiscaal gefacilieerde regelingen die vervroegde uittreding mogelijk maken. Een verruiming naar 250% van het laatstverdiende loon en gegeven de anticumulatie met het spaarloon, leidt naar verwachting tot extra budgettaire gevolgen van circa € 200 miljoen.

De leden van de PvdA-fractie vragen met welke rendementen de regering heeft gerekend bij het berekenen van het aantal maanden verlof dat per jaar gespaard kan worden met de levensloopregeling. Zij vragen of hierbij rekening is gehouden met de kosten die de uitvoerder in rekening brengt. De berekeningen van het aantal gespaarde weken zoals gepresenteerd in Tabel 1 van de Memorie van toelichting zijn gebaseerd op rekentechnische lange termijn veronderstellingen. Uitgegaan wordt van een rente van jaarlijks 4% over het spaartegoed. De kosten van banken en/of verzekeraars zijn hierin verdisconteerd.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA over wie verantwoordelijk is voor het controleren of de werknemer het maximum van 150% heeft bereikt wordt het volgende opgemerkt. Als de werkgever een fiscale vrijstelling toepast is hij daar in eerste instantie verantwoordelijk voor. Dit geldt ook bij toepassing van de levensloopfaciliteit. Bij een boekenonderzoek door de belastingdienst zal de levensloopregeling onderwerp van onderzoek kunnen zijn.

Zoals de leden van de PvdA-fractie terecht opmerken is het mogelijk dat iemand met twee dienstbetrekkingen bij beide werkgevers kan participeren in de levensloopregeling. Volledigheidshalve wordt opgemerkt, dat een werknemer met meerdere dienstbetrekkingen niet beter of slechter af is dan iemand die hetzelfde loon in één dienstbetrekking verdient. De voor de levensloopregeling geldende maxima zijn immers loongerelateerd. In dit kader vragen de leden van de fractie van het CDA wie controleert of een werknemer niet via meerdere werkgevers een levensloopproduct heeft afgesloten. De werknemer kan, wanneer hij meerdere dienstbetrekkingen tegelijk heeft, bij meerdere werkgevers deelnemen aan de levensloopregeling. In de situatie van opeenvolgende werkgevers zal voor de bewaking van de grens van anderhalf jaar verlof in de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 geregeld worden dat de werknemer de nieuwe werkgever een verklaring geeft over bestaande aanspraken bij vorige werkgevers.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering werknemers gaat voorlichten over de maximale termijn van anderhalf jaar. Het maximum van anderhalf jaar maakt deel uit van de regeling waaraan een werknemer kan deelnemen. Dit zal dus deel uitmaken van de communicatie tussen werkgever en werknemer. Uiteraard verschaft de Belastingdienst binnen de reguliere communicatiekanalen met werkgevers hierover mede nadere informatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of in geval van demotie of deeltijdwerk binnen tien jaar voorafgaande aan de pensioendatum – net als dat bij de opbouw van pensioen het geval is – voor de in de levensloopregeling opgenomen maxima, die gekoppeld zijn aan de hoogte van het laatstverdiende loon, mag worden uitgegaan van het jaarloon in de periode direct voorafgaand aan de demotie of het deeltijdwerk. Het wetsvoorstel biedt de ruimte om dit – net als bij de pensioenen – in lagere regelgeving mogelijk te maken. De regering vindt het ook een sympathieke gedachte, die past binnen het beleid om de mogelijkheden voor deeltijdverlof en demotie voorafgaand aan pensionering te stimuleren.

8. Individueel versus collectief

De leden van de fractie van het CDA staan achter de keuze van de regering om van de levensloop een individuele vrijwillige regeling te maken. De leden van deze fractie zijn echter – net als de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie – van mening dat de levensloopregeling onderdeel uit zou moeten kunnen maken van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Van de zijde van de oppositie in de Tweede Kamer en de vakbonden wordt gesteld dat werknemers beter af zouden zijn met een verplichte, collectieve regeling omdat deze goedkoper is en omdat werknemers niet zelf de afweging hoeven te maken voor deelname aan de levensloopregeling. Hierop wordt een reactie van de regering gevraagd. De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat de uitgangspunten van individuele verantwoordelijkheid en doorbreken van elke vorm van collectief sparen, niet past bij de toekomst van een houdbare verzorgingsstaat. In dit kader vragen de leden van de fractie van de PvdA de regering uit te leggen waarom zij zo sterk hecht aan individueel in plaats van collectief sparen en vraagt daarbij in hoeverre deze keuze ideologisch dan wel praktisch is. Deze leden vragen zich af of individuele verantwoordelijkheid ook het uitgangspunt zal zijn bij mogelijke toekomstige herzieningen, zoals van de WW.

Uitgangspunt voor het levensloopbeleid is dat individuele werknemers naar eigen voorkeur werk en tijd voor andere activiteiten beter over hun levensfasen moeten kunnen spreiden. De regering blijft van mening dat een individueel vormgegeven levensloopregeling het meeste recht doet aan dit uitgangspunt. Ten aanzien van verlof komt het immers voor een belangrijk deel aan op individuele afwegingen en keuzen. De keuze voor een individuele regeling sluit echter niet uit dat de levensloopregeling onderdeel kan zijn van het arbeidsvoorwaardenoverleg, zoals al eerder in deze nota aan de orde is geweest. Sociale partners kunnen echter geen afspraken maken die de individualiteit en keuzevrijheid aantasten.

De Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) heeft berekend dat verplichte deelname, zoals in (pre)pensioenregelingen, ongeveer 25% extra inleg scheelt¹. Door verplichte deelname kan solidariteit tussen generaties worden georganiseerd. Een eventueel slecht beleggingsresultaat kan worden gespreid over meerdere generaties (lange beleggingshorizon). Hierdoor hoeven, in tegenstelling tot regelingen zonder intergenerationele solidariteit, geen extra premies ingelegd te worden om een eventueel slecht beleggingsresultaat op te vangen. De regering wijst er echter op dat in een collectieve en verplichte levensloopregeling die zowel voor verlof tijdens het arbeidzame leven als voor vervroegde uittreding gebruikt zou moeten kunnen worden, verplichte deelname geen meerwaarde zou hebben. De meerwaarde zit immers in de lange beleggingshorizon die binnen (pre)pensioenregelingen gehanteerd kan worden. Als individuen de mogelijkheid hebben om op ieder willekeurig moment een verlofgoed op te nemen, verdwijnt dit voordeel en verliest verplichte deelname zijn toegevoegde waarde. Sterker nog, dit beperkt slechts de keuzevrijheid. Daarnaast werkt een collectieve regeling

¹ WRR, rapporten aan de regering nr. 55, Generatiebewust beleid, SDU Den Haag, 1999.

belemmerend bij verandering van dienstbetrekking. Een collectieve verplichte regeling kent in het geval van een levensloopregeling dus naar de mening van de regering belangrijke nadelen. De keuze voor een individuele regeling is daarmee niet alleen ideologisch maar ook praktisch ingegeven.

In de notitie «Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen»¹ heeft de regering uiteengezet welke overwegingen en doelstellingen ten grondslag liggen aan het beleid op het terrein van werk en inkomen. Trendmatige ontwikkelingen, zowel op het primair economische vlak als ook op het meer maatschappelijke vlak, stellen in de ogen van dit kabinet nieuwe eisen aan de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid in Nederland. Van belang voor de thematiek die de PvdA-fractie aan de orde stelt is vooral de toegenomen verscheidenheid aan individuele voorkeuren ten aanzien van de invulling van de levensloop en de behoefte aan sociale zekerheid. Daarnaast is duidelijk dat burgers (of werkgevers) risico's als (de duur van) werkloosheid, ziekte en ook arbeidsongeschiktheid in meer of mindere mate zelf kunnen beïnvloeden. Een toekomstbestendig sociale-zekerheidsstelsel zou naar de opvatting van de regering niet alleen de gewenste inkomensbescherming moeten bieden, maar daarnaast de burgers (en werkgevers) moeten aanmoedigen om hun eigen risico's zoveel als mogelijk te beïnvloeden en dus vermijdbaar of onbedoeld gebruik van de sociale zekerheid terug te dringen. Dit impliceert een herijking van individuele en collectieve verantwoordelijkheden.

Naar het idee van de regering kan deze herijking via verschillende wegen worden bereikt. Binnen een volledig publiek stelsel van sociale zekerheid kan een grotere verantwoordelijkheid worden neergelegd bij de burger voor (deels) beïnvloedbare risico's. Zo kan bijvoorbeeld via een strikt stelsel van rechten en plichten de kans worden vergroot dat onbedoeld gebruik wordt gesignaleerd. Ook kunnen uitkeringsgerechtigden binnen het publieke stelsel meer prikkels krijgen om de uitkeringsduur zo kort mogelijk te houden. Deze aanpak kan gepaard gaan met een versoering van de collectieve arrangementen waarbij – in lijn met de verschuiving van verantwoordelijkheden naar de burger – tegelijkertijd spaarelementen- en/of verzekeringselementen kunnen worden geïntroduceerd. Spaar- en verzekeringselementen kunnen individueel van aard zijn, maar ook georganiseerd worden door werknemers en werkgevers op CAO-niveau.

Tot slot wil de regering nog eens duidelijk maken dat met de notitie Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen geen concrete nieuwe beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd. Deze notitie schetst veeleer een perspectief op werk en inkomen voor de toekomst. Een herziening van de WW- zoals de PvdA-fractie suggereert – is op dit moment dan ook niet aan de orde.

De leden van de fractie van het CDA vragen of ook kan worden ingegaan op het aspect van een doorsneepremie en het verschil in rekenrente en belastingplicht tussen pensioenfondsen en verzekeraars. Voor een uitgebreide beschouwing van de verschillen tussen pensioenfondsen en verzekeraars kan worden verwezen naar de gezamenlijke notitie van de bewindslieden van SZW en Financiën van 13 maart 2001².

9. Relatie met spaarloon

In het regeerakkoord is afgesproken dat de levensloopregeling uitgewerkt zou worden als een gelijkwaardige keuzemogelijkheid naast het spaarloon. Deze gelijkwaardigheid zit naar de mening van de leden van de CDA-fractie niet in het karakter van de beide regelingen.

¹ Kamerstukken II 2004/2005, 29 804, nr. 1.

² Kamerstukken II 2000/2001, 26 537, nr. 4.

Bij de levensloopregeling geldt de omkeerregel. Dat betekent dat de inleg in de levensloopregeling – net zoals bij spaarloonsparen – aftrekbaar is tegen het marginale belastingtarief. Er vindt over de inleg – in tegenstelling tot bij het spaarloonsparen – geen eindheffing bij werkgevers plaats. De opname van het levensloopsaldo is belast tegen het gemiddelde belastingtarief. Het (netto) budgettaire belang van de levensloopregeling is geraamd op € 515 mln in 2006 en € 570 mln in 2007. Deze bedragen zijn inclusief de besparing op het spaarloon van € 75 miljoen in 2006 en € 95 mln in 2007. Het bruto budgettaire belang van de levensloopregeling bedraagt dus € 590 mln in 2006 en € 665 mln in 2007.

Bij de spaarloonregeling is de inleg op de spaarloonregeling aftrekbaar tegen het marginale belastingtarief. Gemiddeld genomen over deelnemende werknemers bedraagt dit marginale tarief 40%. Voor werkgevers geldt een eindheffing van 15% op de inleg. Dit wordt 25% per 1 januari 2005 als gevolg van de motie Verhagen c.s.¹ Over de opname van het spaarloonsaldo door werknemers wordt geen belasting geheven. Bij spaarloonsparen is er dus sprake van afstel van belastingbetaling. Zoals in de Miljoenennota 2005 is aangegeven, is het budgettaire belang van de spaarloonregeling geraamd op € 482 mln in 2005 en € 424 mln in 2006.

Noch het budgettaire beslag, noch het (fiscale) voordeel dat door een deelnemer kan worden behaald heeft centraal gestaan bij de uitwerking van de levensloopregeling als gelijkwaardige keuzemogelijkheid naast het spaarloon. De regering heeft er de voorkeur aangegeven om bij de uitwerking recht te doen aan de diversiteit van wensen die er in de samenleving bestaan. Door het naast elkaar laten bestaan van de regelingen is de regering van mening dat er voor uiteenlopende groepen werknemers een passende fiscale gefaciliteerde spaarvorm beschikbaar is. Vanwege het bestaan van deze verschillende wensen deelt de regering dan ook niet de mening van de Nederlandse Vereniging van Banken dat werknemers de voorkeur zullen hebben voor het spaarloon. De CDA-fractie heeft er daarbij terecht op gewezen dat het spaarloon vooral een consumptief karakter heeft terwijl de levensloopregeling een inkomensvoorziening biedt voor perioden van (gedeeltelijk) onbetaald verlof.

De vraag van de leden van de fractie van het CDA of de regering voornemens is een grens te stellen aan het aantal malen dat men mag wisselen tussen deelname aan de levensloopregeling en deelname aan de spaarloonregeling beantwoorden wij ontkennend. Mede gelet op het belang dat de regering hecht aan keuzevrijheid voor de werknemer, is er bij een jaarlijkse keuzemogelijkheid naar onze mening geen sprake van een onevenredige lastenverzwaring voor de fiscus en de uitvoeringsinstellingen.

De toegevoegde waarde van de door de leden van de CDA-fractie genoemde mogelijkheid om – desnoods eenmalig – toe te staan dat de spaarloontegoeden worden gedeblokkeerd ten behoeve van een (al dan niet additionele) aftrek in de levensloopregeling weegt naar onze mening niet op tegen de daaraan verbonden bezwaren. De spaarloonregeling kent reeds een groot aantal deblokkeringsmogelijkheden, waaronder de opname van onbetaald verlof. Bovendien vallen de spaarloongelden na vier jaar automatisch vrij. Indien ondanks de beperkte toegevoegde waarde toch zou worden gekozen voor het toevoegen van de door de leden van de CDA-fractie genoemde deblokkeringsmogelijkheid, zou dit een relatief complexe en administratief bewerkelijke regeling vergen. Dit gezien het feit dat het spaarloon onbelast zou moeten worden uitgekeerd, maar dat de storting in de levensloopregeling – gelet op de beoogde aftrek – via een inhouding op het loon moet plaatsvinden, terwijl bij de uitkering – anders dan bij de spaarloonregeling – loonbelasting moet

¹ Kamerstukken II, 2004/2005, 29 800, nr. 4

worden ingehouden. Er worden derhalve twee administratieve handelingen toegevoegd, terwijl het uiteindelijke resultaat nagenoeg gelijk is. De leden van de CDA-fractie vragen met betrekking tot de bedragen die worden ingehouden als bijdragen ingevolge een levensloopregeling of het een aftrek of een vrijgesteld loonbestanddeel betreft. Strikt fiscaal-juridisch gezien gaat het om een vrijgesteld loonbestanddeel. Op grond van artikel 11 van de Wet op de loonbelasting 1964 zijn dit namelijk «niet tot het loon behorende bedragen». Bij ingehouden bedragen is dit echter een voor veel mensen verwarrende aanduiding. In tegenstelling tot bijvoorbeeld vrije vergoedingen en verstrekkingen gaat het bij deze inhoudingen om bedragen die niet door de werknemer worden ontvangen, maar juist tot een verlaging van het netto-loon leiden. Ter onderscheiding van de overige niet tot het loon behorende bedragen wordt bij deze inhoudingen daarom ook vaak gesproken over aftrekbare loonbestanddelen.

De leden van de VVD-fractie vragen een reactie op de door deze leden als oplossing voor de mogelijke problemen rond de keuze tussen spaarloon en levensloop genoemde mogelijkheid om de spaarloonregeling te imputeren in de levensloopregeling. Het in een bepaald jaar als spaarloon gestorte bedrag zou in dit geval in mindering komen op de maximale ruimte van 12% van het laatstverdiende loon. Ook de leden van de D66-fractie plaatsen vraagtekens bij de anticumulatiebepaling voor levensloop en spaarloon en vragen een reactie op de volgens deze leden eveneens door verzekeraars voorgestelde imputatieregeling. De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom niet is gekozen voor een geïntegreerde regeling, waarmee de keuzevrijheid, flexibiliteit en eenvoud van het systeem volgens deze leden zeer mee zou zijn gediend. Ook de leden van de SP-fractie vragen waarom de levensloopregeling niet kan worden gecombineerd met de spaarloonregeling. Naar het oordeel van deze leden gaat het qua opzet en doelstelling om volstrekt verschillende regelingen. De leden van de ChristenUnie-fractie zouden eveneens graag de mogelijkheid willen openhouden om gelijktijdig in beide regelingen te sparen. Deze leden vragen of sparen via de spaarloonregeling fiscaal niet veel gunstiger is in vergelijking tot sparen via de levensloopregeling. De leden van de SGP-fractie vragen zich juist af of er wel sprake is van een gelijkwaardige keuzemogelijkheid nu de spaarloonregeling slechts betrekking heeft op een zeer klein deel van het loon, terwijl via de levensloopregeling 12% van het loon opzij kan worden gezet.

Hoewel ook een geïntegreerde of gecombineerde regeling technisch mogelijk zou zijn, is bewust gekozen voor een keuzeregeling. Een geïntegreerde regeling, zoals de genoemde imputatieregeling, brengt budgettaire consequenties met zich mee, aangezien het merendeel van de werknemers die op dit moment aan de spaarloonregeling deelnemen dat in dat geval zou blijven doen, terwijl bij een keuzeregeling het aantal deelnemers aan de spaarloonregeling naar verwachting zal afnemen. Overigens zijn van we mening dat de beide regelingen op een aantal punten inderdaad verschillen, maar dat er eveneens een aantal belangrijke overeenkomsten zijn. Bij beide regelingen wordt de inleg niet tot het loon gerekend en beide regelingen bieden de mogelijkheid om het opgebouwde tegoed te gebruiken voor onbetaald verlof. Zoals hiervoor is aangegeven is de spaarloonregeling – dit in antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie – enerzijds aantrekkelijker dan de levensloopregeling als gevolg van het feit dat zowel de inleg als de opname onbelast zijn, maar anderzijds juist minder aantrekkelijk dan de levensloopregeling als gevolg van het veel lagere maximumbedrag.

Anders dan de leden van de fractie van de SP aangeven, wordt in paragraaf 3.10 van de memorie van toelichting niet gesproken over een keuze-

mogelijkheid op termijn, maar wordt gesteld dat op termijn (op zijn vroegst na het eerste jaar) een combinatie mogelijk is. Een werknemer kan immers eerst één of meer jaren kiezen voor de ene regeling en vervolgens één of meer jaren gebruik maken van de andere regeling. Ook in die situatie moet hij jaarlijks kiezen in welke regeling hij eventueel wil inleggen en kan hij niet in hetzelfde jaar inleggen in de andere regeling.

De budgettaire consequenties van het laten vervallen van de anti-cumulatiebepaling in de levensloopregeling met het spaarloon en het in mindering brengen van het bedrag dat in enig jaar is gedoteerd aan de spaarloonregeling op de maximale inleg van 12% van het bruto loon op de levensloopregeling in datzelfde jaar bedragen naar schatting € 100 mln in 2007.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan laten zien wat een werknemer met een inkomen van respectievelijk € 20 000 en € 30 000 via spaarloon kan sparen in vijf jaar en via levensloop. Uitgegaan wordt van een werknemer met een constant bruto loon van € 20 000 gedurende 5 jaar. Via de spaarloonregeling kan deze werknemer een bedrag bijeen sparen dat omgerekend overeenkomt met ongeveer 16% van zijn bruto loon. Hierbij is rekening gehouden met een rente van 2% op de spaarloonregeling, het actuele gemiddelde rentepercentage op dergelijke regelingen.

Dezelfde werknemer kan indien hij ervoor kiest jaarlijks 12% van zijn bruto jaarloon in te leggen op de levensloopregeling (en eveneens rekening gehouden met een rente van 2%) circa 54% van zijn bruto loon sparen. Voor de vergelijkbaarheid met de inleg op de spaarloonregeling is hierbij rekening gehouden met het feit dat de inleg op levensloopregeling niet tot een verlaging van de heffingsgrondslag voor de premies werknemersverzekeringen leidt en bij de de inleg in de spaarloonregeling wel. De opgespaarde percentages 16% respectievelijk 54% van zijn bruto loon zijn dan nog niet helemaal vergelijkbaar. Over de uitkering van het levensloopsaldo vindt namelijk belastingheffing plaats, terwijl dat niet geldt voor de uitkering van het spaarloonsaldo. Voor de vergelijkbaarheid dienen de percentages ook met dit verschil in systematiek tussen de spaarloonregeling en de levensloopregeling te worden gecorrigeerd. De werknemer kan dan in 5 jaar via de spaarloonregeling omgerekend 24% van zijn bruto loon bij elkaar hebben gespaard.

Een werknemer met een inkomen van € 30 000 kan in 5 jaar via de spaarloonregeling omgerekend en gecorrigeerd voor bovengenoemde verschillen in heffingsystematiek met de levensloopregeling) een bedrag bijeen sparen dat overeenkomt met ongeveer 17% van zijn bruto loon. Dezelfde werknemer kan indien hij ervoor kiest jaarlijks 12% van zijn bruto loon in te leggen op de levensloopregeling een bedrag van 54% van het laatstverdiende bruto loon sparen.

10. Kredietfaciliteit

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op het ontbreken van de mogelijkheid om krediet op te nemen. Zij vragen de regering of het invoeren van een kredietmogelijkheid technisch mogelijk is en welke budgettaire effecten hiermee gemoeid zouden zijn. Ook de leden van de fracties van D66- en de ChristenUnie vragen naar de mogelijkheden voor een kredietfaciliteit binnen de levensloopregeling. De leden van de fractie van het CDA vragen naar de hoogte die een eventuele kredietfaciliteit mag hebben. Zij vragen tevens of nadere regels bij AMvB gesteld. Zij vragen zich daarbij af of nadere regels voor de kredietfaciliteit niet in de wet opgenomen zouden moeten worden. De leden van de fractie van D66 vragen naar een reactie op het position paper van de

Rabobank d.d. 5 november 2004 waarin wordt gesteld dat een wettelijk recht op krediet onwenselijk en overbodig is.

De regering is van mening dat het aanbieden van een kredietfaciliteit binnen de levensloopregeling geen taak is voor de overheid. Dit is bij uitstek een taak die door marktpartijen kan worden uitgevoerd. Een wettelijk recht op een kredietfaciliteit wordt dan ook door de regering afgewezen. Binnen de kaders van de voorliggende levensloopregeling bestaat er echter geen enkele wettelijke belemmering voor marktpartijen om kredietfaciliteiten aan te bieden op basis van vrijwilligheid. Dit is bij uitstek een van de punten waarop aanbieders van levensloopproducten zich kunnen onderscheiden om zo ook starters op de arbeidsmarkt te bedienen. Een opname uit het levenslooptegoed is voor inkomensderving tijdens perioden van (gedeeltelijk) onbetaald verlof. Evenals wanneer een werknemer zelf heeft gespaard in de levensloopregeling kan bij gebruikmaking van een kredietfaciliteit nooit meer worden opgenomen dan het laatstverdiende loon tot een maximum van 150% van het bruto jaarloon. De aflossing die vervolgens gedaan wordt kan fiscaal gefacilieerd niet meer bedragen dan 12%. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de ter zake van de kredietfaciliteit verschuldigde rente niet aftrekbaar is.

Het kader voor de mogelijkheid van een kredietfaciliteit zal samen met andere nog nader uit te werken aspecten worden geregeld in de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001. De voorgestelde wettelijke bepalingen bieden reeds de ruimte voor een kredietfaciliteit. Een afzonderlijke wettelijke bepaling is daarvoor niet nodig. Gelet op het uitvoeringstechnische karakter van hetgeen met betrekking tot deze kredietfaciliteit nog geregeld moet worden, is de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 daartoe de meest voor de hand liggende plek. De leden van fracties van de PvdA en de VVD vragen wanneer de ministeriële regeling kan worden verwacht en geven te kennen er zeer aan te hechten om tijdig over een concept van deze regeling te beschikken. Het is onze bedoeling om deze ministeriële regeling uiterlijk aan het eind van het eerste kwartaal van 2005 af te ronden. De verdere vormgeving van de lagere regelgeving zal overigens grotendeels aansluiten bij de thans reeds in de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 opgenomen bepalingen met betrekking tot de verlofspaarregeling.

11. Werknemersverzekeringen

De leden van de CDA-fractie vragen of er geen tegenstrijdigheden ontstaan als gevolg van het verschil tussen de maximale duur bij de levensloopregeling en de wet op het onbetaald verlof. De leden van de fractie van de PvdA vragen verder wat de consequenties zijn voor het recht op sociale zekerheid zijn als toch langer dan anderhalf verlof opgenomen wordt.

In de sociale verzekeringswetgeving rondom onbetaald verlof is geregeld dat de eventuele nadelige effecten van het opnemen van onbetaald verlof op rechten in het kader van de sociale verzekeringen, worden weggenomen, voorzover dit verlof niet langer dan 78 weken of langer dan 18 maanden heeft geduurd. Indien het onbetaalde verlof langer dan 18 maanden duurt, kan dit tot een beperking van de rechten in het kader van de werknemersverzekeringen leiden. Ook de verzekering in het kader van de Ziekenfondswet zal in beginsel na 18 maanden onbetaald verlof worden beëindigd.

De leden van de fractie van het CDA vragen voorts of van een werkgever gevegd kan worden de oude rechten te doen herleven na afloop van een verlofperiode van bijvoorbeeld 2 jaar.

Een werkgever kan zelf beslissen of hij met zijn werknemer een periode van onbetaald verlof overeenkomt. Hij is hiertoe niet verplicht. Als een werkgever en werknemer een periode van onbetaald verlof overeenkomen, dan is daarop automatisch de sociale zekerheidswetgeving van toepassing. De sociale zekerheidswetgeving regelt dat de sociale zekerheidsrechten van een werknemer niet negatief beïnvloed worden door een periode van onbetaald verlof tot maximaal 18 maanden. Indien de werkgever en de werknemer een periode van onbetaald verlof overeenkomen van 2 jaar, kan dit wel tot een beperking van de rechten in het kader van de werknemersverzekeringen leiden.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het niet mogelijk is alsnog de premieheffing over de inleg in de levensloopregeling achterwege te laten, zodat aangesloten wordt bij de belastingheffing en het draagvlak voor deze regeling bij werkgevers wordt vergroot. Ook de leden van de fractie van de VVD vragen in te gaan op de opmerking van VNO-NCW dat de vereenvoudiging die met Walvis werd beoogd ten aanzien van de coördinatie van de belastingheffing en de premieheffing, met dit voorstel ongedaan wordt gemaakt ten aanzien van de levensloopregeling.

Zoals door het VNO-NCW is aangegeven is bij de behandeling van Walvis gekozen voor een discoördinatie tussen de belastingheffing en premieheffing over de inleg in een verlofspaarregeling of levensloopregeling. De reden hiervoor is dat de Tweede Kamer het verschil wilde wegnemen tussen de uitkeringsrechten van werknemers die wel en zij die niet sparen voor verlof met gebruik van de levensloopregeling. De leden Omtzigt en Noorman-Den Uyl hebben bij de behandeling van het wetsvoorstel Walvis een amendement ingediend waarmee het verschil in uitkeringsrechten tussen degenen die wel en degenen die niet sparen met gebruik van de levensloopregeling, wordt weggenomen¹. Dit amendement regelt dat de inleg in de verlofspaarregeling (of levensloopregeling) niet in mindering komt op de premie- en uitkeringsgrondslag voor de werknemersverzekeringen. Hierdoor zijn er de facto premies verschuldigd over de inleg en heeft de inleg in een verlofspaarregeling of levensloopregeling geen invloed op de hoogte van een uitkering voor de werknemersverzekeringen. Dit amendement is kamerbreed aanvaard. Het is – gezien de met Walvis ingevoerde koppeling tussen premieloon en uitkeringsloon – niet mogelijk om de inleg in mindering te laten komen op de premiegrondslag, zonder dat dit effecten voor toekomstige uitkeringsrechten heeft.

Bovendien zou het bij volledige coördinatie met het fiscaal loon ook lastig zijn om premies te heffen over de uitkeringen uit een levensloopregeling. Daarom was in het ingetrokken wetsvoorstel levensloopregeling geregeld dat werknemers tijdens een periode van verlof expliciet werden uitgezonderd van de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen.

Samengevat is er technisch gezien dus wel coördinatie mogelijk van de belastingheffing en premieheffing over de inleg in de levensloopregeling, maar niet over de uitkeringen uit een levensloopregeling.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 wordt nog opgemerkt dat omdat de premies werknemersverzekeringen al zijn afgedragen op het moment van inleg in de levensloopregeling, bij opname uit de regeling niet opnieuw premies werknemersverzekeringen verschuldigd zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen of de vrijstelling van de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen niet extra risicovol is voor de werknemer. De regering stelt voor ten aanzien van de premieheffing werknemersverzekeringen bij de introductie van de levensloopregeling geen wijziging door te voeren ten opzichte van de huidige verlofspaarregeling. Dit betekent dat op het moment van inleg wel premies werknemers-

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 28 219, nr. 19.

verzekeringen zijn verschuldigd en dat tijdens de verlofperiode waarvoor het tegoed wordt aangewend, geen premies werknemersverzekeringen meer verschuldigd zijn.

Gedurende de spaarperiode leidt deze systematiek er toe dat bij deelname aan levensloopsparen, geen verlaging van de uitkeringsgrondslag optreedt. Immers het volledige loon wordt betrokken bij de premieheffing en vorm daarom ook het uitgangspunt bij de berekening van eventuele uitkeringen.

Gedurende de verlofperiode worden over de opname van levenslooptegoed geen premies werknemersverzekeringen meer geheven, waardoor deze periode voor de werknemersverzekeringen op dezelfde wijze wordt behandeld als onbetaald verlof.

Dit heeft tot gevolg dat gedurende de verlofperiode geen opbouw van sociale verzekeringsrechten plaats vindt. Op dat moment worden immers ook geen premies werknemersverzekeringen afgedragen. Wel is geregeld dat werknemers na afloop van hun verlofperiode geen nadeel ondervinden van hun verlof voor de sociale verzekeringen. In de Wet onbetaald verlof en sociale verzekeringen is geregeld dat het normale, vóór de verlofperiode geldende arbeidspatroon van de verlofganger uitgangspunt blijft voor de vaststelling van het recht op een uitkering wanneer het verlof niet langer duurt dan 18 maanden. Op deze wijze is geregeld dat zowel tijdens de spaarperiode als gedurende het verlof, voor de werknemersverzekeringen geen nadeel ondervonden wordt van deelname aan de levensloopregeling.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van het CDA of er problemen ontstaan als het verlof in deeltijd wordt opgenomen, wordt opgemerkt dat de hiervoor geschetste bescherming tijdens de spaarperiode en gedurende het verlof ook gelden voor deeltijdverlof.

De leden van de fractie van D66 vragen een reactie van de regering op hun stelling dat werknemers die meer dan 18 maanden onbetaald verlof opnemen niet meer verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen, terwijl daar wel premie voor is betaald.

Indien de verlofperiode langer dan 18 maanden duurt, is de hiervoor beschreven reparatie van de gevolgen van het verlof niet meer van toepassing. Gedurende de spaarperiode zijn over het volledige loon en dus ook over de inleg in het levenslooffonds, premies voor de werknemersverzekeringen verschuldigd. Daar staat tegenover dat men gedurende de volledige spaarperiode voor de werknemersverzekeringen ook beschermd is op een niveau dat overeenkomt met het volledige loon. Tijdens de verlofperiode betaalt men geen premies over de uitname uit het levenslooffonds en vindt ook geen opbouw van rechten plaats. Na afloop van de verlofperiode worden eventuele nadelige gevolgen van het verlof voor de werknemersverzekeringen gerepareerd. Tegenover deze «reparatie» staan geen premieverplichtingen. Het ligt daarom in de rede dat de periode, waarvoor deze reparatie geldt, beperkt is en blijft tot 18 maanden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke effecten deelname aan een levensloopregeling heeft voor eventuele toekomstige uitkeringen en voor het premieloon sociale verzekeringen. Verder vragen deze leden welke effecten de premieheffing over de inleg heeft voor het tempo van de opbouw van rechten op levensloop. Zoals hiervoor is gesteld zal de deelname aan een levensloopregeling niet leiden tot een verlaging van de uitkering bij ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Het loon dat uitgangspunt vormt voor de premieheffing en de berekening van de uitkering blijft gelijk als men deelneemt aan de levensloopregeling.

De gedachte van de leden van de PvdA-fractie is juist, dat iemand die tijdens de verlofperiode ziek wordt, onmiddellijk na afloop van het verlof

recht heeft op een ZW-uitkering of loondoorbetaling door de werkgever. Als een werknemer maximaal 18 maanden verlof heeft genoten, vindt een zodanige correctie plaats van het effect van deze verlofperiode op het recht op Ziektewet-uitkering of op loondoorbetaling bij ziekte dat de werknemer geen nadelige gevolgen van deze verlofperiode ondervindt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het voor werknemers niet aantrekkelijker is de loonwaarde van ADV-dagen, overwerk en dergelijke in te zetten voor lijfrenten dan deel te nemen aan de levensloopregeling omdat dan geen premies werknemersverzekeringen worden geheven. Indien loon uit overwerk, ADV-dagen en dergelijke als brutoloon wordt ingezet in een levensloopregeling, is geen hoger bedrag aan premies werknemersverzekeringen verschuldigd dan zonder de inleg in de levensloopregeling het geval zou zijn. Het feit dat de inleg – anders dan in de fiscale sfeer – niet in mindering komt op de premiegrondslag betekent slechts dat de inleg niet tot een vermindering van de verschuldigde premies werknemersverzekeringen leidt. Er is dus geen hoger bedrag aan premies werknemersverzekeringen verschuldigd ten opzichte van de situatie dat die inleg niet zou plaatsvinden. Ook de omzetting in lijfrenten heeft geen gevolgen voor de verschuldigde premies werknemersverzekeringen. Het maakt dus geen verschil uit of men de loonwaarde van overwerk en ADV-dagen inzet en of men dit doet voor de inleg in een levensloopregeling of voor de inleg in een lijfrente.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre het mogelijk en/of noodzakelijk blijft om gedurende het levensloopverlof in de eigen voortzetting van de pensioenopbouw te voorzien. Of dit mogelijk en/of noodzakelijk is, hangt helemaal af van de pensioenregeling waar de werknemer in deelneemt. Fiscaal gezien wordt er geen belemmering opgeworpen om de pensioenopbouw tijdens het levensloopverlof voort te zetten. Volledigheidshalve zullen deze perioden in artikel 10a van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 worden opgenomen als perioden die meetellen als dienstjaren.

De leden van de VVD-fractie vragen of premies werknemersverzekeringen verschuldigd zijn over de in de levensloopregeling ingebrachte afkoopsom van het prepensioen. De afkoopsom van het prepensioen is loon uit vroegere dienstbetrekking. Over loon uit vroegere dienstbetrekking zijn geen premies werknemersverzekeringen verschuldigd.

12. Extra stortingen

De leden van de CDA-fractie geven aan met interesse de voorstellen te hebben gelezen om mensen die op 1 januari 2006 ouder dan 50 maar nog geen 57 jaar zijn extra stortingsmogelijkheden in de levensloopregeling te geven, opdat zij toch voldoende bij elkaar te kunnen sparen om eerder te kunnen stoppen met werken. Zoals deze leden terecht aangeven wordt de genoemde leeftijd van 57 vervangen door 55 jaar als gevolg van de in de eerste nota van wijziging opgenomen aanpassing van het overgangsrecht. Deze leden achten deze extra stortingsmogelijkheid een sympathieke gedachte om de oudere werknemers een mogelijkheid om eerder te stoppen met werken niet volledig te ontnemen, maar willen graag een reactie op het eerder genoemde artikel in de Financiële Telegraaf van 25 september 2004, waarin stond vermeld dat rijke mensen op deze wijze hun hele jaarsalaris in de levensloopregeling kunnen stoppen en op deze manier een «goudgerand prepensioen» of «goudgerande aanvulling op hun pensioenuitkering» kunnen opbouwen.

De bovengenoemde extra stortingsmogelijkheid biedt de genoemde groep oudere werknemers de mogelijkheid om in een kleiner aantal jaren

dan andere deelnemers aan de levensloopregeling het maximumtegoed op te bouwen. In het algemeen zal dit in evenveel stortingen worden gedaan als er nog jaren resteren tot de opname van het tegoed, maar het is uiteraard ook toegestaan om dit in twee jaar te doen door in één jaar het volledige loon te laten inhouden en in het daaropvolgende jaar de helft van het loon te laten inhouden. In het algemeen zal dat niet de meest voordelige vormgeving zijn, aangezien bij een spreiding over een groter aantal jaren een groter deel van de stortingen tegen een hoger belastingtarief kan worden verrekend. Ongeacht het aantal jaren waarin stortingen worden gedaan kunnen deze oudere werknemers – net als de andere deelnemers aan de levensloopregeling- in totaal bovendien niet meer storten dan 150% van het laatstverdiende loon. Net als de andere deelnemers aan de levensloopregeling kunnen zij met de levensloopregeling derhalve hoogstens 2,1 jaar eerder uittreden met een uitkering van 70% van het laatstverdiende loon of 1,5 jaar met een uitkering van 100% van het laatstverdiende loon en net als de andere deelnemers aan de levensloopregeling kunnen zij het niet opgenomen bedrag alleen aan het ouderdomspensioen toevoegen voor zover de aanspraak op het ouderdomspensioen na die toevoeging blijft binnen de daarvoor geldende begrenzingen. De stelling dat de genoemde extra stortingsmogelijkheid voor oudere werknemers kan worden gebruikt voor het opbouwen van een goudgerand prepensioen of een goudgerande aanvulling op hun pensioen berust derhalve op een misverstand.

De leden van de PvdA-fractie willen graag een precisering van de kosten van de extra stortingsmogelijkheden voor de groep van werknemers in de leeftijd van 50 tot 57 jaar (de leeftijd van 57 jaar wordt na de motie Verhagen c.s.¹ vervangen door 55 jaar naar zij – terecht – aannemen). De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in dit kader naar een reactie op de stelling van de vakcentrales dat deze extra stortingsmogelijkheid maar voor zeer weinig werknemers betekenis heeft. Hoe ouder de werknemer des te korter de periode waarin het maximale spaarsaldo van 150% van het bruto loon kan worden opgebouwd. Voor een 54-jarige heeft de extra stortingsmogelijkheid daarom meer betekenis dan voor een 50-jarige. Afhankelijk van de prepensioenregeling waaraan men tot dan toe heeft deelgenomen, zal de ene werknemer binnen deze groep werknemers meer prepensioen hebben opgebouwd dan de andere werknemer. De verwachting is dan ook dat deze extra stortingsmogelijkheid om jaarlijks meer dan 12% op te kunnen bouwen met name zal worden gebruikt door werknemers die nog maar relatief weinig prepensioen hebben opgebouwd en van wie de werkgever ook bij zal dragen aan de levensloopregeling. Naar verwachting betreft dit circa 100 000 werknemers. De extra stortingsmogelijkheid betekent alleen dat deze groep werknemers jaarlijks meer in de levensloopregeling kunnen storten dan de overige werknemers. Ook voor de groep werknemers van 50 tot 55 jaar blijft echter het maximaal op te bouwen saldo van 150% van het bruto jaarloon gelden. De extra stortingsmogelijkheid zorgt ervoor dat werknemers van 50 tot 55 jaar net als jongeren de mogelijkheid wordt geboden een saldo in de levensloopregeling op te bouwen waarmee zij 2,1 jaar eerder kunnen stoppen tegen 70% van hun laatstverdiende loon. De kosten van deze extra stortingsmogelijkheid zijn opgenomen in Tabel 15 van deze nota.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de werkgever vrij is afhankelijk van de leeftijd van de werknemer een bedrag op de levensloopregeling van de werknemer te storten. Gezien de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel zal naar de mening van de regering snel sprake zijn van een objectieve rechtvaardiging. Wel zal dit uiteraard in concrete gevallen bezien moeten worden.

¹ Kamerstukken II 2004/2005, 29 800, nr. 4.

De leden van de fractie van D66 vragen constateren dat voor werknemers ouder dan 55 jaar op 1 januari 2005 geen specifieke extra stortingsmogelijkheid in de levensloopregeling is opgenomen, terwijl deze extra stortingsmogelijkheid wel wordt geboden voor werknemers van 50 tot 55 jaar. Wanneer voor werknemers van 55 jaar en ouder naast het leeftijdsafhankelijk overgangsrecht eveneens een extra stortingsmogelijkheid in de levensloopregeling zou worden opgenomen, zou deze groep meer fiscaal gefacilieerde mogelijkheden voor vervroegde uittreding krijgen dan in de huidige situatie het geval is. Dat geldt ook voor de werknemers die op 1 januari 2005 de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt en niet beschikken over een VUT- of prepensioenregeling. Bij deze werknemers was ook geen sprake van een gerechtvaardigde verwachting dat zij binnen afzienbare tijd fiscaal gefacilieerd vervroegd zouden kunnen uittreden.

Ook de leden van de SGP-fractie ondersteunen de bovengenoemde overgangsregeling, maar vragen of het alleen mogelijk is om uit het loon te storten of dat bijvoorbeeld ook geld kan worden gestort vanuit een verkregen erfenis.

Met het oog op de uitvoerbaarheid en de controleerbaarheid is de levensloopregeling vormgegeven als een regeling die net als bij pensioenen via een inhouding op het loon verloopt. In de situatie dat er bijvoorbeeld sprake is van een erfenis kan dit bedrag niet rechtstreeks worden ingebracht in de levensloopregeling, maar heeft de werknemer wel de mogelijkheid om een hoger bedrag op het loon te laten inhouden en het lagere loon aan te vullen met een deel van de erfenis. Indirect kan de erfenis op die manier derhalve wel worden gebruikt voor een hogere storting in het kader van de levensloopregeling. In totaal kan echter nooit meer worden gestort dan het voor iedere werknemer geldende maximum. Zoals hiervoor is aangegeven dient deze storting bij de genoemde groep oudere werknemers hierdoor bovendien over minimaal twee jaar te worden gespreid.

13. Overdraagbaarheid van de levensloopregeling

De leden van de fractie van het CDA vragen in hoeverre het mogelijk is om het in het kader van de levensloopregeling gespaarde tegoed over te hevelen naar een partner of ouder. Ze denken hierbij bijvoorbeeld aan de situatie waarin een werknemer een flink bedrag heeft gespaard in de levensloopregeling en vervolgens ernstig ziek wordt en verzorging nodig heeft. Volgens deze leden zou het wenselijk kunnen zijn dat de partner of ouders, die zelf geen levensloopregeling hebben of daar in ieder geval onvoldoende tegoed hebben opgebouwd, verlof kunnen opnemen dat dan gefinancierd zou worden uit de levensloopregeling van de betreffende zieke.

Overheveling van het tegoed naar de partner of de ouder tijdens leven van de werknemer is binnen de huidige verlofspaarregeling en op grond van de voorgestelde wettelijke bepalingen voor de levensloopregeling niet mogelijk. Het toevoegen van die mogelijkheid is technisch wel mogelijk, maar zou tot een forse toename van de administratieve lasten en uitvoeringskosten leiden. De opnamemogelijkheden zouden in dit geval worden uitgebreid met de situatie waarin een partner of ouder onbetaald verlof opneemt. Daarbij zou als eerste voorwaarde moeten gelden dat de partner of ouder in kwestie werknemer is. Om te kunnen nagaan of sprake is van onbetaald verlof dient de werkgever van de werknemer die aan de levensloopregeling deelneemt alle relevante gegevens te ontvangen en te administreren van de werkgever van de partner of van de ouder. Bovendien maakt het toevoegen van deze mogelijkheid de regeling aanzienlijk duurder, omdat dan gebruik kan worden gemaakt van het verschil in marginale tarief tussen beide partners.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens hoe het zit met de fiscale vererving van het levenslooptegoed. Ze vragen in dit kader hoe een eventueel vrijvallend saldo uit de levensloopregeling wordt behandeld in de inkomstenbelasting of de successiewet als een werknemer komt te overlijden. Ook de leden van de SGP-fractie vragen om een duidelijke toelichting op dit punt.

Bij overlijden mag het tegoed ter beschikking van de werknemer/erflater worden gesteld. Het vrijvallende bedrag wordt in dat geval als loon uit dienstbetrekking in aanmerking genomen bij de erflater. Indien het tegoed ter beschikking van de erflater wordt gesteld, valt het in de nalatenschap en wordt het als verkrijging krachtens erfrecht op de voet van artikel 1 Successiewet 1956 in de heffing betrokken. Nu de verschuldigde loonbelasting een belastingsschuld van de erflater betreft, kan de verschuldigde loonbelasting op de verkrijging in mindering worden gebracht. Het is afhankelijk van de met de aanbieder van de levensloopregeling gesloten overeenkomst en de voormalige werkgever of gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om het tegoed bij overlijden ter beschikking te stellen aan de erflater. Het is ook denkbaar dat een werknemer er voor kiest om afstand te doen van deze mogelijkheid in ruil voor een hoger netto-rendement bij leven.

Zoals de leden van de CDA-fractie aangeven, zijn de financiële instellingen waar de levensloopregeling is ondergebracht – net zoals dit thans bij de verloopspaarregeling geldt – verantwoordelijk voor de inhouding van de belasting en premies als de werkgever failliet gaat. Voor zover de regering bekend, heeft dit in de praktijk nog nooit tot problemen geleid. Anders dan deze leden hebben wij geen reden om te veronderstellen dat dit anders zou kunnen worden bij een toename van het aantal deelnemers aan de regeling. Als de dienstbetrekking is beëindigd (en er dus ook geen werkgever meer is) mag het tegoed worden opgenomen. Zodra de werknemer aannemelijk maakt dat deze situatie zich voordoet, mag – met inhouding van de verschuldigde belasting en premies – tot deblokking van het levenslooptegoed worden overgegaan.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of het een verstandige maatregel is, dat op de dag voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd moet worden afgerekend over het resterende levenslooptegoed. Zoals deze leden aangeven is deze maatregel bedoeld om te voorkomen dat tegen het voor ouderen geldende lagere premietarief wordt afgerekend. Naar de mening van de regering wordt het niet benutten van de levensloopregeling voor vervroegd pensioen hiermee niet afstraft. Ook bij het benutten van de levensloopregeling voor vervroegd pensioen worden de uitgekeerde bedragen regulier in de belasting- en premieheffing betrokken. In antwoord op de vraag van deze leden of het niet beter zou zijn om een mogelijkheid te creëren om het bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd resterende tegoed als aanvullend pensioen te gebruiken verwijzen wij naar het voorgestelde artikel 19g, zevende lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, waarin dit is geregeld.

14. Internationale aspecten

De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie vragen wat er gebeurt met het opgebouwde levenslooptegoed als een werknemer emigreert en gaat werken bij een buitenlandse werkgever of als een werknemer zonder te emigreren bij een buitenlandse werkgever in dienst treedt.

Bij het einde van een dienstbetrekking – anders dan door pensionering – kan de levensloopregeling in stand blijven, ook indien deze niet bij een eventuele nieuwe werkgever wordt voortgezet. Het tegoed kan dan in een later stadium worden aangewend voor een periode van (gedeeltelijk) onbetaald verlof. De voormalige werkgever blijft in beginsel inhoudingsplichtig. Voornoemde mogelijkheid geldt ook indien een werknemer naar

het buitenland vertrekt en bijvoorbeeld een nieuwe dienstbetrekking aanvaardt bij een buitenlandse werkgever of indien een werknemer zonder te emigreren bij een buitenlandse werkgever in dienst treedt. Het tegoed van de levenslooptegoed kan dan bijvoorbeeld worden gebruikt ter financiering van een periode van verlof bij de nieuwe werkgever. Daarnaast bestaat bij het eindigen van een dienstbetrekking de mogelijkheid om de levenslooptegoed belast af te kopen. Dit zal, net als thans bij het verloopsparen, worden geregeld in de op basis van artikel 19g, negende lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 te treffen ministeriële regeling. Ten slotte kan het levenslooptegoed worden ingebracht in de pensioenregeling van de werknemer indien de aanspraak ingevolge die pensioenregeling na de omzetting nog blijft binnen de in of krachtens hoofdstuk IIB van de Wet op de loonbelasting 1964 gestelde begrenzings (artikel 19g, zevende lid).

De leden van de CDA-fractie wijzen op vier aandachtspunten met betrekking tot het vertrek naar het buitenland van een werknemer met een levenslooptegoed in het commentaar van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) op het wetsvoorstel levenslooptegoed van vorig jaar.

De NOB ging hierbij onder meer in op de verdeling onder de belastingverdragen van de heffingsrechten over verlof-uitkeringen ingeval een werknemer vanuit Nederland verhuist naar een verdragsland. Zij wilden graag een nadere toelichting vernemen op de visie dat de betalingen kwalificeren als loon uit dienstbetrekking onder artikel 15 OESO-modelverdrag. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen naar de fiscale behandeling van levensloop in grensoverschrijdende situaties, zowel in relatie tot verdragslanden als niet-verdragslanden .

De uitkeringen uit een levenslooptegoed vormen loon uit dienstbetrekking. Voor niet-inwoners behoren deze uitkeringen op basis van artikel 7.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 tot het belastbare inkomen uit werk en woning in Nederland voor zover ze voortvloeien uit arbeid die in Nederland is verricht (of geacht wordt in Nederland te zijn verricht). Kortgezegd, komt dit er op neer dat voor zover de dienstbetrekking ter zake waarvan de levensloop is opgebouwd in Nederland is vervuld, de latere uitkeringen volgens nationaal recht in Nederland belastbaar zijn.

In de relatie tot verdragslanden kan dit nationale heffingsrecht uiteraard alleen worden benut indien het verdrag de uitkeringen aan Nederland ter heffing toewijst. Op de toepassing van de belastingverdragen op opnamen en uitkeringen uit een levenslooptegoed is al uitgebreid ingegaan in paragraaf 4 van het algemene deel van de memorie van toelichting. Aldaar is tot uitdrukking gebracht dat een en ander per geval op basis van de vormgeving van de uitkering(en) en het van toepassing zijnde verdrag dient te worden beoordeeld. Tevens zijn enige algemene richtlijnen gegeven die daarbij gelden.

In het commentaar van de NOB op het onderhavige wetsvoorstel wordt overigens erkend dat Nederland in veel gevallen heffingsbevoegd zal blijven.

Het tweede punt dat de NOB noemt betreft de verschuldigdheid van premie volksverzekeringen over de betalingen uit een verlofspaarregeling. De NOB merkt terecht op dat de vraag of een persoon in Nederland verzekerd en premieplichtig is, – uiteraard – met inachtneming van de EG-verordening 1408/71, alsmede de bilaterale socialeverzekeringoverdragen dient te worden beoordeeld.

De resterende kwesties van de overdracht van een levenslooptegoed aan een buitenlandse pensioenregeling en de mogelijkheden voor een buitenlandse bank of verzekeraar om als een toegelaten aanbieder van de levenslooptegoed te worden toegelaten, komen mede naar aanleiding van specifieke vragen van de aan het woord zijnde leden, elders in deze nota aan de orde.

De leden van de CDA-fractie vragen of de opgebouwde rechten in een levensloopregeling kunnen worden gestort in een buitenlandse pensioenregeling.

Volgens het voorgestelde artikel 19g, zevende lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 kunnen de aanspraken ingevolge een levensloopregeling worden ingebracht in een zuivere pensioenregeling in de zin van de loonbelasting. Hieronder kunnen onder omstandigheden ook buitenlandse regelingen vallen. Te denken valt aan de buitenlandse werknemer die tijdelijk in Nederland werkzaam is en zijn pensioenregeling bij zijn (voormalige) werkgever in het buitenland kan voortzetten (artikel 19a, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de loonbelasting 1964). Bij vertrek uit Nederland kan de levensloopregeling desgewenst in die pensioenregeling worden ingebracht indien de aanspraak ingevolge die pensioenregeling na de omzetting nog blijft binnen de in of krachtens hoofdstuk IIB van de Wet op de loonbelasting 1964 gestelde begrenzingsen.

Verder bestaat bij een in Nederland wonende werknemer die een dienstbetrekking in het buitenland wil aanvaarden, de mogelijkheid om het levenslooptegoed nog in zijn Nederlandse pensioenregeling in te brengen indien de aanspraak ingevolge die pensioenregeling na de omzetting nog blijft binnen de in of krachtens hoofdstuk IIB van de Wet op de loonbelasting 1964 gestelde begrenzingsen. Deze pensioenregeling kan vervolgens op basis van artikel 19b, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, onder voorwaarden, worden ingebracht in de pensioenregeling bij de nieuwe werkgever.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie wordt opgemerkt dat tussen de Belgische tijdskredietregeling en de levensloopregeling geen koppeling bestaat. De vormgeving van beide regelingen vertoont ook belangrijke verschillen. De regelingen kennen elk hun eigen voorwaarden en begrenzingsen. Een werknemer die eerst in België heeft gewerkt, en vervolgens in Nederland een baan aanvaardt, kan op reguliere wijze aan de levensloopregeling deelnemen.

De leden van de CDA-fractie verzoeken nader in te gaan op de rechten en verplichtingen die aan buitenlandse aanbieders van levensloopproducten door de regering worden gesteld. Tevens vragen zij wanneer de Kamer en met name verzekeraars en banken de ministeriële regeling waarin de voorwaarden genoemd zullen worden waaraan levensloopproducten moeten voldoen tegemoet kunnen zien.

In beginsel zullen voor buitenlandse banken en verzekeringsmaatschappijen die levensproducten aanbieden dezelfde rechten en plichten gaan gelden als voor binnenlandse aanbieders van levensloopproducten. Om binnenlandse en buitenlandse aanbieders materieel zoveel mogelijk in een vergelijkbare positie te brengen is het noodzakelijk om met betrekking tot de buitenlandse aanbieders een aantal specifieke voorwaarden te stellen. Meer specifiek wordt in dit kader vooralsnog op twee voorwaarden gedoeld waaraan de buitenlandse aanbieders dienen te voldoen. Allereerst wordt van buitenlandse verzekeraars geëist dat zij in het land van vestiging bevoegd het verzekeringsbedrijf uitoefenen. Voor buitenlandse banken die in Nederland fiscaal gefaciliteerde levensloopregelingen wensen aan te bieden wordt een gelijkkluidende eis opgenomen. Het moet deze banken in het land van vestiging zijn toegestaan hun bedrijf te maken van het ter beschikking krijgen van, al dan niet op termijn, opvorderbare gelden en van het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen of beleggingen. Ten tweede wordt van de hiervoor bedoelde buitenlandse verzekeraars en banken vereist dat zij informatie verstrekken aan de Nederlandse belastingdienst betreffende de uitvoering van de door hen aangeboden levensloopregelingen. De uiteindelijke aanwijzing als toegelaten aanbieder van de fiscaal gefaciliteerde levensloopregeling geschiedt door de minister van Financiën.

De voornoemde voorwaarden zullen voor 1 april 2005 gereed zijn, zodat de buitenlandse verzekeraars en banken per 1 januari 2006 als toegelaten aanbieders de Nederlandse markt kunnen betreden en daarnaast voldoende tijd hebben om per diezelfde datum de levensloopregeling aan te bieden.

De leden van de VVD-fractie vragen of Nederlanders die in niet-verdragslanden gaan wonen, een extra heffing over hun VUT-uitkering zullen gaan betalen.

VUT-uitkeringen vormen loon uit dienstbetrekking. Het onderhavige wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. Voor niet-inwoners behoren deze uitkeringen op basis van artikel 7.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 tot het belastbare inkomen uit werk en woning in Nederland voor zover ze voortvloeien uit arbeid die in Nederland is verricht (of geacht wordt in Nederland te zijn verricht). Ook inwoners van een niet-verdragsland die een VUT-uitkering genieten uit een in Nederland vervulde dienstbetrekking worden hierover derhalve in Nederland in de heffing betrokken. In hoeverre deze uitkeringen ook in het woonland in de heffing worden betrokken, en in hoeverre het woonland bereid is eventueel voorkoming van dubbele belasting te verlenen, wordt bepaald door de nationale wetgeving van dat land. Een mogelijke dubbele heffing over de VUT-uitkeringen – in Nederland én het niet verdragswoonland – kan zich overigens evenzeer onder de huidige wetgeving voordoen. Het onderhavige wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging.

15. Budget

De leden van de CDA-fractie wijzen op het bericht in de Financiële Telegraaf van zaterdag 25 september, waarin wordt gemeld dat er te weinig geld is voor de levensloopregeling. In dat artikel wordt gesteld dat als de huidige beroepsbevolking van (volgens het artikel) 5 mln mensen hieraan deelnemen met een overheidsbudget van € 500 mln er dan een jaarlijks spaarbedrag voor deze mensen is van € 200 tot € 300. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie op dit punt een reactie. Tevens vragen zij om een bevestiging van de tijdens de algemene politieke beschouwingen gedane uitspraak, dat de levensloopregeling een open einde regeling is. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen hiernaar. Elke werknemer in Nederland heeft het recht jaarlijks 12% van zijn bruto loon in te leggen een levensloopregeling tot het maximumsaldo van 150% van het laatstverdiende loon is bereikt. Dit saldo is hervulbaar. Dit betekent dat nadat (een deel van) het saldo is opgenomen ter financiering van een verlofperiode, het saldo weer kan worden aangevuld tot het maximale op te bouwen saldo weer is bereikt.

Het gebruik van de levensloopregeling is onder andere afhankelijk van het gebruik van de spaarloonregeling (door de anticumulatie), het afschaffen van de fiscale faciëring van VUT- en prepensioen en daarnaast van individuele voorkeuren. De deelname aan de levensloopregeling is vrijwillig. Niet de gehele beroepsbevolking zal ieder jaar 12% van zijn of haar bruto jaarloon opzij willen of kunnen zetten. Dit mede vanwege het feit dat het saldo op de levensloopregeling gemaximeerd is op 150% van het bruto loon. Iemand die de levensloopregeling uitsluitend wenst te gebruiken om vervroegd uit te treden, zal gemiddeld genomen jaarlijks veel minder dan 12% hoeven te sparen om aan het einde van diens arbeidzame leven een saldo van 150% op te hebben gebouwd.

Werknemers kunnen er ook voor kiezen om hun (spaar)geld beschikbaar te houden voor andere dingen dan verlof of prepensioen. De budgettaire gevolgen van de invoering van de levensloopregeling zijn geraamd op € 390 mln in 2006. Het totale geraamde budgettaire belang van de levensloopregeling bedraagt € 515 mln in 2006. Deze bedragen staan ook

vermeld in de (aangepaste) memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel. Deze bedragen betreffen ramingen en moeten dus niet worden geïnterpreteerd als beschikbare bedragen. De budgettaire gevolgen kunnen hoger of lager uitvallen naarmate het gebruik van de levensloopregeling hoger of lager uitvalt dan verwacht.

In 2006 maken naar verwachting 1,1 mln werknemers gebruik van de levensloopregeling, in 2008 1,6 mln en in 2010 1,8 mln werknemers. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA.

Onderstaande tabel geeft in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de PvdA een overzicht van de veronderstellingen die gebruikt zijn voor de budgettaire ramingen met betrekking tot de levensloopregeling.

Tabel 6 Aannames raming verlofspaarregeling en levensloopregeling

	2006	2007	2008	2009
<i>(1) verlofspaarregeling</i>				
Inleg per jaar	1 560	1 560	1 560	1 560
Aantal deelnemers (circa)*	300 000	300 000	300 000	300 000
<i>(2) Levensloopregeling</i>				
Inleg per jaar	1 106	1 106	1 106	1 106
Aantal deelnemers (circa)*	1 150 000	1 400 000	1 650 000	1 800 000
<i>(3) Anti cumulatief effect met spaarloon</i>				
Aantal van spaarloonregeling (circa)*	500 000	640 000	770 000	870 000
Gemiddelde inleg spaarloon	552	552	552	552
<i>(4) Ouderschapsverlofkorting</i>				
Gemiddelde verlofduur	280	280	280	280
Aantal personen met ouderschapsverlof	50 000	65 000	65 000	65 000

*Afgerond op hele duizendtallen.

Verondersteld is dat circa 4% van de werknemers gebruik zal maken van de verlofspaarregeling in 2006 bij ongewijzigd beleid. Het gebruik van de verlofspaarregeling is dus vrij beperkt. De verlofspaarregeling kent geen wettelijk recht, waardoor werknemers om gebruik te kunnen maken van deze regeling geheel afhankelijk zijn van hun werkgever. Op basis van op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgevoerd SCP-onderzoek¹ kan worden verondersteld dat de beperkte groep werknemers die op dit moment gebruik maakt van de verlofspaarregeling relatief jong is en (nog) geen kinderen heeft.

Met het oog op de effecten van de levensloopregeling vragen de leden van de PvdA-fractie naar de inzichten die bestaan in de relatie tussen gebruik van verlof en beschikbare financiële middelen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op de gegevens die hierover beschikbaar zijn op basis van onderzoek van het SCP, Nyfer, universiteiten en andere onderzoeksinstituten.

Gegevens uit empirisch onderzoek over het gebruik van verlof zijn schaars, laat staan gegevens over de relatie tussen gebruik van verlof en betaling van verlof. Bij universiteiten, Nyfer en andere onderzoeksinstituten zijn wel studies naar verlof verricht, maar het betreft dan geen empirische studies onder de doelgroepen van de verschillende verlofregelingen (zie bijvoorbeeld de literatuurstudie van Nyfer² en de studie onder werkgevers van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek (OSA)³). In dit verband zijn met name gegevens over het gebruik van langerdurend verlof relevant. Gebruiksgegevens daarover zijn beschikbaar uit evaluatieonderzoek van de wettelijke regeling voor ouderschapsverlof⁴, uit de evaluatie van de financieringsregeling loopbaanonderbreking⁵, uit de Enquête Beroepsbevolking van het Centraal Bureau

¹ H. van Luijn en S. Keuzenkamp, *Werkt verlof?*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, april 2004.

² Nyfer, *Tijd voor arbeid en zorg. Spreiding van de arbeidstijd over de levensloop*, Breukelen, juni 2001.

³ C. Remery e.a., *Zorg als arbeidsmarktgegeven: werkgevers aan zet*, Tilburg, Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek, juli 2002.

⁴ M. Grootsholte e.a., *Evaluatie Wet op het ouderschapsverlof*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, april 2000.

⁵ R. van der Aa e.a., *Vrij baan voor zorg en educatie*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, april 2000.

voor de Statistiek (gegevens over ouderschapsverlof) en recentelijk uit het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau over behoefte aan en gebruik van verlofregelingen¹. Uit deze onderzoeken blijkt allereerst, dat er een sterk positieve relatie is tussen het gebruik van ouderschapsverlof en de betaling ervan. Verder blijkt dat deze relatie voor mannen nog sterker geldt dan voor vrouwen. Ook het gebruik van loopbaan-onderbreking blijkt volgens de betreffende evaluatie en het SCP-onderzoek zeer gevoelig voor (de hoogte van de) betaling tijdens deze verlofperiode. Voor wat betreft langerdurend zorgverlof (waarvoor overigens nog geen wettelijk recht op verlof geldt) maakt het SCP-onderzoek duidelijk dat voor 15% van de rechthebbende niet-gebruikers die wel behoefte aan dit verlof hadden, het inkomensverlies bij onbetaald verlof de belangrijkste reden was om geen verlof te nemen.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd wat het wegvallen van prepensioenregelingen die deels gebruikt worden voor het dichten van pensioengaten zal betekenen voor het gebruik van de levensloopregeling. De regering sluit niet uit dat de levensloopregeling deels gebruikt zal gaan worden om pensioengaten te dichten. Wat betreft het profiel van de deelnemers die de levensloopregeling mogelijk voor dit doel gaan gebruiken, zal het vooral gaan om mensen die de verwachting hebben dat hun pensioen tekort zal schieten voor de bestedingen die zij na pensionering willen gaan doen. De regering heeft in de budgettaire ramingen rekening gehouden met dit gedragseffect.

16. Administratieve lasten

De leden van de fractie van het CDA vragen welke middelen ingezet worden om het draagvlak onder burgers, werkgevers en uitvoerders te vergroten. De Belastingdienst zal uiteraard via de reguliere communicatiekanalen informatie verschaffen aan werkgevers en de andere betrokken uitvoerders, zoals banken en verzekeraars. Ook in het kader van het arbeid en zorgbeleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal voorlichting over de levensloopregeling worden gegeven.

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering een nadere analyse van de administratieve lasten te geven, gezien de reacties op dit punt van de werkgevers en uitvoerders.

De structurele extra administratieve lasten als gevolg van dit wetsvoorstel bedragen circa € 4,5 mln., zoals is weergegeven in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Dit effect is onder andere bepaald met behulp van berekeningen in het standaardkostenmodel administratieve lasten loonheffing conform de uitgangspunten van de regering. De extra structurele administratieve lasten als gevolg van de levensloopregeling bedragen € 5 mln. Deze komen bovenop de administratieve lasten van de al bestaande verlofspaarregeling, die ruim € 2,5 mln bedragen. De verwachte structurele administratieve lasten van de levensloopregeling als geheel komen daarmee op circa € 7,5 mln.

Voor wat betreft de samenstelling van de administratieve lasten kan worden vermeld dat het achtereenvolgens de volgende categorieën betreft: op de hoogte komen van de regeling, verschaffen van informatie/voorlichting aan personeel, op papier zetten van de regeling (tijd- of geldsparen), invoeren spaargegevens voor (nieuwe) werknemers, het onderhoud van spaargegevens van werknemers en verwerking in de salarisadministratie, het controleren en toetsen gegevens en ten slotte het vastleggen en archiveren van gegevens.

De administratieve lasten van de levensloopregeling zijn daarmee niet gering, maar niet buitensporig ten opzichte van vergelijkbare regelingen. Wanneer gecorrigeerd wordt voor het verschil in verwacht gebruik, zijn de

¹ H. van Luijn en S. Keuzenkamp, *Werkst verlof?*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, april 2004.

administratieve lasten per individuele werknemer bij de levensloopregeling vergelijkbaar met de spaarloonregeling.

Tevens is rekening gehouden met eventuele administratieve lasten bij banken en verzekeraars. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat zij hun bedrijf maken van het aanbieden van financiële producten en diensten. De extra administratieve lasten voor banken en verzekeraars (zijnde de extra kosten ten opzichte van de normale bedrijfsvoering) blijven daarmee beperkt.

De berekeningen zijn in afwijking van hetgeen de leden van de CDA-fractie veronderstellen, aan Actal voorgelegd. Actal heeft ook een advies uitgebracht. Een afschrift van dit advies is bijgevoegd (bijlage 2).

Volgens de leden van de CDA-fractie wordt het draagvlak tevens vergroot als op één centrale plek de administratie en controle op de levensloopregeling neer gelegd wordt, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst. Het succes van de levensloopregeling wordt naar de mening van de leden van de CDA-fractie bepaald door de eenvoud en kostendekkendheid.

Zoals hiervoor is uiteengezet, is het systeem van de levensloopregeling alleen werkbaar als gewerkt wordt via de relatie tussen werkgever en werknemer. Zij bepalen immers met elkaar wanneer verlof wordt opgenomen en wanneer daarom opname van de levenslooptrekking plaatsvindt. De werkgever is ook degene die de loonvervangende betalingen doet. Daarom is bepaald dat de werkgever de faciliteit toepast en in eerste instantie verantwoordelijk is voor juiste toepassing. De Belastingdienst is belast met het toezicht op juiste toepassing.

III. TIJDELIJKE OUDERSCHAPSVERLOFKORTING

Er zijn verschillende vragen gesteld over de achtergrond van de tijdelijkheid van de heffingskorting bij ouderschapsverlof. In de eerste jaren na de introductie van de levensloopregeling per 1 januari 2006 hebben werknemers over het algemeen nog niet voldoende kunnen sparen voor de financiering van een periode van ouderschapsverlof. Daarom geldt voor de jaren tussen 2006 en 2010 een tijdelijke heffingskorting. Daarna worden werknemers geacht voldoende gelegenheid te hebben gehad voor het opbouwen van een financiële voorziening.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie is het antwoord van de regering, dat de heffingskorting ouderschapsverlof een fiscale faciliteit is voor werknemers die gebruikmaken van hun wettelijk recht op ouderschapsverlof en deelnemen aan de levensloopregeling, dat wil zeggen: in dat jaar storten in de levensloopregeling. Op verzoek van de leden van de fracties van de PvdA, de VVD en D66 geeft de regering daarbij de volgende nadere uitleg van de voorwaarden voor heffingskorting. De heffingskorting is een extra fiscale faciliteit die wordt geïntroduceerd in directe samenhang met de levensloopregeling. Vanzelfsprekend is daarom een voorwaarde dat gespaard wordt in het kader van de levensloopregeling. Als gevolg van de anticumulatiebepaling impliceert deze voorwaarde dat werknemers in het jaar waarin zij voor de heffingskorting ouderschapsverlof in aanmerking willen komen, niet aan de spaarloonregeling kunnen deelnemen. Ook in het kader van de spaarloonregeling bestaat de mogelijkheid om (voortijdig via deblokking) tegoed op te nemen voor de financiering van onbetaald verlof. Wie echter voor deze mogelijkheid kiest, kiest per definitie niet voor de extra faciliteit van de ouderschapsverlofkorting die bij de levensloopregeling hoort. Werknemers die hun ouderschapsverlof uit een spaarregeling willen financieren, zullen vooraf moeten afwegen of voor hen de mogelijkheid binnen de spaarloonregeling, dan wel die binnen de levensloopregeling het meest adequaat is.

De regering gaat er vanuit – dit mede in antwoord op vragen van leden van de CDA-, PvdA- en VVD-fractie – dat werknemers al aan het begin van hun loopbaan anticiperen op een mogelijke toekomstige behoefte aan verlof (bijvoorbeeld in verband met ouderschap) en daarom van meet af aan zullen deelnemen aan de levensloopregeling. De mogelijke effecten van deze spaarregeling voor ouderschapsverlof komen aan de orde in de Emancipatie effectrapportage die in opdracht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door het SCP is verricht¹. Daaruit blijkt² dat vrouwen gemiddeld 9 tot 10 jaar werken voordat zij hun eerste kind krijgen en mannen gemiddeld nog ongeveer 2 jaar langer werken voordat ze vader worden. Daarom is er naar de mening van de regering voor aspirant ouders vanaf de start van hun werkzame leven voldoende tijd om spaartegoed op te bouwen voor periodes van ouderschapsverlof.

De regering is, in antwoord op de vraag van de leden van de VVD- en PvdA-fractie, niet voornemens om onderzoek te (laten) doen naar de effecten van de levensloopregeling voor het sparen van loonvervanging tijdens ouderschapsverlof na januari 2010. Onderzoek naar langetermijneffecten lijkt weinig zinvol. Zo laat het SCP zich over dergelijke effecten niet uit, omdat het het doen van houdbare uitspraken over de langere termijn niet verantwoord acht³. Wel zal de levensloopregeling geëvalueerd worden in het kader van de monitoring van beleidsartikel 25 van de Begroting 2004 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarbinnen de levensloopregeling is opgenomen als instrument ter bevordering van het combineren van arbeid en zorg. In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie daarover, verwacht de regering dat ouders in de periode 2006 tot 2010 bij hun besluit om al dan niet het wettelijke ouderschapsverlof op te nemen en gebruik te maken van de heffingskorting, ook zullen anticiperen op de situatie na 1 januari 2010 wanneer de tijdelijke heffingskorting niet langer zal bestaan.

De regering onderkent dat, zoals de leden van de PvdA-fractie opmerken, betaling van verlof met name van belang is voor het gebruik van verlof door mannen. Via de levensloopregeling geeft de regering fiscale ondersteuning bij het opbouwen van een voorziening ter financiering van loonvervanging tijdens elke vorm van verlof, waaronder ouderschapsverlof. Van deze ondersteuning kunnen ook mannen profiteren en met het tegoed op de levensloopregeling kunnen zij voorzien in loonvervanging tijdens ouderschapsverlof. Als het levensloopperspectief een omslag in denken teweegbrengt en werknemers vanaf de start van hun loopbaan, anticiperend op een mogelijke behoefte aan verlof, deelnemen aan de levensloopregeling, zijn positieve effecten van de tijdelijke heffingskorting bij ouderschapsverlof zoals aangehaald door de leden van de SP-fractie ook mogelijk zonder deze heffingskorting. Dan zal sparen voor verlof en verlof financieren uit het tegoed op grond van de levensloopregeling ook voor mannen vanzelfsprekender worden.

De levensloopregeling als algemene financieringsregeling voor loonvervanging tijdens periodes van onbetaald verlof komt ondermeer in de plaats van de (specifieke) fiscale afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof voor werkgevers die tijdens ouderschapsverlof (gedeeltelijk) het loon van verlofgangers doorbetalen. De regering wil het aantal bestaande financieringsregelingen voor onbetaald verlof verminderen en stroomlijnen. Daarom heeft zij niet – dit in reactie op vragen van de leden van de CDA- en de PvdA-fractie – overwogen om de afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof naast de levensloopregeling te laten bestaan, maar er voor gekozen om de nieuwe levensloopregeling gedurende enige jaren na de introductie ervan te voorzien van een tijdelijke heffingskorting. Anders dan deze laatstgenoemde leden meent de regering dat verwarring

¹ S. Keuzenkamp e.a., *Een EER voor de levensloopregeling*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 2004.

² Idem, p. 67.

³ Idem, p. 8.

bij burgers en onnodige bureaucratie juist worden voorkomen door per 1 januari 2006 de financiering van langerdurend onbetaald verlof te stroomlijnen en de levensloopregeling in te zetten als financieringsregeling voor alle vormen dergelijk verlof. In tegenstelling tot de leden van de PvdA-fractie verwacht de regering dat de levensloopregeling op de langere termijn ook bij kan dragen aan een grotere zorgdeelname van mannen en een meer gelijke verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen. In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie meldt de regering dat de heffingskorting ouderschapsverlof in de levensloopregeling geen administratieve lasten met zich meebrengt, omdat deze heffingskorting slechts is opgenomen in de inkomstenbelasting en dus wordt uitgevoerd door de Belastingdienst. Tegelijkertijd kunnen na 1 januari 2006 bij werkgevers die voorheen gebruikmaakten van de afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof door het vervallen van deze afdrachtvermindering de administratieve lasten afnemen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering een overzicht te geven van arbeidsparticipatie van vrouwen in verschillende Europese landen, gerelateerd aan voorzieningen voor (betaald) ouderschapsverlof. In Tabel 7 worden de arbeidsparticipatiecijfers van vrouwen in verschillende Europese landen (2003)¹ en de al dan niet beschikbaarheid van betaald ouderschapsverlof in deze landen (gegevens 2002/2003)² naast elkaar gezet.

Tabel 7 Europese landen naar arbeidsdeelname van vrouwen en beschikbaarheid van betaald ouderschapsverlof (2002/2003)

Landen	Arbeidsparticipatie van vrouwen	Betaald / onbetaald ouderschapsverlof
EU (15 landen)	56.0%	
Oostenrijk	62.8%	Betaald (3 jaar; basisbedrag)
Duitsland	59.0%	Betaald (2 jaar; basisbedrag)
Zweden	71.5%	Betaald (390 dg. 80% loon; 90 dg. basisbedrag)
Frankrijk	57.2%	Onbetaald (2 jaar)
België	51.8%	Betaald (3 mnd; basisbedrag)
Spanje	46.0%	Onbetaald (1 jaar)
Italië	42.7%	Betaald (6 mnd. 30% loon)
Denemarken	70.5%	Betaald (16 wk. 60% werkloosheidsuitkering)
Finland	65.7%	Betaald (6 mnd. 80% loon)
Portugal	60.6%	Onbetaald (6 mnd.)
Ierland	55.8%	Onbetaald (14 wk.)
<i>Nederland</i>	<i>65.8%</i>	<i>Onbetaald (13 wk.)</i>
Ver.Kon.rijk	65.3%	Onbetaald (3 mnd.)
Griekenland	43.8%	Onbetaald (3 mnd.)

Bij deze tabel dient te worden opgemerkt, dat de gegevens over arbeidsdeelname van vrouwen en die over de beschikbaarheid van betaald ouderschapsverlof niet noodzakelijkerwijs aan elkaar gerelateerd zijn, zoals de leden van de PvdA-fractie in hun vraag lijken te veronderstellen. De hoogte van de arbeidsdeelname van vrouwen is in de verschillende landen afhankelijk van meer factoren dan alleen van de mogelijkheid tot betaald ouderschapsverlof. Van groot belang zijn factoren op persoonsniveau (zoals opleiding en leeftijd), huishoudensniveau (zoals gezinsinkomen en aanwezigheid van jonge kinderen), niveau van de arbeidsorganisatie (zoals flexibele werktijden, parttime werk) en institutioneel niveau (wettelijke systeem van verlofregelingen en kinderopvangvoorzieningen). Dat er geen rechtstreekse relatie bestaat tussen de beschikbaarheid van betaald ouderschapsverlof en de participatiegraad van vrouwen is ook te zien aan bovenvermelde cijfers. Zo kent Italië betaald ouderschapsverlof en tegelijkertijd een lage arbeidsdeelname van

¹ European Labor Force Survey, 2004.

² H. Metz, *Verlofregelingen in Europa*, Den Haag, Ministerie van sociale Zaken en Werkgelegenheid, werkdocument No. 301, november 2003.

vrouwen (42,7%). In mindere mate geldt dit ook voor België en Duitsland. Daarentegen is in het Verenigd Koninkrijk en Nederland de arbeidsdeelname relatief hoog, terwijl in deze landen betaald ouderschapsverlof ontbreekt.

IV. UITGANGSPUNTEN VUT/PREPENSIOEN

De regering is verheugd dat de leden van de fracties van het CDA en D66 aangeven de visie van de regering op een stelsel van vervroegd uittreden (VUT dan wel prepensioen) te onderschrijven. Zij achten het, net als de regering, niet langer gewenst en verantwoord om via fiscale ondersteuning het vervroegd terugtreden van de arbeidsmarkt te bevorderen. De veranderingen op de arbeidsmarkt van de afgelopen 25 jaar en de als gevolg van de komende vergrijzing te verwachten andere samenstelling van de beroepsbevolking nopen tot veranderingen. De toegenomen levensverwachting in combinatie met juist een verlaging van het aantal gewerkte jaren illustreert nog eens dat een verandering niet alleen wenselijk maar ook mogelijk is.

De leden van de LPF-fractie vragen in welk(e) opzicht(en) de in het voorgestelde artikel 32aa van de Wet op de loonbelasting 1964 bedoelde regeling voor vervroegde uittreding zich onderscheidt van een zogenoemde prepensioenregeling. De in het voorgestelde artikel 32aa van de Wet op de loonbelasting 1964 bedoelde regeling voor vervroegde uittreding en de in het spraakgebruik als prepensioenregeling (kapitaalgedekte regelingen die bedoeld zijn voor pensionering voorafgaand aan het ingaan van het ouderdomspensioen of de AOW) hebben inderdaad een groot aantal gemeenschappelijke kenmerken. In beide gevallen gaat het om regelingen die buiten het fiscale kader, en dus zonder fiscale facilitering – de mogelijkheid bieden om vervroegd uit te treden. Het onderscheidend criterium tussen beide regelingen is het antwoord op de vraag of de uit de regeling voortvloeiende aanspraak kan worden aangemerkt als een toezegging in de zin van het bepaalde bij of krachtens de Pensioen- en spaarfondsenwet. Als dat laatste het geval is, is er geen sprake van een regeling voor vervroegde uittreding als bedoeld in het voorgestelde artikel 32aa.

Anders dan de leden van de ChristenUnie-fractie en de leden van de SGP-fractie veronderstellen behoort ook vervroegd deeltijdpensioen nog steeds tot de mogelijkheden van het wetsvoorstel. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven blijft het fiscaal toegestaan om de ingangsdatum van het ouderdomspensioen – dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel gericht is op ingang bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar – te vervroegen. Dit kan ook bij deeltijdpensioen. In dat geval blijft het op grond van artikel 10b van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 fiscaal zelfs mogelijk om de opbouw van het ouderdomspensioen ongewijzigd voort te zetten op basis van het tot het ingaan van het deeltijdpensioen genoten loon. Overigens kan ook de levensloopregeling worden gebruikt voor deeltijdverlof.

De leden van de SGP-fractie vragen of het voor het ouderdomspensioen geldende maximum van 100% van het laatstgenoten pensioengevend loon inclusief of exclusief de AOW is. Het antwoord op deze vraag volgt uit artikel 18a, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, op grond waarvan de voor het ouderdomspensioen geldende maxima worden opgevat met inbegrip van een bedrag dat ten minste wordt gesteld op per dienstjaar of ontbrekend dienstjaar een evenredig gedeelte van de voor dat jaar geldende uitkeringen voor gehuwde personen zonder toeslag als omschreven in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, en vijfde lid van de Algemene Ouderdomswet, vermeerderd met de vakantietoeslag. Ook het

genoemde maximum van 100% van het laatstgenoten pensioengevend loon is dus inclusief een forfaitair bedrag aan AOW.

De leden van de fractie van het CDA vragen een reactie op de aantijgingen van pensioenfondsen dat de huidige kabinetsplannen het kapitaalgedekte pensioenstelsel en de solidariteit ernstig aantasten.

Allereerst wil de regering er op wijzen dat tot voor drie decennia terug er nauwelijks sprake was van VUT-regelingen en prepensioenregelingen. VUT- en prepensioenregelingen kunnen mede daarom niet als een wezenlijk onderdeel van het pensioenstelsel worden beschouwd. Integendeel, de regering is juist van mening dat het bestaan van deze regelingen op den duur het stelsel zullen aantasten omdat ze onbetaalbaar worden – en dus het vertrouwen in het stelsel aantasten – en daardoor het draagvlak voor het collectieve (ouderdoms)pensioenstelsel versmallen.

Het is juist dat door de kabinetsplannen de solidariteit in prepensioenregelingen zal verdwijnen. Dat is een bewuste keuze van de regering.

Vervroegd uittreden kan en mag ook straks nog, maar dan wel op grond van een individuele keuze. De regering acht het niet gewenst om voor vervroegde uittredingsregelingen anno 2006 solidariteit te blijven eisen binnen (verplichte) collectieve regelingen. Van aantasting van de solidariteit binnen het pensioenstelsel is, zoals uit het voorgaande volgt, echter geen sprake.

1. VUT

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de Tweede Kamer een nota van wijziging tegemoet kan zien in verband met de bij de algemene politieke beschouwingen door een meerderheid van de Tweede Kamer gevraagde verruiming van het overgangsrecht. Deze nota van wijziging, waar ook de leden van de fractie van D66 naar vragen, is op 13 oktober jl. bij de Tweede Kamer ingediend.

De leden van de PvdA-fractie vinden dat het niet past bij de diversiteit van de beroepsbevolking dat in het wetsvoorstel wordt gekozen voor één pensioenleeftijd van 65 jaar. De voorgestelde wetgeving biedt volgens de leden van de PvdA-fractie onvoldoende flexibiliteit voor deze verschillen. Zij vragen de regering deze stelling te weerleggen door met behulp van voorbeelden aan te geven hoeveel inkomen overblijft als percentage van het laatst verdiende salaris wanneer op genoemde leeftijd wordt gestopt met werken. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering denkt dat het vervroegen van de pensioenleeftijd zonder fiscale facilitering haalbaar is voor alle inkomensgroepen en vragen in dit kader naar een cijfermatige onderbouwing bij de vraag vanaf welk inkomensniveau het, uitgaande van een gemiddeld bestedingspatroon, mogelijk is om respectievelijk 1, 2, 3, 4 of 5 jaar eerder te stoppen met werken dan de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar (ervan uitgaande dat gebruik wordt gemaakt van de levensloopregeling).

De door de leden van de PvdA-fractie gevraagde berekeningen worden in tabel 1 en 2 gepresenteerd. Deze berekeningen zijn eveneens een reactie op de door de leden van fractie van de Christen-Unie gevraagde onderbouwing. Een cijfermatige onderbouwing op basis van een gemiddeld bestedingspatroon is niet mogelijk omdat niet duidelijk is wat onder een gemiddeld bestedingspatroon kan worden verstaan. Een werknemer met een laag inkomen zal altijd onder het gemiddelde bestedingspatroon blijven, ook als deze met pensioen gaat omdat het aanvullende ouderdomspensioen gebaseerd is op het inkomen wat iemand heeft verdient. Uitgangspunt bij de berekeningen is dat een werknemer alleen dat deel van het ouderdomspensioen naar voren haalt, dat uitkomt boven het pensioen dat bij een opbouwperiode van 40 jaar bij de gemiddelde regeling bereikt kan worden. Dit komt op dit moment veelal neer op 70% van

de pensioengrondslag gebaseerd op het laatstverdiende loon of circa 80% van de pensioengrondslag gebaseerd op middelloon. Verondersteld is dat een gemiddelde pensioenregeling op dit moment een opbouwpercentage heeft van 2% middelloon en een franchise van € 13 000. Dit betekent dat een werknemer met een middelloon van € 22 000 na 40 jaar een pensioen van circa € 7 200 (exclusief AOW) heeft opgebouwd. Al het extra pensioen dat de werknemer opbouwt door meer dan 40 jaar te werken of door verruiming van de pensioenregeling, wordt gebruikt om vroeger te kunnen uittreden. Er wordt verondersteld dat een werknemer eerst zorgt voor een aanvulling van het ouderdomspensioen tot het niveau dat bij 40 dienstjaren bereikt zou kunnen worden onder de oude, nog niet op de maximale ruimte van het Witteveenkader afgestemde regeling. Ter vergelijking: ABP heeft voor de structurele situatie een opbouwpercentage van 1,9% middelloon en een franchise van € 13 000, PGGM heeft een opbouwpercentage van 1,75% middelloon en een franchise van € 11 366.

De leden van de PvdA-fractie vragen om de volgende varianten:

- Variant 0: Het bestaande fiscale Witteveenkader wordt volledig benut, evenals de levensloopregeling (maximaal 150% van het inkomen). Ten opzichte van de huidige regeling betekent dit dat het opbouwpercentage verhoogd wordt van 2% naar 2.25% en de franchise verlaagd wordt naar het niveau van een individuele 10/7*AOW van € 11 500.
- Variant 1: Is gelijk aan variant 0, alleen de franchise is verlaagd naar een individuele AOW van € 8 000.
- Variant 2a: Is gelijk aan variant 0, zonder benutting levensloop voor vervroegd pensioen.
- Variant 2b: Is gelijk aan variant 0, met benutting van levensloop waarbij gedurende 15 jaar 4% per jaar gespaard wordt voor vervroegde uittreding.

Tabel 8 laat de structurele situatie zien van iemand die op 1 januari 2006 begint met werken en het extra deel van het opgebouwde ouderdomspensioen dat uitgaat boven de 80% van een middelloonregeling gebruikt voor een uitkering in de periode tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd. De uitkering is uitgedrukt als percentage van het laatst verdiende loon. Dit uitkeringspercentage geldt uitsluitend voor de periode tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd. De extra ruimte om eerder uit te treden wordt mede bepaald door de leeftijd waarop iemand begint met werken en de uittreedleeftijd.

Tabel 8 Inkomen als percentage van het laatstverdiende loon op het moment van stoppen met werken. (De werknemer begint met werken op 1 januari 2006)

Leeftijd stoppen met werken	58			60			62		
	22 000	44 000	60 000	22 000	44 000	60 000	22 000	44 000	60 000
Gemiddeld inkomen gedurende loopbaan	22 000	44 000	60 000	22 000	44 000	60 000	22 000	44 000	60 000
Leeftijd beginnen met werken op 1-1-2006									
18									
variant 0	37%	37%	37%	56%	59%	59%	102%	109%	112%
variant 1	59%	48%	45%	88%	75%	72%	157%	138%	133%
variant 2a	16%	16%	16%	26%	29%	29%	52%	59%	62%
variant 2b	25%	25%	25%	38%	42%	42%	73%	79%	83%
22									
variant 0	30%	27%	26%	48%	44%	44%	52%	52%	52%
variant 1	51%	36%	33%	76%	59%	55%	82%	67%	63%
variant 2a	9%	5%	4%	18%	14%	13%	22%	22%	22%
variant 2b	18%	14%	13%	30%	27%	26%	34%	34%	34%
24									
variant 0	28%	21%	20%	43%	37%	36%	48%	45%	44%
variant 1	46%	31%	27%	70%	51%	45%	77%	59%	55%
variant 2a	6%	0%	-2%	12%	7%	6%	18%	15%	13%
variant 2b	15%	9%	7%	25%	20%	19%	30%	27%	26%

Uit Tabel 8 blijkt dat voor werknemers met een lang dienstverband (begonnen met werken op 18-jarige leeftijd) bij volledige benutting van het Witteveenkader (variant 0) het uitkeringsniveau bij vervroegde uittreding van werknemers met een laag inkomen niet veel afwijkt van dat van werknemers met een hoog inkomen. Dit is het gevolg van twee tegengestelde effecten. Enerzijds ligt het opbouwpercentage hoger dan het gemiddelde opbouwpercentage bij de huidige regelingen. Hierdoor neemt de pensioenopbouw toe, waarvan werknemers met hogere inkomens het meest profiteren omdat een groter deel van hun inkomen boven de franchisegrens ligt. Anderzijds ligt de franchise lager dan de franchise die gemiddeld genomen wordt gehanteerd bij de huidige regelingen. Van de franchiseverlaging profiteren vooral de werknemers met een lager inkomen. Hun pensioenopbouw neemt in relatieve termen veel sterker toe dan de pensioenopbouw bij de hogere inkomens.

Voor werknemers met minder dan 40 jaar opbouw (begonnen met werken op 22-jarige of 24-jarige leeftijd en ingangsdatum prepensioen 58 of 60 jaar respectievelijk 58, 60 of 62 jaar) wordt ervan uitgegaan dat zij de verruiming van de pensioenregeling gebruiken om eerst het ouderdomspensioen aan te vullen tot het niveau dat bij 40 dienstjaren bereikt zou kunnen worden onder de oude, nog niet op de maximale ruimte van het Witteveenkader afgestemde regeling. Het daarna nog resterende vermogen is beschikbaar voor vervroegde uittreding. De hiervoor genoemde aanvulling van het ouderdomspensioen is voor werknemers met hoge inkomens relatief duur, zij bouwen immers over een relatief groter deel van hun inkomen pensioen op. Dit betekent dat hogere inkomens een minder groot deel van de extra pensioenopbouw beschikbaar hebben voor vervroegde uittreding. Bij een onvolledige pensioenopbouw geldt dus dat volledige benutting van het Witteveenkader de werknemers met lagere inkomens relatief meer ruimte geeft voor vervroegde uittreding.

Een verdere verlaging van de minimumfranchise in het Witteveenkader naar € 8 000 (variant 1) betekent dat werknemers met een lang dienstverband en een laag inkomen op hun 60-ste kunnen uittreden tegen een uitkeringsniveau van meer dan 70%. Voorwaarde is wel dat zij een maximaal saldo in hun levensloopregeling hebben opgebouwd en dit aanwenden voor vervroegde uittreding. Deze werknemers kunnen nog vóór hun 60-ste jaar uittreden tegen 70% van hun laatstverdiende loon. Vooral werknemers met een laag inkomen profiteren van de franchiseverlaging en zij kunnen zelfs met een uitkering van 88% uittreden.

Tabel 8 laat ook zien dat slechts tegen een laag uitkeringpercentage kan worden uitgetreden indien geen (variant 2a) of slechts beperkt (variant 2b) gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om via de levensloopregeling vervroegd uit te treden. Bij werknemers die zijn begonnen op 24-jarige leeftijd en uittreden op 58-jarige leeftijd is het beschikbare uitkeringspercentage zelfs negatief voor hogere inkomens. Dit betekent dat de extra pensioenopbouw die verkregen is door volledige benutting van het Witteveenkader, onvoldoende is om het tekort aan opbouwjaren te compenseren. Een ouderdomspensioen van 80% van het middelloon is voor deze groep niet bereikbaar en er is dus ook geen surplus aan ouderdomspensioen beschikbaar om naar voren te halen.

Tabel 9 laat de situatie zien van werknemers die al eerder begonnen zijn met werken. Hierbij is verondersteld dat de werknemer 5 jaar prepensioen heeft opgebouwd in een regeling met een uitkeringspercentage van 80% van het middelloon bij een spilleeftijd van 60 jaar. Tevens is verondersteld dat de werknemer op zijn twintigste is begonnen met werken. Bij deze voorbeelden geldt eveneens dat het deel van het ouderdomspensioen

boven 80% van het middelloon gebruikt wordt om vervroegd uit te treden. Er is weer verondersteld dat eerst het ouderdomspensioen aangevuld wordt tot 80% van het middelloon en dat het restant wordt aangewend voor vervroegde uittreding. De uitkering is weer uitgedrukt als percentage van het laatstverdiende loon. Dit uitkeringspercentage geldt uitsluitend voor de periode tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

Tabel 9 laat zien dat bij volledige benutting van het Witteveenkader (variant 0) voor een werknemer die 30 jaar is in 2006 en 5 jaar prepensioen heeft opgebouwd ongeveer dezelfde uitkering mogelijk is als voor de werknemer die in 2006 op zijn 18e jaar begint met werken. Dit heeft te maken met het feit dat de 12 jaar extra opbouw in de OP-regeling voor de 18-jarige ongeveer dezelfde waarde heeft als de 5 jaar opbouw in de relatieve gunstige prepensioenregeling (80% middelloon gedurende 5 jaar) van de 30-jarige. Het uitkeringsniveau voor een 40-jarige en 50-jarige ligt lager omdat deze minder lang kunnen profiteren van de volledige benutting van het Witteveenkader.

De tabel laat verder zien dat het voor zowel 30-, 40-, als 50-jarigen mogelijk is om binnen de fiscale kaders voor ouderdomspensioen en levensloop op 62-jarige leeftijd uit te treden. De tabel laat ook zien dat door een franchiseverlaging de lagere inkomensgroepen meer mogelijkheden hebben om vervroegd uit te treden. Dit effect kan nog worden versterkt indien sociale partners zouden besluiten om de franchise verder te verlagen. Dit is – na toestemming van de inspecteur – mogelijk binnen het huidige Witteveenkader, maar vraagt dan wel een compenserende versobering elders in de regeling. Indien sociale partners werknemers met lagere inkomens meer mogelijkheden willen bieden om vervroegd uit te treden dan hogere inkomens is dit een optie.

Tabel 9 Inkomen als percentage van het laatstverdiende loon op het moment van stoppen met werken. (Waarbij iemand voor 1 januari 2006 is begonnen met werken¹)

Leeftijd stoppen met werken		58		60		62		64	
Gemiddeld inkomen gedurende loopbaan		22 000	44 000	22 000	44 000	22 000	44 000	22 000	44 000
Leeftijd werknemer per 1-1-2006									
30	variant 0	36%	35%	56%	56%	99%	103%	324%	345%
	variant 1	52%	42%	78%	67%	141%	123%	454%	412%
	variant 2a	14%	13%	26%	26%	50%	52%	174%	195%
	variant 2b	23%	22%	38%	38%	70%	74%	236%	257%
40	variant 0	32%	31%	51%	50%	91%	94%	293%	319%
	variant 1	42%	36%	65%	58%	118%	108%	386%	366%
	variant 2a	11%	9%	20%	20%	41%	44%	143%	169%
	variant 2b	20%	18%	33%	32%	61%	65%	205%	231%
50	variant 0	28%	27%	44%	44%	83%	85%	267%	293%
	variant 1	33%	28%	52%	48%	98%	92%	319%	319%
	variant 2a	7%	4%	14%	14%	32%	36%	117%	143%
	variant 2b ²	16%	13%	27%	27%	52%	56%	179%	205%

¹ Bij deze berekeningen is verondersteld dat een werknemer 5 jaar lang in de huidige situatie een prepensioen heeft opgebouwd.

² Er is verondersteld dat iemand van 50 jaar versneld opbouwt in de levensloopregeling, zodat deze hetzelfde levensloopsaldo heeft als iemand die gedurende 15 jaar 4% heeft ingelegd.

Samenvattend kan de volgende conclusie worden getrokken. Tabel 8 laat zien dat binnen de huidige fiscale kaders een werknemer die op 18-jarige begint en een laag inkomen heeft, bij de gemaakte veronderstellingen en de gehanteerde uitgangspunten meer financiële ruimte heeft om eerder te stoppen dan iemand die op 24-jarige leeftijd begint met werken en een hoger inkomen heeft bij een zelfde uittredingsleeftijd. Let wel, hierbij wordt verondersteld dat iemand die met 18 jaar begint en met 58 jaar stopt, 40 dienstjaren heeft volgemaakt en dus de additionele ruimte

volledig kan benutten voor vervroegde pensionering, terwijl een 24-jarige de extra ruimte zal benutten om eerst het ouderdomspensioen aan te vullen tot het niveau dat bij 40 dienstjaren bereikt zou kunnen worden onder de oude, nog niet op de maximale ruimte van het Witteveenkader afgestemde regeling.

Tabel 9 laat zien dat het bij de gemaakte veronderstellingen en de gehanteerde uitgangspunten zowel voor 30-, 40-, als 50-jarigen mogelijk is om binnen de huidige fiscale kaders en met volledige benutting van levensloop op 62-jarige leeftijd uit te treden.

Zoals de leden van de VVD-fractie opmerken wordt als motivering van de voorgestelde maatregelen ter zake van de VUT gesteld dat waardering van VUT-aanspraken erg moeilijk is wat betreft praktische uitvoerbaarheid. Ten eerste doordat hierbij rekening gehouden zou moeten worden met (onder andere) de moeilijk kwantificeerbare factoren blijfkans en deelnamekans. Ten tweede zou een dergelijke waardering, waarbij in ieder geval rekening gehouden zou moeten worden met deze factoren, tot een lage waarde van de aanspraak leiden, terwijl in dat geval ook de uitkeringen onbelast zouden zijn. De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom factoren als een blijfkans en een deelnamekans nu moeilijk kwantificeerbaar zouden zijn, terwijl in 1998 nog een besluit is gepubliceerd met betrekking tot de wijze waarop dotaties aan een VUT-voorziening moeten worden berekend, waarin in de bijlagen uitvoerige tabellen zijn opgenomen waarin deze factoren tot twee cijfers achter de komma zijn opgenomen. Anders dan deze leden ziet de regering in deze uitvoerige tabellen juist een bevestiging van de stelling dat deze factoren moeilijk kwantificeerbaar zijn. Om die reden is in het genoemde besluit gekozen voor een forfaitaire benadering. In theorie zou een dergelijke forfaitaire benadering uiteraard ook kunnen worden toegepast voor de fiscale behandeling van VUT-regelingen in de loonbelasting. Dat zou echter betekenen dat ook werknemers die in een bedrijfstak werkzaam zijn waarin 100% zeker is dat deze werknemers nooit in aanmerking zullen komen voor een VUT-uitkering, in de belastingheffing zouden worden betrokken voor een forfaitair bepaalde waarde van de aanspraak. In bedrijfstakken waar het 100% zeker is dat de regeling wel zal blijven bestaan, leidt deze forfaitaire benadering tot een veel te lage waardering van de aanspraak. In de laatstgenoemde situatie zou de fiscale behandeling van de VUT-regeling zelfs voordeliger worden dan onder de huidige wetgeving. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zou de aanspraak in dat geval immers slechts gedeeltelijk worden belast, terwijl de uitkeringen niet meer in box 1 in de belastingheffing zouden worden betrokken. De door de leden van de fractie van de VVD gevraagde voorbeelden aan de hand van verschillende situaties verschillen onderling qua waarderingsproblemen niet. Dezelfde waarderingsproblemen doen zich bij al deze situaties voor, aangezien altijd de waarde van de aanspraak bepaald moet worden.

Het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de in de memorie van toelichting opgenomen stelling dat bij VUT-regelingen de aanspraak vrijgesteld blijft niet slechts een kwestie van semantiek is, is afhankelijk van de invalshoek die daarbij wordt gekozen. Fiscaal-juridisch blijft de aanspraak wel degelijk vrijgesteld. Dit is ook expliciet bepaald in artikel 11, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op de loonbelasting 1964. Zoals de leden van de VVD-fractie terecht aangeven wordt het voordeel van deze vrijstelling de facto volledig teruggenomen door de belastingheffing over de werkgevers- en werknemersbijdrage.

De leden van VVD-fractie vragen voorts of in de memorie van toelichting niet ten onrechte wordt gesteld, dat de premies bij de werknemer aftrekbaar zijn. Zoals wij hiervoor ook reeds hebben opgemerkt bij de vergelijk-

bare vraag van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de bedragen die worden ingehouden als bijdragen ingevolge een levensloop-regeling, gaat het hier strikt fiscaal-juridisch gezien inderdaad niet om een aftrekbaar bedrag maar om een vrijgesteld loonbestanddeel. Op grond van artikel 11 van de Wet op de loonbelasting 1964 zijn dit «niet tot het loon behorende bedragen». Bij ingehouden bedragen is dit echter een voor veel mensen verwarrende aanduiding. In tegenstelling tot bijvoorbeeld vrije vergoedingen en verstrekkingen gaat het bij deze inhoudingen om bedragen die niet door de werknemer worden ontvangen, maar juist tot een verlaging van het netto-loon leiden. Ter onderscheiding van de overige niet tot het loon behorende bedragen wordt daarom bij deze inhoudingen ook vaak gesproken over aftrekbare loonbestanddelen.

De leden van de VVD-fractie vragen een toelichting op de stelling dat de omkeerregel ook tot een rentevoordeel leidt. Naar het oordeel van deze leden is er geen sprake van een rente-voordeel, nu het op de bruto-premie behaalde rendement volledig in de belastingheffing wordt betrokken. Ter illustratie geven zij het volgende voorbeeld. Stel dat iemand met toepassing van de omkeerregel 10 000 premie betaalt. Na 30 jaar is dit bij een gemiddelde rente van 4% ongeveer 32 000 geworden. Als dat wordt uitgekeerd en deze persoon betaalt gemiddeld 40% belasting, houdt hij netto dus 19 200 over. Ervan uitgaande dat hij ten tijde van de storting ook gemiddeld 40% belasting betaalt, is 10 000 bruto 6 000 netto. Een netto storting van 6 000 levert na 30 jaar een netto uitkering van 19 200 op. Dat is volgens deze leden dus lood om oud ijzer. Zij gaan hierbij echter uitsluitend uit van de juridische benadering. In economische zin is er wel degelijk sprake van een rente-voordeel. In het voorbeeld dat deze leden hierbij ter illustratie gaven is namelijk nog geen rekening gehouden met het feit dat ook het in de tweede situatie behaalde rendement jaarlijks in de belastingheffing wordt betrokken. Tot en met 2000 werd dit behaalde rendement belast als inkomen uit vermogen. Sinds 1 januari 2001 gebeurt dit door middel van de forfaitaire rendementsheffing in box 3. In het bovenstaande voorbeeld levert een netto-storting van € 6000 daarom geen netto-uitkering van € 19 200 op, maar dient dit bedrag nog te worden verminderd met de (forfaitaire) heffing over het rendement. Afhankelijk van de hoogte van het overige vermogen, kan deze heffing in dit geval oplopen tot 30% van € 13 200 = € 3960. In dat geval resteert derhalve geen netto-opbrengst van € 19 200, zoals bij toepassing van de omkeerregel het geval is, maar slechts een netto-opbrengst van € 15 240. Het verschil is het in de memorie van toelichting bedoelde rentevoordeel. Zoals in het Nader Rapport is aangegeven, is ook de Raad van State van oordeel dat de toepassing van de omkeerregel er toe leidt dat het rente-element de facto niet wordt belast en dat er derhalve sprake is van een rentevoordeel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om in een kort schematisch overzicht aan te geven welke mogelijkheden er na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog zijn om vervroegd te stoppen met werken, al of niet fiscaal gefacilieerd. Ook de leden van de D66-fractie vragen welke mogelijkheden voor vervroegde uittreding blijven bestaan. Onderstaand is het gevraagde overzicht opgenomen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat werknemers die vóór 1 januari 2005 de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt op grond van het overgangsrecht gebruik kunnen blijven maken van de huidige mogelijkheden. Tevens dient te worden benadrukt dat het uiteraard mede afhankelijk is van de tussen sociale partners gemaakte afspraken of ook feitelijk gebruik kan worden gemaakt van alle genoemde mogelijkheden. In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie dient te worden opgemerkt, dat er sprake blijft van een beperking ten opzichte van de huidige mogelijkheden voor het opbouwen van een voorziening voor fiscaal gefacilieerde vervroegde uittreding. Hierbij is sprake

van een beleidswijziging ten behoeve van het bevorderen van de individuele keuzevrijheid van werknemers en de arbeidsparticipatie van ouderen.

Tabel 10 Mogelijkheden om na 1 januari 2006 (al dan niet fiscaal gefacilieerd) vervroegd uit te treden

	Fiscaal gefacilieerd
Vervroeging ingangsdatum ouderdomspensioen (in voltijd of in deeltijd)	Ja
Vóór 1 januari 2006 opgebouwd prepensioen	Ja
Vervroeging ingangsdatum oudedagslijfrente	Ja
Vóór 1 januari 2006 opgebouwde overbruggingslijfrente	Ja
Levensloopregeling	Ja
Spaarloonregeling	Ja
Voortzetting VUT-regeling	Nee
Voortzetting prepensioenregeling	Nee
Netto-sparen	Nee

Met betrekking tot de vervroeging van de ingangsdatum van het ouderdomspensioen, waar de leden van de D66-fractie specifiek naar vragen, wordt het volgende opgemerkt. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven mag een ouderdomspensioen ook na inwerkingtreding van de voorgestelde maatregelen eerder ingaan dan bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd op voorwaarde dat een actuariële herrekening plaatsvindt ten opzichte van een op 65-jarige leeftijd ingaand ouderdomspensioen dat maximaal 100% van het laatstverdiende loon bedraagt. Met het oog op de vervroeging van de ingangsdatum van het ouderdomspensioen is – met name met het oog op de snelslijtende beroepen – een aanvullende maatregel in het wetsvoorstel opgenomen met betrekking tot de toegestane variatie in de hoogte van de uitkeringen. Als gevolg van die aanpassing is het toegestaan om in de jaren voor het bereiken van de 65-jarige leeftijd een zodanig hogere pensioenuitkering te doen dan in de periode daarna dat hiermee het feit dat in de eerstgenoemde periode nog geen AOW wordt ontvangen volledig wordt gecompenseerd door de hogere pensioenuitkering.

In antwoord op de vraag van de SGP-fractie merken wij op, dat het bij het bovenstaande niet gaat om een overgangsregeling, maar om een structurele regeling.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen enkele vragen over de consequenties van het vervallen van de fiscale facilitatie van VUT- en prepensioenregelingen.

Allereerst wil de regering ook in dit kader benadrukken dat het vervallen van de fiscale facilitatie niet per definitie leidt tot het vervallen van VUT- en prepensioenregelingen. Sociale partners zullen per regeling moeten bepalen of deze blijft bestaan en, indien dat het geval is, op welke manier een regeling eventueel in stand blijft. Als wordt uitgegaan van een VUT- en een prepensioenregeling die worden stopgezet, dan zijn de consequenties daarvan verschillend. Voor VUT-regelingen geldt dat die op omslagbasis worden gefinancierd. Dat houdt in dat jaarlijks geraamd wordt hoeveel er aan uitkeringen zal moeten worden uitbetaald. Op basis van de te verwachten loonsom voor die sector of die onderneming wordt vervolgens de bijdrage voor werknemers en werkgever(s) vastgesteld. Normaal zal in de premiestelling een bepaalde veiligheidsmarge zijn opgenomen, om te voorkomen dat lopende een jaar tekorten worden gesignaleerd en er tussentijds premies moeten worden verhoogd. Indien de uitgaven in enig jaar lager blijken dan geraamd, dan zal daar in de premiestelling van het volgende jaar rekening mee worden gehouden. Het is niet onwaarschijnlijk dat in een aantal VUT-fondsen bescheiden buffers aanwezig zijn, maar hierover is geen informatie beschikbaar. Bij het stopzetten van de regeling zullen de sociale partners, als beheerder van deze

fondsen, zelf moeten besluiten op welke manier dan eventueel nog resterende overschotten worden aangewend, maar het is evenzeer mogelijk dat er nog tekorten moeten worden aangezuiverd. In geval van overschotten kunnen deze desgewenst worden benut voor het financieren van overgangsrecht.

Bij kapitaalgedekte prepensioenregelingen ligt dit anders. De premie is bedoeld om de jaarlijkse opbouw van het prepensioenrecht te financieren. Een prepensioenfonds moet, net als een «gewoon» pensioenfonds voldoen aan de eisen van de Pensioen- en Verzekeringskamer met betrekking tot de vereiste dekkingsgraad. Indien de regeling wordt beëindigd, mag het prepensioenfonds als gesloten fonds blijven bestaan, voor zover en voor zolang aan alle voorwaarden van de Pensioen- en spaarfondsenwet wordt voldaan. Een vermogensbuffer kan dan worden aangewend om in de toekomst deze prepensioenrechten te kunnen indexeren. In de statuten van een fonds moet zijn vastgelegd wat er met een eventueel overschot aan het einde van de looptijd gebeurt. Het is dus ook hier aan sociale partners om daar over te beslissen.

Met eventuele buffers in VUT- of prepensioenfondsen kan rekening worden gehouden als het gaat om de premiestelling voor het eventuele overgangsrecht voor 55-plussers. Het is juist dat werknemers onder de 55 jaar aan dit overgangsrecht moeten meebetalen zonder dat zij zelf nog prepensioenrechten opbouwen. Het is niet aan de regering om een oordeel over de wenselijkheid van een dergelijk overgangssysteem te vellen. De regering heeft hiervoor, mede gelet op de diverse geluiden hierover uit de samenleving, fiscale ruimte ter beschikking gesteld. Het is echter aan sociale partners om per bedrijfstak, per sector of per onderneming, te beslissen of en zo ja, in welke mate, overgangsrecht wenselijk wordt geacht. Daarbij zullen de belangen en de (op zichzelf gerechtvaardigde verwachtingen) van de 55-plussers nadrukkelijk moeten worden afgewogen tegen de belangen van de 55-minners die daarvoor een groot deel van de rekening zullen moeten betalen.

Een overzicht van de verhouding tussen individuele prepensioenaanspraken en omslaggefinancierde vervroegde uittredingsregelingen is niet mogelijk. De verschillen tussen de diverse bedrijfstakken, sectoren en ondernemingen zijn zeer groot. Zo zijn in de zorg- en welzijnssector die onder de pensioenregeling van PGGM vallen nagenoeg alle aanspraken voor vervroegde uittreding kapitaalgedekt. Voor sectoren die onder het ABP vallen is echter nauwelijks sprake van kapitaalgedekte vervroegde uittredingsrechten, maar wordt het merendeel nog via een omslagstelsel gefinancierd.

1.1. Zware beroepen

Door alle aan het woord zijnde fracties is het belang van een aanvullende regeling voor mensen in slijtende beroepen onderstreept. Dat de leden van de verschillende fracties aan een dergelijke regeling groot belang hechten is ook door de met algemene stemmen aanvaarde motie-Herben bij de Algemene Politieke Beschouwingen bevestigd.

De regering is van mening dat de positie van mensen in slijtende beroepen specifieke aandacht binnen het wetsvoorstel verdient. Om die reden is ook al bij eerdere gelegenheden aangegeven, dat de regering sympathiek tegenover de gedachte staat om voor mensen in slijtende beroepen de mogelijkheid te behouden om met fiscale ondersteuning eerder dan bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar te stoppen met werken voor zover het redelijkerwijze niet meer mogelijk is om in dat beroep of in een andere functie te blijven werken. Na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel bestaan er nog verschillende mogelijkheden om – al dan niet met gebruik van fiscale facilitatie – vervroegd uit te treden, dit ook in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-

fractie welke maatregelen worden genomen om het voor werknemers in slijtende beroepen mogelijk te maken vervroegd uit te treden. Via de levensloopregeling kunnen alle werknemers maximaal 2,1 jaar vervroegd uittreden tegen 70% van het laatstverdiende loon. Daarnaast is de in het belastingplan 2004 voorgestelde maatregel om de maximum opbouw in het ouderdomspensioen te verlagen naar 70% komen te vervallen. Hierdoor kunnen werknemers die voldoende jaren hebben gewerkt tot 100% ouderdomspensioen opbouwen. Een werknemer die bijvoorbeeld op 16-jarige leeftijd is begonnen met werken heeft na 45 jaar werken maximaal 90% ouderdomspensioen opgebouwd en kan via actuariële herrekening een deel daarvan gebruiken om vervroegd uit te treden. Dit komt bovenop de 2,1 jaar vervroegd uittreden onder de levensloopregeling. Bovendien is van belang dat werknemers die in het verleden een deel van de fiscale mogelijkheden voor pensioensparen onbenut hebben gelaten, dit in latere jaren mogen aanvullen. Dat betekent dat ook een bouwvakker die nu 35 jaar is en in het verleden niet maximaal gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden voor pensioensparen, extra pensioenpremie mag inleggen. Bij de berekening van de budgettaire effecten van het wetsvoorstel is met deze extra inlegmogelijkheden rekening gehouden.

Tevens heeft de regering bij eerdere gelegenheden aangegeven, dat het niet eenvoudig is om een sluitende en uitvoerbare fiscale regeling specifiek voor slijtende beroepen te treffen. Om die reden heeft de regering een notitie uitgewerkt, waarin wordt ingegaan op de problematiek rond de afbakening van snelslijtende beroepen, die als bijlage 3 bij de onderhavige nota is gevoegd.

1.2. Dubbele heffing

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre een dubbele belastingheffing bij de overgangsregeling VUT mogelijk is. Naar aanleiding van deze vraag wordt in de eerste plaats opgemerkt dat er in economische zin weliswaar sprake is van een dubbele heffing bij de voorgestelde fiscale behandeling van VUT-regelingen, maar in juridische zin niet. Er is namelijk geen sprake van een dubbele heffing over dezelfde grondslag bij dezelfde belastingplichtige. De door een werknemer betaalde VUT-premies hebben als gevolg van de toepassing van het omslagstelsel immers geen betrekking op de uitkeringen die hij in de toekomst al dan niet zal ontvangen op basis van deze VUT-regeling. Ook bij de door de werkgever betaalde premies is er geen sprake van een dubbele belastingheffing over dezelfde grondslag bij dezelfde belastingplichtige. De belastingheffing over de premie komt immers voor rekening van de werkgever, terwijl de daarmee gefinancierde uitkeringen worden belast bij de werknemer. Zoals in het Nader Rapport is aangegeven is er overigens bij de fiscale behandeling van de AOW en de Anw sprake van een vergelijkbare dubbele belasting in economische zin.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het onderscheid gemaakt zal worden tussen (lopende) VUT-regelingen die onder het overgangsrecht enerzijds en VUT-regelingen waarvoor de dubbele heffing geldt anderzijds. Op grond van het voorgestelde artikel 38c van de Wet op de loonbelasting 1964 geldt het bovengenoemde overgangsrecht voor op 31 december 2004 bestaande regelingen, indien ingevolge die regelingen uitsluitend uitkeringen kunnen worden gedaan aan de bovengenoemde werknemers. Dat betekent dat een werkgever die ook voor andere werknemers een regeling voor vervroegde uittreding wil uitvoeren een controleerbare splitsing moet aanbrengen tussen deze regeling enerzijds en de onder het overgangsrecht vallende regeling anderzijds. Voor beide regelingen dienen derhalve ook afzonderlijke premies te worden vastgesteld. Indien er geen controleerbare splitsing wordt aangebracht, is het over-

gangsrecht ook niet van toepassing voor het deel van de regeling dat ziet op lopende uitkeringen en uitkeringen van oudere werknemers. Zonder deze voorwaarde zou de overgangsregeling inderdaad niet uitvoerbaar zijn geweest.

Met betrekking tot de door de leden van de VVD-fractie, de SP-fractie en de fractie van GroenLinks geuite bezwaren tegen de dubbele heffing wordt verwezen naar hetgeen hierover eerder in deze nota is opgemerkt met betrekking tot de bezwaren die zijn verbonden aan het belasten van de waarde van de aanspraken en met betrekking tot de vraag in hoeverre er sprake is van dubbele heffing in juridische zin. Volledigheidshalve voegen we hier aan toe dat de vanuit fiscaal-juridisch oogpunt meer voor de hand liggende vormgeving van het laten vervallen van de fiscale facilitering van VUT-regelingen, zoals deze aanvankelijk was opgenomen in het Belastingplan 2004, op veel maatschappelijk verzet stuitte. Mede om aan die bezwaren tegemoet te komen is die eerdere vormgeving vervangen door de thans voorgestelde systematiek.

2. Prepensioen

Zoals de leden van de CDA-fractie aangeven is het mogelijk dat een werknemer vóór 1 januari 2006 opgebouwde prepensioenrechten heeft en vervolgens gaat deelnemen aan de levensloopregeling of aan een niet-fiscaal gefacilieerde prepensioenregeling. Op het moment van uitkering kunnen dan diverse uitkeringen aan één en dezelfde persoon gedaan worden, waarvan sommige zijn belast en andere onbelast kunnen worden uitgekeerd. Uitkeringen ingevolge een levensloopregeling lopen – in tegenstelling tot (pre)pensioenuitkeringen – via de werkgever. De werkgever is bij de levensloopregeling inhoudingsplichtig. Bij (pre)pensioenuitkeringen dient de aanbieder van deze regeling inderdaad een splitsing aan te brengen tussen de uitkeringen die voortvloeien uit de vóór 1 januari 2006 dan wel onder de overgangsregeling opgebouwde rechten enerzijds en de uitkeringen die voortvloeien uit later opgebouwde rechten anderzijds. Hoe vaak deze situatie zich zal voordoen is uiteraard afhankelijk van de afspraken die sociale partners gaan maken met betrekking tot het al dan niet voortzetten van niet langer fiscaal gefacilieerde regelingen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de fiscale gevolgen zijn indien een werknemer prepensioenrechten heeft opgebouwd, die uitgaan boven het voor de levensloopregeling geldende maximum van 150% van het laatstverdiende loon en waarbij toevoeging aan het ouderdomspensioen leidt tot overschrijding van de voor het ouderdomspensioen geldende limiet van 100% van het laatstverdiende loon. De genoemde leden vragen in dit verband of deze werknemers hun pensioentegoeden kunnen splitsen tussen levensloop en ouderdomspensioen of dat zij impliciet gedwongen zullen worden een gedeelte van hun opgebouwde rechten netto te laten uitbetalen. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de volgens deze leden als gevolg van de bovengenoemde beperkte mogelijkheden tot overheveling van de tot 1 januari 2006 opgebouwde prepensioenrechten. Zij verwijzen hierbij tevens naar een advies van de Reformatorisch Maatschappelijke Unie (RMU).

Op grond van het voorgestelde artikel 38d, derde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 mag de op 31 december 2005 bestaande aanspraak ingevolge een prepensioenregeling ook worden omgezet in een aanspraak ingevolge een (ouderdoms)pensioenregeling als dit tot een overschrijding van de voor het ouderdomspensioen geldende begrenzingen leidt. Een splitsing tussen levensloop en ouderdomspensioen of een gedwongen uitbetaling is derhalve niet nodig.

De leden van de fractie van de VVD vragen of overwogen kan worden om bij overheveling van de vóór 1 januari 2006 opgebouwde prepensioenaanspraken naar ouderdomspensioen respectievelijk de levensloopregeling dit gedeelte buiten beschouwing te laten bij de hiervoor genoemde grenzen.

Zoals uit het voorgaande volgt is dit voor wat de omzetting naar ouderdomspensioen reeds in het wetsvoorstel opgenomen. Voor de overheveling naar de levensloopregeling is dit bewust niet geregeld. Bij de levensloopregeling zou een dergelijke bepaling de uitvoering van de regeling zeer compliceren. Dit hangt met name samen met het feit, dat bij de levensloopregeling ook tussentijdse opnames mogelijk zijn en dat jaarlijks zou moeten worden getoetst welk deel van het resterende tegoed is toe te rekenen aan het – al dan niet met het daarover behaalde rendement te vermeerderen – bedrag van de afgekochte prepensioenrechten.

De leden van de fractie van CDA vragen zich af wat er gebeurt met de verplichtstelling voor fondsen indien het prepensioen na 2006 niet langer fiscaal wordt gefacilieerd.

In dit wetsvoorstel is er voor gekozen om de verplichtstelling te handhaven tot het moment waarop de mogelijkheden voor fiscaal gefacilieerd overgangsrecht komen te vervallen. Achterliggende gedachte hierbij is dat het niet logisch is om wel de mogelijkheid van fiscaal gefacilieerd overgangsrecht te bieden terwijl de manier waarop de middelen voor dit overgangsrecht bijeen moeten worden gebracht komen te vervallen als gevolg van het intrekken van de verplichtstelling.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel prepensioen mensen met de nieuwe levensloopregeling kunnen opbouwen. De mogelijkheden om een spaarsaldo op te bouwen zijn in relatieve zin voor een ieder gelijk, ongeacht de hoogte van het inkomen. Er zijn immers alleen grenzen gesteld, gerelateerd aan het inkomen, te weten maximaal 12% per jaar voor de inleg en 150% voor het absolute maximum. Er zijn geen absolute grenzen in euro's. Voor alle inkomensniveaus geldt dat in ongeveer 12 jaar het maximum tegoed kan worden opgebouwd bij jaarlijkse inleg van 12%. Indien het tegoed geheel of gedeeltelijk wordt gebruikt voor tussentijds verlof, dan kan na die periode weer worden verder gespaard tot weer het maximumpercentage van 150% van het bruto jaarsalaris is bereikt.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd om een reactie op de verwachting dat sociale partners de bestaande fiscale ruimte voor pensioenopbouw beter gaan benutten en die samen met de levensloopregeling volledig in gaan zetten voor prepensioen.

Zoals de PvdA-fractie in deze vraag constateert, wordt het voor de groep werknemers die buiten het overgangsrecht valt, in ieder geval de groep tussen 30 en 55 jaar, minder gemakkelijk om een prepensioen op te bouwen van een niveau, zoals op grond van het huidige fiscale kader mogelijk is. Dit betekent dus dat vervroegde uittreding ten opzichte van het huidige fiscale kader wordt ontmoedigd voor de generatie die straks de grootste grijze golf binnen de totale Nederlandse bevolking zal vormen. Juist op het moment dat het cruciaal is dat de groep oudere werknemers langer doorwerkt, geeft het wetsvoorstel hiertoe een impuls. De groep tussen de 30 en 55 jaar wordt via de levensloopregeling bovendien in staat gesteld om te sparen voor verlof of een sabbatical in een drukke levensfase, waardoor eveneens langer doorwerken wordt gestimuleerd. De regering vindt het van groot belang dat individuele werknemers zelf de keuze hebben om al dan niet te sparen voor vervroegde uittreding. Het uitgangspunt van de regering is een ouderdomspensioen dat ingaat op 65-jarige leeftijd. Eerder stoppen mag, maar dan vindt wel actuariële herrekening van het ouderdomspensioen plaats. De regering betaalt niet langer via fiscale facilitatie mee aan vervroegde uittreding. Met de

levensloopregeling – die in tegenstelling tot de huidige prepensioenregelingen geen verplicht collectief karakter heeft – wordt op individueel niveau nog wel enige ruimte geboden.

Ten aanzien van werknemers jonger dan 30 jaar merkt de PvdA-fractie op dat zij onvoldoende tijd hebben om te sparen voor zorg of scholingsverlof. In dat verband wil de regering erop wijzen dat in het kader van de levensloopregeling ook een kredietfaciliteit voor verlof door marktpartijen aangeboden kan worden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wat het effect is op de arbeidsparticipatie van 55-plussers van de maatregelen die dit kabinet neemt om, vanwege de evenwichtige leeftijdsamenstelling van het personeelsbestand bij de overheid, oudere werknemers voor 1 januari 2005 met een aantrekkelijke regeling vervroegd uit te laten treden.

Het FPU-arrangement is een vertrekregeling voor oudere werknemers bij de sector Rijk die erop is gericht het ontslag van jongere werknemers te voorkomen. Het gaat hierbij om een beperkte, op individuele basis en onder strikte voorwaarden toegepast arrangement dat onderdeel uitmaakt van het sociaal flankerend beleid voor de sector Rijk. Omdat de regeling nog maar kort geleden is geïntroduceerd en er dit jaar nog arrangementen kunnen worden toegekend, zijn op dit moment nog geen effecten bekend op de arbeidsparticipatie van 55-plussers. Dit arrangement voor werknemers bij de sector Rijk is, evenals bij de regelingen in andere sectoren, een invulling van de (bestaande) mogelijkheden die door werkgevers en werknemers samen plaatsvindt. In andere bedrijfstakken kan een evenwichtige leeftijdssamenstelling van het personeelsbestand, evenals binnen de sector Rijk, één van de aspecten zijn die van belang is bij de vaststelling van regelingen.

Door de leden van de fractie van de PvdA wordt gevraagd naar de uitlating van directievoorzitter van het ABP dat in 2004 het aantal vervroegd uittredende ambtenaren en onderwijzers fors is gestegen en dat dit te wijten is aan de onzekerheid ten gevolge van het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij wordt gevraagd naar cijfers over het aantal vervroegde uittredingen in de afgelopen 10 jaar uitgesplitst per jaar.

In 2004 is inderdaad sprake van een aanzienlijke toename van de instroom in de FPU-regeling. Deze instroom wordt veroorzaakt door een samenstel van factoren. Ten eerste komt dit door grotere cohorten van oudere werknemers die de uittreedleeftijd bereiken. Ten tweede hangt de verhoogde instroom samen met het effectief worden van het flankerend beleid bij de FPU-regeling (langer doorwerken na 61 jaar leidt tot een hogere FPU-uitkering). Dat verklaart mede waarom in de jaren 2001–2003 sprake is van een beperkte stijging van het aantal FPU-toekenningen. Ten derde is bij een aantal sectoren (zoals Rijk, Defensie) sprake van krimp, waardoor een hogere instroom vanuit deze sectoren is waar te nemen. Daarnaast zou sprake kunnen zijn van anticipatie op het nieuwe fiscale kader ten aanzien van VUT en prepensioen vanaf 2006.

Over het aantal vervroegde uittredingen in de afgelopen 10 jaar zijn geen cijfers bekend. Wel zijn cijfers gegevens beschikbaar over het aantal f'te's waaraan de FPU is toegekend sinds 1998 (zie Tabel 11).

Tabel 11 Aantal FPU-toekenningen sinds 1998 (in aantal fte's).

Jaar	Aantal fte's
1998	9 571
1999	10 636
2000	12 265
2001	13 254
2002	13 257
2003	13 642

Bron: VUT-fonds ABP

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben de regering gevraagd te reageren op de stelling dat de volledige afbouw van kapitaalgedekte regelingen niet zozeer is ingegeven vanuit de doelstelling om de arbeidsparticipatie te verhogen als wel uit de behoefte om op korte termijn het EMU-tekort te beperken. Voor de regering staat voorop dat het met het oog op de vergrijzing niet wenselijk en niet logisch is om collectieve, verplichte regelingen die eerder stoppen met werken mogelijk maken en veelal stimuleren, financieel te blijven ondersteunen door middel van de fiscale facilitatie. Wat betreft de regering dient 65 jaar op termijn weer het ijkpunt voor pensioering te worden, net als dat het geval was voordat eind jaren zeventig de eerste VUT-regelingen werden geïntroduceerd. Dat met de afschaffing van de fiscale facilitatie van VUT- en prepensioenregelingen eveneens een bijdrage wordt geleverd aan een beperking van het EMU-tekort wil de regering niet verhullen. Met het onderhavige wetsvoorstel worden wat dat betreft korte en lange termijn doelstellingen dus met elkaar verenigd.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd of het niet rationeler is om flexibele pensioenvormen en het prepensioen te handhaven, naast de bestaande verlofregelingen en het spaarloon, dat immers ook voor verlof kan worden aangewend.

De regering wil voorop stellen dat de beslissing om prepensioen al dan niet te handhaven een beslissing van sociale partners is. De regering schaft met dit wetsvoorstel, met inachtneming van overgangsrecht, slechts de fiscale facilitatie van dit soort prepensioenregelingen af. Uitgangspunt bij dit wetsvoorstel is dat de regering het niet logisch en wenselijk vindt om met het oog op de vergrijzing collectieve verplichte regelingen voor vervoegd stoppen met werken fiscaal te blijven ondersteunen. In tegenstelling tot de voornoemde regelingen is deelname aan de levensloopregeling gebaseerd op vrijwilligheid en zijn ook andere verlofdoelen dan definitief eerder stoppen met werken mogelijk. Bovendien is het maximale verlofgoed, dat op grond van de levensloopregeling kan worden opgebouwd, aanzienlijk lager dan de fiscale ruimte die binnen het huidige fiscale kader voor VUT- en prepensioenregelingen wordt geboden, waarvan de leden van de ChristenUnie-fractie aangeven dat overwogen zou kunnen worden om dit te handhaven. Ook als werknemers ervoor zouden kiezen om het maximale verlofgoed in het kader van de levensloopregeling volledig te benutten voor vervoegd stoppen met werken, is sprake van een aanzienlijk hogere uittreedleeftijd dan op grond van het huidige fiscale kader voor VUT- en prepensioenregelingen mogelijk is. Al met al neemt met het onderhavige wetsvoorstel de keuzevrijheid en flexibiliteit voor individuele werknemers dus aanzienlijk toe ten opzichte van de huidige situatie, terwijl tegelijkertijd een impuls voor de arbeidsparticipatie van oudere werknemers wordt gegeven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering om te overwegen de leeftijd voor het overgangsrecht voor prepensioen te verlagen naar 50 jaar. Met de leeftijd van 55 jaar is voor de regering de grens bereikt, waarbij in alle redelijkheid nog van jongere deelnemers

verlangd mag worden dat zij de financiering van die overgangsrechten grotendeels voor hun rekening nemen.

Het budgettaire beslag van een verlaging van de overgangleeftijd van 55 naar 50 jaar voor VUT- en prepensioenen is, als antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie, in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 12 Budgettaire derving verlaging leeftijd overgangsrecht voor VUT- en prepensioenregelingen van 55 naar 50 jaar (in mln euro)

Jaar	2006	2007	2008	2009	2 010	2 011
Derving	- 120	- 195	- 155	- 195	- 230	- 365

De leden van de fractie van de Christen-Unie vragen om inzicht te verschaffen in de tot 1 januari 2006 opgebouwde prepensioenrechten in de groep werknemers tussen de 50 en 56 jaar, uitgesplitst naar leeftijd en uitgedrukt in percentages van het jaarsalaris.

De regering beschikt echter niet over gegevens betreffende de waarde van opgebouwde prepensioenrechten. Daarbij kan worden aangetekend dat de diversiteit in opgebouwde rechten tussen sectoren enorm groot is. De waarde van de rechten kan variëren tussen vrijwel nul in prepensioenregelingen waar men pas kortgeleden tot kapitaaldekking is overgegaan tot één of meerdere jaarsalarissen in prepensioenregelingen waar opbouwjaren uit het verleden zijn afgefinancierd en met een lage spilleeftijd.

2.1. Afkoop

De leden van de CDA- en D66-fractie hebben gevraagd waarom individuele deelnemers geen mogelijkheid tot afkoop van prepensioenrechten in het wetsvoorstel hebben gekregen en of werknemers in beroep kunnen gaan tegen een beslissing van een fonds om afkoop te weigeren. In het wetsvoorstel is er bewust voor gekozen om het bieden van een mogelijkheid tot afkoop van pensioenaanspraken die bestemd zijn voor pensioering vóór 65 jaar, verder korthedshalve aangeduid als prepensioenaanspraken, over te laten aan de sociale partners. Zij zijn immers primair verantwoordelijk voor het stelsel van arbeidsvoorwaardelijke aanvullende pensioenen binnen het geheel van het Nederlandse pensioenstelsel. De beoordeling of het in een bepaalde pensioenregeling wenselijk is om afkoop van prepensioenrechten toe te staan, is dan ook een beslissing die aan de betrokken sociale partners voorbehouden is. Alleen zij kunnen beoordelen of afkoop van prepensioenrechten verantwoord is, rekening houdend met bijvoorbeeld het beleggingsbeleid van het betrokken fonds en de belangen van de overige deelnemers in de pensioenregeling. Er is niet voorzien in de mogelijkheid van bezwaar- en beroep tegen uitspraken en beslissingen van fondsen die geen afkoopmogelijkheid van prepensioenrechten bieden, omdat het hier niet gaat om beslissingen in het kader van het bestuursrecht. Op grond van het burgerlijk recht is het uiteraard wel mogelijk een oordeel van de kantonrechter te vragen over de beslissing van het pensioenfonds.

Door de VVD-fractie is geconstateerd dat de nog in een AMvB op te nemen criteria ter bepaling van de afkoopwaarde van prepensioenen er naar verwachting toe zullen leiden dat de op basis van deze AMvB berekende afkoopwaarde hoger zal zijn dan door pensioenfondsen zelf berekende afkoopwaarde. Dit zou financiële problemen bij verzekeraars en pensioenfondsen kunnen veroorzaken. Daarnaast constateert de VVD-fractie dat er vele vormen van pensioen zijn die betrekking hebben op de periode voor de leeftijd van 65 jaar.

De punten die door de VVD-fractie worden gesignaleerd, heeft de regering zich terdege gerealiseerd bij de vormgeving van dit wetsvoorstel. Om die reden zal bij de invulling van de criteria ter bepaling van de afkoopwaarde van prepensioenen in de nog te treffen Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) worden aangesloten bij de uitgangspunten die in de te introduceren Pensioenwet neergelegd gaan worden ter bepaling van de actuariële waarde van pensioen in het kader van waardeoverdracht. De Pensioenwet zal in beginsel eveneens per 1 januari 2006 werkingkracht krijgen, waardoor er per deze datum een eenduidig en helder wettelijk systeem voor de bepaling van de actuariële waarde van opgebouwde (pre)pensioenaanspraken zal zijn. Op deze wijze weet iedere deelnemer in een (pre)pensioenregeling waar hij/zij aan toe is in een situatie van waardeoverdracht of afkoop en wordt willekeur bij de bepaling van de actuariële waarde van (pre)pensioenaanspraken voorkomen. Bij de bepaling van de criteria ter bepaling van de actuariële waarde van (pre)pensioenaanspraken zullen de effecten op de financiële positie van pensioenfondsen en verzekeraars nadrukkelijk worden meegewogen.

Verder constateert de VVD-fractie dat er nog vele andere vormen van pensioen zijn die betrekking hebben op de periode vóór 65 jaar. Juist om deze reden heeft de regering in het wetsvoorstel de formulering gebruikt van «aanspraken, opgebouwd ten behoeve van pensioen in de periode voorafgaand aan de datum waarop de deelnemer of gewezen deelnemer de leeftijd van 65 jaar bereikt». Door het gebruik van deze formulering is duidelijk dat de afkoopmogelijkheid betrekking heeft op meer dan alleen prepensioenen in de zuivere betekenis van het woord. Ook bijvoorbeeld levenslang ouderdomspensioen in een regeling met een spilleeftijd lager dan 65 jaar valt dus onder de afkoopmogelijkheid, voorzover het gaat om het deel dat betrekking heeft op de periode vóór 65 jaar. De regering realiseert zich dat afsplitsing van dit deel ten behoeve van afkoop gecompliceerd is en zal om die reden nadrukkelijk het pensioenveld, de Belastingdienst en de Pensioen- & Verzekeringskamer bij de uitwerking van de AMvB betrekken.

Door de VVD-fractie is opgemerkt dat het afkoopverbod van prepensioenaanspraken wel in het geval van pensioenfondsen wordt geschrapt, maar dat het er alle schijn van heeft dat dit niet zo is in het geval van verzekeraars. De regering wil graag het misverstand wegnemen dat het afkoopverbod van prepensioenaanspraken in het geval van rechtstreeks verzekerde regelingen niet geschrapt wordt. Dat is wel degelijk ook het geval. De Pensioen- en spaarfondsenwet is ook van toepassing op verzekerde regelingen. Het feit dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesproken van betrokken sociale partners die beoordelen of het in bepaalde regeling wenselijk is om afkoop toe staan, is ook van toepassing op regelingen die bij verzekeraars zijn ondergebracht. Bij deze regelingen is het de werkgever die, met betrokkenheid van de werknemers, de inhoud van de pensioenregeling bepaalt, die vervolgens door een verzekeraar kan worden uitgevoerd. Onderdeel van de inhoud van een dergelijke pensioenregeling kan zijn dat werknemers de mogelijkheid krijgen om opgebouwde prepensioenaanspraken af te kopen. Uiteraard zal hiervoor overleg tussen de werkgever en de verzekeraar nodig zijn, maar dat geldt evenzeer voor de andere onderdelen van een rechtstreeks verzekerde regeling.

De leden van de LPF-fractie vragen wat de fiscale gevolgen zijn van de afkoop van een ingevolge de levensloopregeling opgebouwde aanspraak. Zij vragen tevens of de regering beoogt de afkoop van pensioenaanspraken die recht geven op (het gedeelte van het) pensioen dat ingaat vóór het 65ste levensjaar fiscaal te stimuleren. Ook willen zij graag een reactie op de stelling van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs dat

bij de afkoop van de hiervoor bedoelde rechten geen revisierente is verschuldigd. Evenals bij de verlofspaarregeling dient in de levensloopregeling te worden vastgelegd dat de aanspraken ingevolge de levensloopregeling niet kan worden afgekocht. Indien toch een afkoop plaatsvindt wordt deze aanspraak op het onmiddellijk daaraan voorafgaande tijdstip aangemerkt als loon uit een vroegere dienstbetrekking van de werknemer of gewezen werknemer dan wel, indien is overleden, van de gerechtigde tot de aanspraak. Dit volgt uit het voorgestelde artikel 19g, zevende lid, van de Wet op de loonbelasting 1964. Bovendien heeft een dergelijke afkoop in beginsel ook gevolgen voor de andere deelnemers aan dezelfde regeling, omdat op dat moment komt vast te staan dat de regeling niet meer kan worden aangemerkt als een levensloopregeling, nu afkoop kennelijk mogelijk is. Ook voor de andere deelnemers treedt op grond van het voorgestelde artikel 19g, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 dan in beginsel het hiervoor genoemde gevolg op. Gelet op deze gevolgen zal afkoop derhalve naar verwachting niet snel voorkomen.

Anders dan de genoemde leden veronderstellen is er geen sprake van een fiscale stimulering van de afkoop van pensioenaanspraken die recht geven op (het gedeelte van het) pensioen dat ingaat vóór het 65ste levensjaar. Om te voorkomen dat slapersrechten langdurig moeten worden geadministreerd wordt alleen voorgesteld om het afkoopverbod te laten vervallen en tevens een uitzonderingsbepaling in artikel 19b van de Wet op de loonbelasting 1964 op te nemen, zodat de aanspraak niet op het onmiddellijk aan de afkoop voorafgaande tijdstip wordt aangemerkt als loon uit een vroegere dienstbetrekking en – zoals de NOB terecht opmerkt – geen revisierente verschuldigd is.

Door de leden van de ChristenUnie is gevraagd op welke wijze besluitvorming rond het al dan niet toestaan van het afkoopverbod gaat plaatsvinden. Zoals al eerder aangegeven, is het aan sociale partners om af te wegen of zij een afkoopmogelijkheid van prepensioenrechten in hun regeling willen opnemen. Een factor die daarbij bijvoorbeeld een rol kan spelen is in hoeverre het beleggingsbeleid van een pensioenfonds beïnvloed zal worden door een afkoopmogelijkheid van prepensioenrechten. Een ander aspect dat daarbij een rol kan spelen is de verhouding tussen het totale belegde vermogen en de waarde van de opgebouwde prepensioenrechten.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd in te gaan op de mogelijkheid dat pensioenfondsden zich verplicht zouden kunnen voelen tot afkoop van prepensioenrechten over te gaan en hiermee in hun beleggingsportefeuille op voorhand rekening zouden moeten houden. Juist om te voorkomen dat sociale partners door individuele deelnemers gedwongen kunnen worden om tot afkoop van prepensioenrechten over te gaan, is in het wetsvoorstel de beslissingsbevoegdheid om een afkoopmogelijkheid van prepensioenrechten te bieden aan sociale partners overgelaten. De suggestie dat sociale partners op voorhand hun beleggingsportefeuille zullen moeten aanpassen, acht de regering dan ook te stellig. Sociale partners kunnen zelf een afweging maken of een afkoopmogelijkheid van prepensioenrechten verantwoord is, mede in het licht van hun beleggingsbeleid.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of de regering tijdens de onderhandelingen met sociale partners opting-out uit prepensioenregelingen op basis van actuariële waarde consequent heeft afgewezen. De regering heeft tijdens het voorjaarsoverleg een bod op tafel gelegd, waarvan één van de elementen was dat de werkgevers- en de werknemersbijdrage, zoals die bij voortzetting conform de regeling aan werknemer en werkgever berekend zouden worden, meegenomen kon worden

in geval van opting out. Van een eis dat in geval van opting-out nooit een actuariële premie meegegeven zou mogen worden, was dus geen sprake.

2.2. Interne waardeoverdracht

De leden van de fractie van de VVD vragen of met het gebruikte begrip «prepensioenaanspraken» in artikel XII bedoeld is dat ook andere aanspraken die bestemd zijn voor pensionering vóór 65 jaar ingebracht moeten kunnen worden in de levensloopregeling. In artikel XII wordt met prepensioenaanspraken bedoeld op alle aanspraken die bedoeld zijn voor pensionering vóór 65 jaar en waarvoor op grond van artikel 32, vierde lid, van de Pensioen- en spaarfondsenwet afkoop wordt toegestaan.

De leden van de fractie van D66 stellen de vraag of het niet mogelijk is mensen een recht op interne waardeoverdracht te bieden. Sociale partners zijn verantwoordelijk voor de inhoud van aanvullende pensioenregelingen binnen het Nederlandse pensioenstelsel. De regering vindt het niet wenselijk om dit beginsel ten aanzien van interne waardeoverdracht te doorbreken. Dit is bovendien niet noodzakelijk, omdat juist bij prepensioenrechten voor de individuele deelnemer de mogelijkheid bestaat om deze rechten via een actuariële herrekening op een hogere leeftijd dan de spilleeftijd te gebruiken.

2.3. Franchise

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nog heeft overwogen het wettelijk minimum van de franchise in de Pensioen- en spaarfondsenwet te verlagen. Overigens wordt opgemerkt dat in de Pensioen- en spaarfondsenwet geen voorschriften zijn opgenomen over de hoogte van de AOW-franchise, maar dat het fiscale pensioenkader (Witteveen-kader) daarover regels bevat. De wettelijke minimumfranchise van het Witteveenkader is bij werknemers met een niet in eigen beheer verzekerd pensioen gekoppeld aan de enkelvoudige gehuwden-AOW. Het staat de bij een pensioenregeling betrokken partijen vrij de in praktijk veelal hogere franchise te verlagen tot dit minimum om de opbouw van het ouderdomspensioen te verhogen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een reactie op de suggestie van de Reformatorisch Maatschappelijke Unie (RMU) om de maximale opbouwpercentages van 2% respectievelijk 2,25% te verhogen en om de franchise aanmerkelijk te verlagen. Het huidige fiscale kader biedt naar de mening van de regering voldoende ruimte om een zodanig ouderdomspensioen op te bouwen, dat dit – in het bijzonder bij werknemers met veel dienstjarenna actuariële herrekening kan worden gebruikt om een of meer jaren vervroegd uit te treden. Deze mogelijkheid kan worden benut naast de mogelijkheden die de levensloopregeling biedt. Een verdere verruiming wordt niet wenselijk geacht. Afgezien van het feit dat de meeste pensioenregelingen de huidige fiscale ruimte nog niet volledig benutten, is hierbij van belang dat de verruiming van de fiscale opbouw-mogelijkheden niet alleen ten goede komt aan werknemers met veel dienstjaren, maar ook kan worden gebruikt door andere werknemers. Dit zou niet alleen tot een onwenselijke verruiming van de mogelijkheden voor vervroegde uittreding leiden, maar ook aanzienlijke budgettaire consequenties tot gevolg hebben.

De budgettaire effecten hangen sterk af van de mate waarin extra fiscale ruimte zal worden benut. De vakbonden hebben aangekondigd dat zij er naar streven om het wegvallen van de fiscale ruimte voor prepensioen zoveel mogelijk via andere fiscale routes te compenseren. Hierdoor moet er rekening mee gehouden worden dat de extra geboden fiscale ruimte

ook op grote schaal benut zal worden. Wanneer op grote schaal gebruik zal worden gemaakt van de verhoging van het opbouwpercentage met 0,25% bedraagt de budgettaire derving ongeveer € 400 mln per jaar. Wanneer op grote schaal gebruik wordt gemaakt van een verlaging van de franchisegrens naar € 8000 per jaar bedraagt de budgettaire derving ongeveer € 530 mln per jaar. Wanneer gelijktijdig de franchise wordt verlaagd en het opbouwpercentage wordt verhoogd bedraagt de derving circa € 650 mln. Dit is minder dan de som van de afzonderlijke aanpassingen omdat een aanzienlijk aantal pensioenfondsen met een van de beide aanpassingen al dezelfde uittreedleeftijd kan bereiken als nu met prepensioen mogelijk is, dan wel al hetzelfde premiebeslag bereikt als op dit moment door VUT- en prepensioenpremies wordt ingenomen.

3. Overgangsrecht

Door de leden van de PvdA-fractie is opgemerkt dat zij grote moeite hebben met het overgangsrecht in het wetsvoorstel, dat inhoudt dat voor degenen die vóór 1-1-2005 55 jaar of ouder zijn de fiscale facilitering van VUT- en prepensioenregelingen in stand wordt gelaten. Dit leidt in de ogen van de leden van de PvdA-fractie tot grote rechtsongelijkheid tussen de 55-plussers en 55-minners.

De regering heeft bij de vormgeving van het overgangsrecht een balans gezocht tussen enerzijds de belangen van degenen die een reële verwachting hebben om op afzienbare termijn vervroegd te kunnen stoppen met werken en anderzijds de belangen van degenen die nog een aantal jaren zullen moeten meebetalen aan de vervroegde uittreding van degenen die nog van het overgangsrecht gebruik zullen kunnen maken. Naar de mening van de regering is met het nu in het wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht voor 55-plussers een goede balans tussen de belangen van beide bovengenoemde groepen aanwezig. Voordat de vergrijzing rond 2020 een hoogtepunt zal bereiken, zal het overgangsrecht, zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen, al geruime tijd zijn afgelopen. De regering wil er in dat verband op wijzen dat er onder het huidige fiscale regime nog veel prepensioenregelingen bestaan die (deels) omslaggefinancierd overgangsrecht kennen dat pas tussen 2030 en 2040 volledig zal zijn afgebouwd. In die situatie zouden jongere generaties dus veel langduriger aan de vervroegde pensionering van oudere generaties hebben moeten meebetalen.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of het redelijk is om werknemers die onder de ABP-regeling vallen straks fiscaal ongunstiger behandeld zullen gaan worden dan PGM-werknemers. Deze vraag is ingegeven door het feit dat bij PGM de vervroegde uittredingsregelingen zijn afgefinancierd en dus onder het nieuwe fiscale regime voor kapitaalgedekte vervroegde uittredingsregelingen vallen. Regelingen bij het APB zijn nog voor een (groot) deel op omslagbasis gefinancierd. Deze leden stellen dat dit moeilijk verdedigbaar is, omdat de prikkels tot doorwerken bij beide fondsen identiek zijn. De regering heeft goede gronden om omslaggefinancierde regelingen fiscaal anders te behandelen dan kapitaalgedekte regelingen. In de eerste plaats is de financiering van omslaggefinancierde regelingen veel gevoeliger voor de vergrijzing dan kapitaalgedekte regelingen. Om die reden blijft ook als een omslaggefinancierde regeling actuarieel neutraal is vormgegeven ombouw naar kapitaaldekking wenselijk. Bovendien zou het alleen wegnemen van de omkeerregel bij omslaggefinancierde VUT-regelingen, in tegenstelling tot bij kapitaalgedekte prepensioenregelingen, niet effectief zijn. Door het wegnemen van de omkeerregel zouden de VUT-aanspraken belast gaan worden en de VUT-uitkeringen onbelast blijven. Omdat VUT-aanspraken tot de ingangsdatum van de eerste VUT-uitkering nauwelijks waarde hebben, zou dit betekenen dat de VUT-aanspraken feitelijk niet of nauwe-

lijks belast gaan worden en de VUT-uitkeringen ook onbelast zouden blijven. In dat geval zouden VUT-regelingen feitelijk dus onbelast blijven en aantrekkelijker worden dan nu het geval is. Dat wordt uiteraard onwenselijk geacht. Op zowel omslaggefinancierde als kapitaalgedekte regelingen is overgangsrecht van toepassing. Voor (regelingen voor) werknemers die op 1 januari 2005 55 jaar of ouder zijn, blijft het huidige fiscale regime van toepassing. De concrete gevolgen van de maatregelen uit het wetsvoorstel zijn afhankelijk van de afspraken die sociale partners maken. Werkgevers en werknemers beslissen uiteindelijk samen of en hoe zij hun huidige regelingen voor vervroegde uittreding willen voortzetten. Overigens is de FPU-regeling bij ABP niet steeds actuariel neutraal. Een overgangsregeling kent namelijk aan groepen deelnemers, geboren vóór 1 april 1962, die onvoldoende opbouwjaren hebben, «fictieve» opbouwjaren toe (onder bepaalde voorwaarden) die op omslagbasis worden gefinancierd. Wel zijn binnen regelingen voor werknemers geboren voor 1 april 1947 maatregelen genomen om doorwerken tot 65-jarige leeftijd te stimuleren, meer gericht op actuariële neutraliteit.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd om een reactie op de voorstellen van de oppositiepartijen van 23 september 2004 voor een alternatieve aanpak van pensioenen en levensloop.

De regering heeft de voorstellen van 23 september 2004 zo begrepen dat op basis van handhaving van de huidige fiscale wetgeving voor VUT- en pensioenregelingen nadere afspraken tussen kabinet en sociale partners gemaakt zouden moeten worden over realisatie van de Lissabon-doelstellingen. Pas als zou blijken dat deze doelstellingen niet gehaald zijn, zou nadere wetgeving getroffen moeten worden.

Naar de mening van de regering zouden ook op basis van deze uitgangspunten mogelijk overgangsregelingen wenselijk zijn. In de meeste sectoren zijn inmiddels wel pensioenregelingen getroffen, maar gelden nog langdurige omslaggefinancierde overgangsregelingen ten behoeve van het omzettingsproces van VUT naar volledig kapitaalgedekte regelingen. Overigens werpt ook de in het wetsvoorstel opgenomen overgangsregeling geen beletsels voor sociale partners op om financiële prikkels tot langer doorwerken in te bouwen.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd of de regering de opvatting van het CPB deelt dat een overgangsregeling geen prikkel geeft tot langer doorwerken voor de generatie die nu vlak voor de beslissing staat om al dan niet vervroegd te stoppen met werken.

Op zich is de constatering juist, dat het overgangsrecht fiscale ondersteuning blijft bieden voor regelingen waarin de mogelijkheid wordt geboden om vervroegd te stoppen met werken, voorzover deze regelingen betrekking hebben op degenen die vóór 1 januari 2005 55 jaar of ouder zijn. Dat is dus inderdaad de groep die binnen afzienbare termijn zal stoppen met werken. Het is echter een bewuste keuze om juist voor degenen, die een reële verwachting hebben om vervroegd te kunnen stoppen met werken, overgangsrecht te bieden. Dat is in de huidige praktijk van pensioenregelingen overigens niet anders. Oudere werknemers, degenen die vlak voor de beslissing tot pensioenering staan, hebben veelal nog te weinig opbouwjaren voor een volledig pensioen, met als gevolg dat hun tekort aan opbouwjaren in veel regelingen met een omslaggefinancierde overgangsregeling wordt aangevuld.

Ten slotte wil de regering benadrukken dat de wijze waarop het overgangsrecht voor 55-plussers wordt ingevuld primair de verantwoordelijk is van sociale partners. De regering zou het toejuichen als zij, conform de voorstellen van het CPB, bij een keuze om gebruik te maken van het overgangsrecht voor 55-plussers voor een actuariel neutrale vormgeving kiezen (spaarVUT). Op deze wijze wordt via een financiële prikkel langer

doorwerken beloond. Het overgangsrecht dat in het wetsvoorstel is opgenomen laat alle ruimte voor een dergelijke vormgeving.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom een overgangsregeling ontbreekt voor prepensioenachtige elementen in verzekerde regelingen. Deze vraag lijkt op een misverstand te berusten. Het overgangsrecht in het wetsvoorstel heeft betrekking op alle omslaggefinancierde en kapitaalgedekte regelingen voor vervroegde uitkering, ongeacht of deze regelingen door een pensioenfonds of een verzekeraar worden uitgevoerd.

De leden van de VVD-fractie constateren dat bestaande prepensioenregelingen gerespecteerd worden. Het is deze leden niet duidelijk of dit betekent dat in 2005 geen aanpassingen meer aan deze regelingen kunnen worden gedaan, zonder dat dit er toe leidt dat ze niet meer fiscaal worden gefacilieerd. De genoemde leden vragen tevens naar de mogelijkheden voor indexatie.

Bij het antwoord dient onderscheid gemaakt te worden tussen de vóór 1 januari 2005 opgebouwde rechten, de in een op 31 december 2004 bestaande prepensioenregeling in 2005 opgebouwde rechten en de na 31 december 2005 opgebouwde rechten ingevolge het overgangsrecht voor oudere werknemers. Alle vóór 1 januari 2005 opgebouwde prepensioenrechten worden gerespecteerd. Deze rechten kunnen in beginsel ook niet meer wijzigen. De opgebouwde prepensioenrechten mogen echter wel op de gebruikelijke wijze fiscaal gefacilieerd worden aangepast aan de loon- en prijsontwikkeling. Deze rechten worden daardoor op dezelfde wijze behandeld als slapersrechten. Indexatie aan de hand van de feitelijke individuele salarisstijging is na 31 december 2005 niet meer toegestaan. Dat zou immers betekenen dat bij eindloonregelingen een backservice wordt geïntroduceerd hetgeen een voortgezette opbouw zou impliceren. Bij middelloonregelingen zou deze indexatie betekenen dat eindloonelementen (loopbaan) in de regeling worden geïntroduceerd hetgeen eveneens tot een verdere, te hoge opbouw zou leiden.

Verder is in het wetsvoorstel overgangsrecht opgenomen, op basis waarvan bij op 31 december 2004 bestaande prepensioenregelingen nog een jaar fiscaal gefacilieerd kunnen worden voortgezet. In beginsel geldt dit ook indien deze prepensioenregelingen na 31 december 2004 op een of meer onderdelen worden gewijzigd. De enige voorwaarde is dat er ook na die wijziging nog sprake is van een prepensioenregeling, als bedoeld in artikel 38a van de Wet op de loonbelasting 1964, zoals dit artikel op 31 december 2004 luidde. Voor de toepassing van het na 31 december 2005 geldende overgangsrecht voor oudere werknemers geldt eveneens dat wijzigingen van de regeling in beginsel zijn toegestaan. Voorwaarde is in dat geval dat er ook na die wijziging nog sprake is van een prepensioenregeling als bedoeld in het genoemde artikel 38a, zoals dit artikel op 31 december 2004 luidde, en deze regeling met ingang van 1 januari 2006 tevens voldoet aan de overige in het voorgestelde artikel 38d, tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 opgenomen voorwaarden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het waarschijnlijk is dat werkgevers en werknemers alternatieve beloningsvormen zullen gaan zoeken. De genoemde leden vragen of dit, in de situatie dat hier niet onder de omkeerregel vallende aanspraken voor werknemers uit ontstaan, niet leidt tot het onzuiver worden van de reguliere pensioenregeling, voorzover deze toezeggingen in een aparte regeling naast de pensioenregeling worden opgenomen. Voor zover het gaat om toezeggingen die worden gedaan buiten de reguliere pensioenregelingen om zal een afzonderlijke aanspraak ontstaan, waardoor de reguliere pensioenregeling niet onzuiver wordt.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe het in het wetsvoorstel voorziene overgangsrecht zich verhoudt tot aanwijzing voor de regelgeving nr. 166. Op grond van aanwijzing 166 dient een beoogde afwijking van de onmiddellijke werking van een nieuwe regeling uitdrukkelijk te worden bepaald. In de toelichting bij deze aanwijzing is onder meer aangegeven dat voor de beoordeling of een afwijking van de hoofdregel noodzakelijk is, de maatschappelijke gevolgen van het voorstel moeten worden ingeschat. De regering is van mening dat zowel de vormgeving van het overgangsrecht als de motivering ervan, voldoen aan de eisen die aanwijzing 166 stelt.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd naar het geschatte gebruik van de overgangsregeling voor 55-plussers en de bereidheid van jongeren om nog aan deze overgangsregeling mee te betalen. Gegeven het aantal bestaande VUT- en prepensioenregelingen is het realistisch om er vanuit te gaan dat op relatief grote schaal van deze overgangsregeling gebruik zal worden gemaakt. Voor degenen die vóór 1 januari 2005 55 jaar of ouder zijn, kunnen de huidige VUT- en prepensioenregelingen op grond van het overgangsrecht immers nog met fiscale ondersteuning door sociale partners worden voortgezet. De verwachting dat in veel gevallen de huidige regelingen voor 55-plussers worden voortgezet, is uiteraard een beoogd effect van de overgangsregeling. De regering wil voor sociale partners de mogelijkheid bieden om met behoud van de fiscale facilitering de huidige regelingen nog enige tijd voort te zetten voor degenen die een reële verwachting hebben om binnen afzienbare tijd te kunnen stoppen met werken. De regering verwacht daarbij geen problemen wat betreft de bereidheid van jongeren om mee te betalen aan regelingen die op grond van het overgangsrecht nog enige tijd voortgezet kunnen worden en waarvan zij zelf geen gebruik meer kunnen maken. Ook nu betalen jongeren binnen prepensioenregelingen veelal mee aan overgangsregelingen voor oudere collega's die te weinig tijd hebben om zelf nog een volledig prepensioen op te bouwen. Voor het wegvallen van de fiscale facilitering van prepensioen voor 55-minners biedt de regering bovendien een alternatief met de wel fiscaal gefacilieerde levensloopregeling.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering gefundeerd kwantitatief aan kan geven welke generatie voordeel heeft van onderhavig wetsvoorstel en welke generatie nadeel heeft van onderhavig wetsvoorstel. De regering beschikt niet over een kwantitatieve doorrekening van de effecten van het wetsvoorstel op de verdeling tussen generaties. In haar recente pensioenstudie (Memorandum nr. 67) heeft het CPB wel het effect van een verhoging van de officiële pensioenleeftijd op de verdeling tussen generaties geanalyseerd. Van het afschaffen van VUT- en prepensioenregelingen (feitelijk het verhogen van de informele pensioenleeftijd tot de officiële pensioenleeftijd) mogen gelijksoortige effecten verwacht worden. Het CPB geeft aan dat bij een verhoging de officiële pensioenleeftijd oudere werknemers er op achteruit gaan omdat ze later met pensioen kunnen, terwijl ze nog maar een beperkt aantal jaren profiteren van de premieverlaging die het gevolg is van het verhogen van de pensioenleeftijd. Jonge werknemers kunnen volgens het CPB veel langer profiteren van de premieverlaging. Omdat de regering is tegemoetgekomen aan wensen vanuit maatschappij en Tweede Kamer om oudere werknemers te ontzien, hoeven de maatregelen geen gevolgen te hebben voor regelingen voor werknemers tussen 55 en 65 jaar. Bij de AOW geldt dat degenen die nu tussen de 55 en 62 jaar oud zijn de eerste generatie vormen die hun AOW-recht volledig zelf hebben moeten opbouwen. Oudere generaties profiteren per definitie omdat slechts gedurende een deel van hun leven AOW-premie hebben betaald en op basis van het overgangsrecht wel volledige AOW-rechten ontvangen. Uit het

WRR-rapport Generatiebewust Beleid blijkt dat het verschil in profijt tussen de generatie geboren in de jaren 1946–1955 en de jongere generaties relatief beperkt is: de generatie 1946–1955 krijgt € 1,31 terug voor elke euro AOW-premie die zij heeft betaald, voor de generatie 1956–1965 is dit € 1,06. Voor de oudere generaties is het profijt van de AOW aanzienlijk hoger: voor de generatie 1936–1945 is dit € 1,75 en voor de generatie 1930–1935 is dit € 2,19.

De leden van de D66-fractie vragen een nadere toelichting op de gefaseerde invoering van de heffingssystematiek. Het gaat hierbij om de voorgestelde heffingssystematiek voor regelingen voor vervroegde uittreding als bedoeld in het voorgestelde artikel 32aa van de Wet op de loonbelasting 1964. Deze heffingssystematiek houdt in, dat de ingevolge een dergelijke regeling door de werknemers betaalde premies niet meer aftrekbaar zijn, dat over de werkgeversbijdrage een eindheffing van 52% is verschuldigd en dat de uitkeringen net als het thans het geval is worden belast. Op grond van artikel XII, onderdeel B, van het wetsvoorstel, waarin de gefaseerde invoering van deze heffingssystematiek is uitgewerkt voor regelingen die niet onder het leeftijdsafhankelijke overgangsrecht vallen, zijn de door de werknemers betaalde premies tot 2011 nog voor de helft aftrekbaar en is over de werkgeversbijdrage een eindheffing van 26% verschuldigd.

4. Lijfrenten

Zoals de leden van de CDA-fractie aangeven geldt op grond van het overgangsrecht inderdaad in beginsel eerbiedigende werking voor overbruggingslijfrentes waarvoor de premies vóór 1 januari 2006 in aftrek zijn gebracht. Conform het verzoek van deze leden zijn hieronder de fiscale regimes opgenomen die gelden voor lijfrentes die zijn opgebouwd onder de verschillende regimes die achtereenvolgens hebben gegolden respectievelijk gaan gelden:

1. Lijfrenten – inclusief de destijds nog onder dat begrip vallende kapitaalverzekeringen met lijfrenteclausule – gesloten vóór 1992 en met behoud van eerbiedigende werking van art. 75 Wet op de inkomstenbelasting 1964; deze vallen buiten het bereik van de voorgestelde maatregelen. Op deze lijfrentes is onderdeel O van de Invoeringswet Wet inkomstenbelasting 2001 van toepassing. Dit geldt voor alle waarden die zijn opgebouwd met tot en met 2000 afgetrokken premies en voor waarden die zijn opgebouwd met premies die zijn betaald met ingang van 2001, maar niet zijn afgetrokken.
Als de vormgeving van deze lijfrenten echter is aangepast aan de Wet inkomstenbelasting 2001 en op grond daarvan ter zake van die lijfrente met ingang van 2001 premies zijn betaald en afgetrokken, dan zijn op de met die premies opgebouwde waarden de thans voorgestelde wijzigingen, inclusief het overgangsrecht, wel van toepassing.
2. Op lijfrenten – inclusief de kapitaalverzekeringen met lijfrenteclausule – gesloten vóór 1992 die niet onder de eerbiedigende werking van artikel 75 Wet op de inkomstenbelasting 1964 vielen en lijfrenten gesloten in de jaren 1992 tot en met 2000 zijn de thans voorgestelde wijzigingen, inclusief het overgangsrecht, eveneens van toepassing.
3. Ook op lijfrenten gesloten na 31 december 2000 zijn de thans voorgestelde wijzigingen, inclusief het overgangsrecht van toepassing.
4. Voor overbruggingslijfrenten gesloten na 31 december 2005 is de premie niet meer aftrekbaar en wordt de waarde van de polis in aanmerking genomen in box 3.

De leden van de CDA-fractie en de leden van de VVD-fractie vragen waarom opgebouwde lijfrentetegoeden die bedoeld zijn om eerder te kunnen stoppen met werken (en volgens deze leden om die reden

vanaf 1 januari 2006 hiervoor niet meer ingezet kunnen worden) niet afgekocht en overgeheveld kunnen worden naar de levensloopregeling. Net als bij de vraag over de eventuele overheveling van het spaarloon-tegoed naar de levensloopregeling is aangegeven, weegt ook bij de overheveling van overbruggingslijfrentes naar de levensloopregeling de toegevoegde waarde daarvan naar onze mening niet op tegen de daaraan verbonden bezwaren. Afgezien van het feit dat het de vraag is in hoeverre belastingplichtigen die een overbruggingslijfrentepolis hebben afgesloten er belang bij hebben om die af te kopen en de – als gevolg van de daaraan verbonden kosten in het algemeen relatief lage – afkoopsom over te hevelen naar de uitsluitend voor onbetaald verlof te gebruiken levensloopregeling, is van belang dat in veel lijfrentepolissen niet alleen een overbruggingslijfrente is verzekerd, maar er vaak sprake is van een combinatie van een overbruggingslijfrente en een of meer andere lijfrentevormen. Het opgebouwde lijfrentekapitaal kan in dat geval nog niet geheel of gedeeltelijk worden toegerekend aan een bepaalde lijfrentevorm. Afkoop en overheveling van een dergelijke polis zou betekenen dat ook rechten die fiscaal gefacilieerd zijn opgebouwd voor een oudedagslijfrente zouden kunnen worden afgekocht. Uit dien hoofde gaat het hierbij vaak om zeer grote waarden aan opgebouwde rechten. Het zou te ver voeren indien dergelijke rechten zonder enige beperking onderdeel uit zouden kunnen gaan maken van de levensloopregeling en op die manier vervroegd tot uitkering te laten komen. Mede gelet op het feit dat de voorgestelde afkoop- en overhevelingsmogelijkheid een relatief complexe en administratief bewerkelijke regeling zou vergen is er voor gekozen om die mogelijkheid niet op te nemen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het vóór 1 januari 2006 opgebouwde tegoed dat uitsluitend of mede is bedoeld om eerder te stoppen met werken ook na die datum kan worden aangewend voor een overbruggingslijfrente.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of er – indien de afkoop en overheveling naar de levensloopregeling geen optie is – niet een mogelijkheid geboden zou moeten worden om te stoppen met de lijfrentepolis en verder te gaan met de levensloopregeling zodat men niet twee voorzieningen naast elkaar hoeft te hebben die men voor hetzelfde doel wil gebruiken, maar waarbij men de lijfrentepolis per 1 januari 2006 niet meer kan inzetten. Wij verwachten inderdaad dat veel polissen premievrij zullen worden gemaakt. De wijze waarop de overgangsregeling is vormgegeven maakt dit ook een aantrekkelijke optie. De tot en met 2005 opgebouwde waarden en de daarop na die datum nog gerealiseerde rendementen kunnen in dat geval nog steeds voor een overbruggingslijfrente worden aangewend. Het premievrij maken van een polis is in het algemeen ook goedkoper dan het afkopen van een polis. Na het premievrij maken van de polis kan het bedrag dat anders zou zijn gebruikt voor de lijfrentepremie met ingang van 2006 worden aangewend voor deelname aan de levensloopregeling. Gelet op het voorgaande is hiervoor geen additionele regeling meer nodig.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie, die eveneens is gesteld door de leden van de VVD-fractie en van de D66-fractie, waarom geen overgangsregeling is getroffen voor mensen die per 1 januari 2005 55 jaar of ouder zijn en via een lijfrentepolis hun «prepensioen» regelden, kan het volgende worden opgemerkt.

In het algemeen zal iemand die de mogelijkheid om vervroegd uit te treden via een lijfrentepolis regelt, ook de uitkeringen voor de periode na het bereiken van de 65-jarige leeftijd op die wijze regelen. De (voor alle vormen van lijfrente geldende) ruimte voor aftrek van lijfrentepremies is namelijk gekoppeld aan de mate waarin ouderdomspensioen is opgebouwd. Deze ruimte is uitsluitend gebaseerd op hetgeen noodzakelijk is voor de opbouw van een adequate oudedagsvoorziening, waarbij rekening wordt gehouden met hetgeen in de tweede pijler is opgebouwd.

Omwille van de eenvoud is er destijds – omstreeks 1992 en andermaal omstreeks 2001 – evenwel voor gekozen om die aftrekruijnte niet te beperken tot de opbouw van een oudedagslijfrente, zodat in het huidige regime derhalve die ruimte desgewenst ook integraal kan worden gebruikt voor de opbouw van een overbruggingslijfrente. Aangezien de totale ruimte voor aftrek van lijfrentepremies in de voorgestelde systematiek niet wordt beperkt, zou dit zonder nadere regeling betekenen dat iemand straks nog steeds tot hetzelfde niveau lijfrentekapitaal kan opbouwen voor overbruggingslijfrenten. Uiteraard zou dit een ongewenst gevolg zijn. Om die reden komt die mogelijkheid op grond van het wetsvoorstel te vervallen.

Gelet op het hierboven beschreven systeem, kan alleen bij iemand die niet (volledig) gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden voor de opbouw van ouderdomspensioen, onder de huidige regeling sprake zijn van een fiscaal gefacilieerde opbouw van een overbruggingslijfrente. Aangezien de totale ruimte voor aftrek van lijfrentepremie zoals hiervoor reeds is opgemerkt niet wordt beperkt, kan deze persoon straks nog steeds hetzelfde lijfrentekapitaal opbouwen. Ook na inwerkingtreding van de voorgestelde maatregelen blijft het toegestaan om dat lijfrentekapitaal aan te wenden voor een oudedagslijfrente met een ingangsdatum die een of meer jaren voor het bereiken van de 65-jarige leeftijd ligt. In zoverre leidt het voorstel niet tot een beperking van de mogelijkheden om in een dergelijke situatie via het lijfrente-regime vervroegd uit te treden en is het door de leden van de CDA-fractie genoemde overgangsrecht derhalve niet noodzakelijk. Volledigheidshalve merken we op dat een aanvullende overgangsregeling voor belastingplichtigen die vóór 1 januari 2005 55 jaar of ouder zijn, bovendien een nieuwe categorie zou toevoegen aan het eerder door de leden van de CDA-fractie gevraagde overzicht van verschillende regimes en tevens tot een toename van de uitvoeringslasten zou leiden.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom niet is geregeld dat ingeval het levensloopsaldo wordt omgezet in extra ouderdomspensioen, dit mag resulteren in een ouderdomspensioen van meer dan 100%. Het belangrijkste nadeel van het creëren van die mogelijkheid is, dat het maximale levensloopsaldo in dat geval – als gevolg van de hervulbaarheid van het tegoed – meerdere keren zou kunnen worden overgeheveld naar het ouderdomspensioen. Om dat te voorkomen zou tientallen jaren moeten worden bijgehouden of er in het verleden reeds een overheveling naar het ouderdomspensioen heeft plaatsgevonden. Gelet op het bovenstaande is gekozen voor de in het wetsvoorstel opgenomen vormgeving van de mogelijkheid om het levensloopsaldo naar het ouderdomspensioen over te hevelen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het levensloopsaldo – anders dan het door de leden van de VVD-fractie genoemde overbruggingspensioen – ook mag worden uitgekeerd bij het einde van de dienstbetrekking, zodat het creëren van een mogelijkheid voor overheveling naar het ouderdomspensioen hier minder noodzakelijk is.

5. Verplichte opgave

De leden van de fracties van CDA, VVD en D66 hebben op een aantal onderdelen behoefte aan verheldering waar het betreft de verplichte opgave van prepensioenrechten en de mogelijkheid voor sociale partners om afkoop hiervan toe te staan.

Voor wat betreft de specifieke informatieverplichting en de informatieverplichting van pensioenfondsen in het algemeen kan het volgende worden opgemerkt. Op dit moment bestaat er geen wettelijke verplichting voor pensioenfondsen (of verzekeraars in het geval van rechtstreeks verzekerde regelingen) om jaarlijks alle actieve deelnemers spontaan een

overzicht van hun opgebouwde rechten te verstrekken. Er geldt wel op grond van artikel 17, eerste lid van de PSW een verplichting om een jaarlijks een opgave te verstrekken van de hoogte van het reglementair te bereiken pensioen. De praktijk is echter dat het merendeel van de pensioenuitvoerders (pensioenfondsen en verzekeraars) jaarlijks aan alle deelnemers een opgave verstrekt met daarin zowel de hoogte van de opgebouwde aanspraken als de hoogte van het reglementair te bereiken pensioen. Aard, opzet en kwaliteit van deze opgaven loopt nogal uiteen, hetgeen te verklaren is uit het feit dat vanwege enerzijds de diversiteit van de verschillende regelingen en anderzijds het gegeven dat hiervoor thans geen eisen zijn gesteld.

Zoals aangekondigd in de Hoofdlijnennotitie voor een Pensioenwet¹, zal in die Pensioenwet op dit punt het nodige worden aangescherpt. Er komt een verplichting tot het jaarlijks verstrekken van een opgave van de opgebouwde aanspraken aan actieve deelnemers en eens per vijf jaar aan slapers. Voor slapers wordt een jaarlijkse verplichting niet noodzakelijk geacht omdat hun rechten over het algemeen slechts in beperkte mate wijzigingen zullen ondergaan, terwijl de administratieve lasten in geval van een jaarlijkse opgave vrij hoog zijn. Om een dergelijke verplichting ten opzichte van slapers na te komen zullen pensioenuitvoerders (pensioenfondsen en verzekeraars) in de toekomst de adresgegevens van slapers moeten blijven registreren. Op dit moment is daarvan nog geen sprake zodat een verplichting om slapers nu al spontaan te gaan informeren over hun opgebouwde prepensioenaanspraken op grote uitvoeringstechnische problemen stuit. De regering spreekt wel de hoop en verwachting uit dat veel pensioenuitvoerders uit eigen beweging wel die slapers zullen informeren waarvan men wel beschikt over de juiste adresgegevens. Ook hebben pensioenfondsen de mogelijkheid om via de gemeentelijke basisadministratie op basis van het soft-nummer adresgegevens te achterhalen. Daarnaast kunnen oproepen op de websites van pensioenfondsen of op de websites van pensioenkoepels er toe bijdragen dat slapers worden gestimuleerd om zelf contact op te nemen met het pensioenfonds, in geval zij niet spontaan zijn geïnformeerd, dit in reactie op de vraag van de fractie van D66 op de (on)mogelijkheden om slapers te bereiken.

Aan de jaarlijkse opgave zullen in de Pensioenwet ook inhoudelijke eisen worden gesteld. Zo is bijvoorbeeld tijdens het Algemeen Overleg op 14 oktober 2004 over de motie Omzigt/Depla² toegezegd dat deze opgave ook informatie moet bevatten over het nabestaandenpensioen. Voor wat betreft de in dit wetsvoorstel neergelegde specifieke informatieplicht met betrekking tot opgebouwde prepensioenaanspraken geldt het volgende. Voor wat betreft de waardebepaling van deze rechten zal, waar mogelijk, worden aangesloten bij de bestaande regelgeving met betrekking tot waardeoverdracht. Dit sluit dus volledig aan bij de gedachten van de leden van de fractie van het CDA over een premievrije aanspraak op basis van tijdsevenredig recht. Echter, er is al voorzien dat als gevolg van het nieuwe Financiële Toetsingskader de regels voor de waardeoverdracht op een aantal punten zullen moeten worden gewijzigd. Dit heeft onder andere te maken met de methode voor het waarderen van de nominale verplichtingen. De regels met betrekking tot de waardebepaling en afkoopwaarde voor prepensioenrechten zullen op basis van deze nieuwe uitgangspunten moeten worden vastgesteld.

Pensioenrechten, ongeacht of dit ouderdoms- of prepensioenrechten zijn, komen in geval van overlijden te vervallen. Indien de regeling daarin voorziet kan de echtgenoot of de partner mogelijk aanspraak maken op een nabestaandenpensioen. Er is echter geen sprake van dat ouderdoms-

¹ Kamerstukken II 2001/2002, 28 294, nr. 1.

² Kamerstukken II 2003/04, 29 257, nr. 6.

of prepensioenrechten onderdeel uit kunnen maken van de nalatenschap van een overleden werknemer.

De prepensioenrechten van slapers, dit in antwoord op een vraag van de fractie van het CDA, worden op dezelfde manier behandeld als die van actieve deelnemers. Dat wil zeggen dat hun opgebouwde rechten gewaarborgd blijven onder het huidige regime. Indien binnen de regeling op enig moment de mogelijkheid van afkoop wordt geboden, zal die mogelijkheid vanzelfsprekend ook voor slapers gelden. Is niet voorzien in de mogelijkheid van afkoop, dan kan de slaper, net zoals de actieve deelnemer, op het moment van de prepensioendatum aangeven of hij zijn aanspraken wil laten ingaan dan wel de rechten wil gebruiken voor ophoging van het ouderdomspensioen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het mogelijk is om via de werkgever de benodigde informatie te verschaffen. Dit is een situatie die zich in de praktijk inderdaad veelvuldig voordoet, maar dan met name bij rechtstreeks verzekerde regelingen. Bij bedrijfstakpensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen is dit, voor zover bekend, niet gebruikelijk. Bij het versturen van informatie via de werkgever past overigens de kanttekening dat dit in geval van slapers geen soelaas biedt; van een werkgever kan niet worden verwacht dat een adressenbestand van ex-werknemers actueel wordt gehouden.

Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen worden de vóór 1 januari 2006 fiscaal gefacilieerd opgebouwde prepensioenrechten ook na die datum niet aangemerkt als fiscaal bovenmatige rechten. Voor bestaande aanspraken blijven de wettelijke bepalingen van toepassing zoals deze golden bij het ontstaan van die aanspraken. Dat betekent dat de hiervoor genoemde aanspraken onbelast blijven en de uitkeringen worden belast in box 1. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de genoemde prepensioenrechten ook niet in box 3 in aanmerking worden genomen.

6. Stamrechtvrijstelling

De leden van de CDA-fractie, de VVD-fractie en de D66-fractie vragen nader in te gaan op de stelling dat de afschaffing van de stamrechtvrijstelling niet alleen tot gevolg heeft dat deze vrijstelling niet langer kan worden gebruikt om fiscaal gefacilieerd vervroegd uit te treden, maar ook ten koste gaat van andere situaties waarin de stamrechtvrijstelling op dit moment wordt gebruikt. Zij wijzen hierbij met name op het gebruik van de stamrechtvrijstelling voor het starten van een onderneming en voor het vermijden van pensioengaten.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, realiseert de regering zich dat het afschaffen van de stamrechtvrijstelling ook gevolgen kan hebben voor situaties waarin deze thans wordt gebruikt voor andere doelen dan vervroegde uittreding. Alles afwegende is er echter bewust voor gekozen om de stamrechtvrijstelling niet geheel of gedeeltelijk in stand te houden. Het volledig instandhouden van de stamrechtvrijstelling zou betekenen, dat alsnog fiscaal gefacilieerd vervroegd zou kunnen worden uitgetreden, hetgeen uiteraard het effect van de voorgestelde aanpassing van de fiscale behandeling van VUT- en prepensioenregelingen grotendeels teniet zou doen. Ook het gedeeltelijk – dat wil zeggen voor specifieke doelen – instandhouden van de stamrechtvrijstelling is naar onze mening geen wenselijke optie. Omdat dit een erg complexe regeling zou worden met alle administratieve lasten en uitvoeringskosten vandien. Daarbij is tevens van belang dat het afschaffen van de stamrechtvrijstelling niet betekent dat het bij het ontslag toegekende bedrag helemaal niet meer kan worden aangewend voor een van de hiervoor genoemde doelen. Het na belastingheffing resterende bedrag kan bijvoor-

beeld nog steeds worden aangewend voor de start van een onderneming. Tegenover het feit dat voortaan alleen het netto-bedrag in plaats van het bruto-bedrag beschikbaar is, staat het feit dat er ook geen latente belastingclaim meer op rust. Ook voor het voorkomen van pensioengaten is het instandhouden van de stamrechtvrijstelling niet noodzakelijk. Op grond van artikel 10a van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 kan de pensioenopbouw in beginsel gedurende drie jaar ongewijzigd worden voortgezet in de periode na ontslag mits is voldaan aan de in dat kader bij beleidsbesluit gestelde voorwaarden. Daarnaast kan de pensioenopbouw in ieder geval ongewijzigd worden voortgezet zolang na een onvrijwillig ontslag loongerelateerde uitkeringen worden ontvangen. In de situatie dat de werknemer na zijn ontslag weer inkomsten gaat genieten uit een nieuwe dienstbetrekking of een door hem opgestarte onderneming kan hij daar uiteraard een pensioenvoorziening opbouwen en is voortzetting van de oude pensioenregeling niet meer nodig om pensioengaten te vermijden. Tevens kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden in de derde pijler.

Conform het verzoek van de leden van de fractie van de PvdA wordt bevestigd, dat op 31 december 2005 bestaande stamrechten worden gerespecteerd.

Dit vloeit voort uit artikel 37 van de Wet op de loonbelasting 1964, zoals dit artikel na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel luidt. Voor het antwoord op de vraag of er sprake is van bestaande aanspraak gaat het om het moment van toekenning en niet om het moment van betaling. Volledigheidshalve merken wij op dat indien de betaling na 31 december 2005 plaatsvindt het voorgestelde artikel 32aa van de Wet op de loonbelasting 1964 wel van toepassing kan zijn, indien de regeling kan worden aangemerkt als een regeling als bedoeld in het zesde lid van dat artikel. Dit is uiteraard afhankelijk van de vormgeving van het stamrecht.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie bevestigen wij, dat de toezegging van 6 augustus 2002, CPP 2002-784M ook na invoering van het voorgestelde artikel 10, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 in stand blijft. Anders dan deze leden kennelijk veronderstellen zit er geen spanning tussen de genoemde toezegging en de voorgestelde bepaling, maar liggen deze juist in het verlengde van elkaar. Met de genoemde toezegging wordt beoogd te voorkomen dat zowel de aanspraak als de uitkering wordt belast, terwijl met de voorgestelde bepaling wordt voorkomen dat noch de aanspraak noch de uitkering wordt belast. Zowel de genoemde toezegging als de voorgestelde bepaling bewerkstelligen derhalve dat óf de aanspraak óf de uitkering wordt belast.

7. Variabilisering

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de in het wetsvoorstel opgenomen verruiming van de mogelijkheden voor de variabilisering in de plaats komt van de huidige bandbreedte van 100:75 of daar een aanvulling op is, zoals uit de wettekst volgt. De door deze leden genoemde interpretatie van de wettekst is inderdaad juist. Op grond van het wetsvoorstel blijft de hoofdregel dat de laagste uitkering niet minder mag bedragen dan 75% van de hoogste uitkering. Bij de toepassing van die hoofdregel mag het bedrag, waarmee de uitkering in de periode voor het bereiken van de 65-jarige leeftijd wordt verhoogd om het nog niet genieten van een AOW-uitkering te compenseren, buiten beschouwing blijven. Met het volgende sterk gestileerde voorbeeld kan dit wellicht worden verduidelijkt. In dit voorbeeld wordt uitgegaan van een ouderdomspensioen dat door vervroeging van de pensioeningangsdatum bij het bereiken van de 62-jarige leeftijd ingaat en dan (exclusief AOW) € 1000 per maand bedraagt. Na het bereiken van de 65-jarige leeftijd komt

hier de AOW (van stel 500 per maand) bij, zodat het totale inkomen dan op € 1500 uitkomt. Om het verschil in inkomen voor en na het bereiken van de 65-jarige leeftijd weg te nemen, zou de aanvullende pensioen-uitkering in de eerste drie jaar moet worden verhoogd. Aangezien het beschikbare pensioenkapitaal niet wijzigt, gaat dit ten koste van de na het bereiken van de 65-jarige leeftijd te ontvangen uitkering. Indien dit zou worden vormgegeven door de uitkering in de eerste drie jaar te verhogen tot € 1300 per maand en in de jaren na het bereiken van de 65-jarige leeftijd te verlagen tot € 800 per maand, in welk geval het totale inkomen (aan pensioen en AOW samen) in de hele periode exact gelijk zou zijn, wordt het verschil tussen de hoogste en de laagste pensioenuitkering hoger dan de toegestane bandbreedte van 100:75. De laagste uitkering (van € 800) zou in dat geval immers niet meer dan 62% van de hoogste uitkering (van € 1300) bedragen. Op grond van de in het wetsvoorstel opgenomen bepaling mag het bedrag waarmee de uitkering in de periode voor het bereiken van de 65-jarige leeftijd wordt verhoogd om het nog niet genieten van een AOW-uitkering te compenseren (in dit voorbeeld € 500) echter buiten beschouwing blijven bij de toets of de uitkeringen binnen de bandbreedte blijven. Het zou in dit voorbeeld derhalve zelfs mogelijk zijn om het verschil tussen de hoogste en de laagste uitkering nog iets verder te vergroten. De uitkering zou bijvoorbeeld in de eerste drie jaar kunnen verhoogd naar € 1400, zolang de uitkering na het bereiken van de 65-jarige leeftijd niet verder wordt verlaagd dan tot € 675. De laagste uitkering (van € 675) is dan immers nog steeds niet lager dan 75% van de met het AOW-compensatiebedrag van € 500 verminderde hoogste uitkering (van € 1400 - € 500 = € 900).

8. Budgettaire effecten

De leden van de PvdA-fractie vragen of er maatregelen zijn in het wetsvoorstel die al in 2005 budgettaire consequenties hebben. Hoewel het wetsvoorstel per 1 januari 2005 in werking treedt, heeft geen van de maatregelen budgettaire consequenties vóór 2006. Slechts indien er in 2005 nieuwe VUT- of prepensioenregelingen zouden worden ingevoerd, zou de belastingopbrengst stijgen. Dit is echter niet de verwachting.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, SP, GroenLinks, D66 en Christen-Unie vragen naar een meer gedetailleerde onderbouwing van de geraamde opbrengst van het wetsvoorstel. Zoals uit tabel 2 uit de memorie van toelichting blijkt, wordt het geraamde budgettaire effect van het wetsvoorstel grotendeels bepaald door de geraamde opbrengst van de afschaffing van de fiscale facilitëring van VUT en prepensioen volgens het Belastingplan 2004. Een deel van de opbrengst valt in 2006–2011 weg door extra maatregelen. Daarnaast zijn er extra financieringsbronnen, in de vorm van de financiële enveloppe en de netto premieopbrengst werknemersverzekeringen als gevolg van een grotere grondslag. Hieronder worden deze elementen toegelicht.

Tabel 13 Geraamde VUT- en prepensioenpremies en budgettair effect afschaffing fiscale facilitëring 2006–2011 (in mln euro, constante prijzen 2003)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal VUT- en prepensioenpremies	6 600	7 000	6 900	6 800	6 700	6 700
Wv obv omslag	4 300	4 000	3 700	3 300	3 000	2 700
Wv obv kapitaaldekking	2 300	3 000	3 200	3 500	3 700	4 000
Budgettair effect omslaggefinancierd:						
Bruto effect afschaffing	720	680	620	570	510	460
Effect lopende uitkeringen (-)	- 570	- 400	- 250	- 150	- 70	- 30

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal	150	280	370	420	440	430
Budgettaire effect gefinancierd obv kapitaaldekking:						
Bruto effect afschaffing	900	1 220	1 270	1 380	1 490	1 600
Derving belasting op uitkeringen (-)	-	- 10	- 30	- 60	- 110	- 150
Opbrengst box 3	10	30	40	60	90	110
Totaal	910	1 240	1 280	1 380	1 470	1 560
Totaal effect	1 060	1 520	1 650	1 800	1 910	1 990

Effect afschaffing fiscale facilitëring VUT/prepensioen volgens Belastingplan 2004

De basis voor de raming van het budgettaire effect van de afschaffing van de fiscale facilitëring van VUT en prepensioen zijn de CPB-ramingen voor de totale pensioenpremies tot en met 2007 volgens de middellange-termijnraming uit juni 2003. Voor de jaren na 2007 is verondersteld dat de totale pensioenpremies, uitgedrukt in procenten van het brutoloon, op het niveau van 2007 worden gehandhaafd. De hoogte van de VUT-premies wordt in de CPB-ramingen afzonderlijk onderscheiden. Vanaf 2007 is verondersteld dat de neerwaartse tendens van deze premies, in procenten van het brutoloon, zich zal voortzetten. Voor de prepensioenpremies is een veronderstelling gemaakt over het aandeel in de totale pensioenpremies. De prepensioenpremies zijn in de praktijk voor een deel te beschouwen als premies voor omslagfinanciering, omdat niet alle prepensioenfondsden voldoende vermogen hebben gevormd om de lopende uitkeringen op basis van kapitaaldekking te kunnen financieren. Er is een schatting gemaakt voor de verdeling van de prepensioenpremies voor enerzijds omslagfinanciering en anderzijds financiering op basis van kapitaaldekking. Deze verdeling verschuift steeds verder in de richting van kapitaaldekking. Tabel 13 laat de resulterende verdeling van de VUT- en prepensioenpremies zien, en de daaruit resulterende budgettaire effecten van de afschaffing van de fiscale facilitëring van VUT en prepensioen.

Bij de omslaggefinancierde regelingen is verondersteld dat de regelingen worden opgeheven bij het wegvallen van de fiscale facilitëring. Als afgezien wordt van verdere gedragseffecten betekent dit dat de uitkeringen komen te vervallen en dat de premies vrijvallen. Daarbij is er van uitgegaan dat het werkgeversdeel van de omslagpremie als loon wordt uitgekeerd als compensatie voor het wegvallen van de VUT-regeling. Bij het bruto effect van de afschaffing bij omslaggefinancierde regelingen is verondersteld dat de premies gemiddeld worden afgetrokken tegen een marginaal tarief van 40% en dat de uitkeringen worden belast tegen een gemiddeld tarief van 23%, zodat een budgettaire effect resulteert van per saldo 17% van het premiebedrag. Daarbij moet echter nog rekening worden gehouden met uitkeringen die vóór 1 januari 2006 zijn ingegaan, en waarvoor uiteraard financiering vereist is. In 2006 vervalt daardoor ruim 75% van de geraamde opbrengst, in 2011 blijft dat beperkt tot ca. 7%.

Bij het bruto effect van de afschaffing bij kapitaaldekking is verondersteld dat de premies gemiddeld worden afgetrokken tegen 40%. Bij afschaffing van de prepensioenregelingen is verondersteld dat zowel werkgevers als werknemerspremies beschikbaar komen als extra loon, daarbij er van uitgaande dat het werkgeversdeel als loon wordt uitgekeerd als compensatie voor het verlies van de prepensioenregeling. De vrijgevallen premie

wordt dan als loon belast tegen 40%. In de eerste jaren is dit bij benadering het enige budgettaire effect dat optreedt. Na verloop van tijd, als werknemers met prepensioen gaan, zal echter een deel van de prepensioenuitkering onbelast zijn. Dit betekent een derving ten opzichte van de huidige situatie. Naar schatting gaat het in 2011 om bijna 10% van het totaal aan prepensioenuitkeringen. Ten slotte is nog relevant dat het vanuit niet-afgetrokken premies gevormde vermogen belast wordt in box 3. De opbrengst daarvan loopt geleidelijk op tot ruim 100 mln in 2011.

Extra maatregelen na Belastingplan 2004

Na het Belastingplan 2004 is besloten extra maatregelen toe te voegen aan het pakket, ten behoeve van overgangsrecht en dergelijke. Deze maatregelen worden hieronder toegelicht.

In het Belastingplan 2004 was afgesproken de maximale opbouw van het ouderdomspensioen te verlagen van 100% naar 70%. Als gevolg van de afschaffing van de fiscale facilitatie zouden ook werknemers in fysiek zware beroepen voortaan alleen fiscale facilitatie krijgen voorzover de opbouw op 65-jarige leeftijd maximaal 70% zou bedragen. Deze bovengrens is alsnog gehandhaafd op 100% om werknemers in zware beroepen en degenen die op jonge leeftijd zijn begonnen met werken, in staat te stellen meer op te bouwen dan 70% van het laatstverdiende loon. Het extra opgebouwde pensioenvermogen kan worden ingezet om vóór het 65e jaar te kunnen uittreden. De handhaving van de maximale opbouw op 100% leidt in combinatie met het schrappen van de fiscale facilitatie van prepensioenregelingen tot een prikkel voor werknemers die op jonge leeftijd zijn begonnen te werken om deze ruimte te benutten en leidt daardoor tot een stijging van de fiscaal aftrekbare premie voor het ouderdomspensioen. Over deze verhoging van de ouderdomspensioenpremie ontstaat een belastingderving. Het geraamde budgettaire effect van deze verruiming ten opzichte van het Belastingplan 2004 is gebaseerd op een inschatting van het aantal werknemers dat op basis van aantal gewerkte jaren meer dan 70% kan opbouwen en van het aantal werknemers dat van de geboden mogelijkheid gebruik zal maken.

Met het vervallen van de beperking dat het levensloopsaldo twee jaar voorafgaand aan de ingang van het ouderdomspensioen enkel kan worden aangewend voor financiering van verlof ter hoogte van maximaal 50% van de oorspronkelijke arbeidsduur (deeltijdeis), is het ingetrokken wetsvoorstel Levensloopregeling meer gerelateerd aan het afschaffen van de fiscale facilitatie VUT/prepensioen. Het levenslooptegoed kan voortdurend en direct voorafgaand aan het ouderdomspensioen worden aangewend. Dit maakt de levensloopregeling naar verwachting aantrekkelijker. Verondersteld is dat het gebruik van de levensloopregeling waarin de deeltijdeis is komen te vervallen op een veel hoger niveau ligt dan het gebruik van een levensloopregeling met deeltijdeis. Bij de invoering in 2006 loopt het totale gebruik van de levensloopregeling op van 1,1 mln in 2006 naar 1,8 mln in 2009. Het resulterende verloop van het totale budgettaire beslag van de levensloopregeling over de periode 2006–2011 houdt verband met de verwachte toename van deelname aan de levensloopregeling (en de dienovereenkomstige budgettaire derving) en de geleidelijke toename van de opname van het spaartegoed (en dienovereenkomstige budgettaire opbrengst).

Er geldt overgangsrecht voor werknemers vanaf 55 jaar (op 1 januari 2005). Deze groep mag daarom doorgaan met gefacilieerd bijdragen aan VUT en prepensioen. Dat betekent dat vanaf 2006 een derving optreedt ten opzichte van de eerder ingeboekte opbrengsten in het Belastingplan 2004, omdat een deel van de werknemers de prepensioenpremie mag blijven aftrekken. Ook de omslagpremie voor de VUT-uitkeringen van deze oudere werknemers blijven aftrekbaar. Werknemers tussen 50 en 55

jaar (op 1 januari 2005) vallen buiten het overgangsrecht, en kunnen bij het maximumpercentage in de levensloopregeling (12%) niet voldoende opbouwen om 2,1 jaar vervroegd uit te treden met 70% van het bruto inkomen. Daarom mogen deze werknemers een extra storten in de levensloopregeling.

Bij omslaggefinancierde regelingen voor andere dan de hiervoor genoemde oudere werknemers is, in plaats van de heffing ineens over de aanspraak, gekozen voor overgangsrecht waarbij tot 2011 de werknemerspremie nog slechts voor de helft aftrekbaar is en een heffing geldt over de werkgeversbijdrage van 26%. De uitkering blijft gewoon belast. In 2011 zal de aftrekbaarheid van de werknemerspremie helemaal vervallen, en de heffing over de werkgeversbijdrage 52% bedragen. Verondersteld is dat een aantal bedrijfstakingen zal besluiten de omslaggefinancierde regelingen voorlopig te handhaven, waardoor – naast de hiervoor genoemde oudere werknemers – ook na 1 januari 2006 werknemers nog gebruik zullen maken van de regelingen. Daaruit resulteren extra belastingopbrengsten vanaf 2006 ten opzichte van de oorspronkelijk ingeboekte opbrengsten in het Belastingplan 2004, waar werd uitgegaan van volledige afschaffing van alle niet gefacilieerde omslaggefinancierde regelingen.

Extra financieringsbronnen

De financiële enveloppe is opgebouwd uit de besparing die voor de overheid optreedt doordat ambtenarensalarissen zijn bevroren. Uit deze enveloppe is bij Najaarsakkoord al een aantal maatregelen gefinancierd. Het restant is beschikbaar voor financiering van de eerder genoemde additionele maatregelen waartoe is besloten na het Belastingplan 2004.

De afschaffing van de fiscale facilitatie van VUT en prepensioen leidt tot een vergroting van de grondslag bij de werknemersverzekeringen, en daardoor tot een hogere premieopbrengst. Op termijn gaan ook de uitkeringen werknemersverzekeringen omhoog, omdat ook de grondslag voor de uitkeringen toeneemt. Per saldo resulteert een positieve netto premieopbrengst.

De leden van de fracties van PvdA, SP en D66 vragen naar enkele nadere veronderstellingen die zijn gehanteerd bij de raming van opbrengst van het wetsvoorstel. Dit betreft de aantallen deelnemers aan VUT- en prepensioenregelingen, de premiepercentages en premiesommen die hier mee gemoeid zijn, de belastinginkomsten per deelnemer, welke effecten zijn verondersteld ten aanzien van het gebruik van afkoop door werknemers in regelingen die afkoop toestaan.

Bij de raming van de opbrengst van het wetsvoorstel is geen gebruik gemaakt van gegevens over aantallen deelnemers omdat hier weinig harde informatie over beschikbaar is. In plaats daarvan is de raming van de budgettaire opbrengst direct gebaseerd op informatie over en schattingen van de totale bedragen die aan VUT- en prepensioenpremie worden betaald. Deze bedragen € 4 mld voor omslaggefinancierde regelingen en € 3 mld voor kapitaalgedekte prepensioenregelingen in 2007. Hiervoor is al nader ingegaan op de onderbouwing van de ramingen. Naar schatting nemen ruim 6 mln werknemers deel aan VUT- en prepensioenregelingen. Het totaal aan premies dat werkgevers en werknemers bijdragen aan VUT en prepensioen bedraagt per deelnemer gemiddeld ca. 4,5% van het bruto inkomen. Van de € 2,1 mld opbrengst in 2011 van het wetsvoorstel valt € 1,45 mld aan te merken als hogere belastinginkomsten. Het bedrag aan hogere belastinginkomsten komt dan neer op ca. € 240 per deelnemer aan VUT en prepensioenregelingen.

Er is geen raming gemaakt van het effect van de afkoopmogelijkheid. De consequentie van afkoop zal zijn dat vermogens die fiscaal gefacilieerd

zijn opgebouwd, versneld tot uitkering komen. Indien deze uitkeringen worden benut voor consumptie – en niet in een andere fiscaal gefaciliteerde regeling als de levensloopregeling worden gestort – zijn de uitkeringen belast. Op korte termijn zou afkoop tot hogere belastinginkomsten leiden. De mate waarin tot afkoop wordt overgegaan is heel erg onzeker. Daarom is voorzichtigheidshalve hiervoor geen opbrengst ingeboekt. De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd enige aansluiting te maken tussen de aangepaste Tabellen 2 en 3 uit de Memorie van toelichting van het wetsvoorstel VUT/prepensioen en levensloopregeling. In de navolgende tabellen zijn de gevolgen van Motie Verhagen c.s. verwerkt. In Tabel 14 (tabel 3 uit de memorie van toelichting) wordt het totale budgettaire beslag van de levensloopregeling weergegeven. Regel 1 van Tabel 14 betreft het budgettaire beslag van de bestaande verloopspaarregeling. De verloopspaarregeling gaat op in de uitgebreidere levensloopregeling. Regel 2 van Tabel 14 laat de budgettaire effecten van de invoering van de levensloopregeling zien ten opzichte van het budgettaire belang van de verloopspaarregeling. De budgettaire effecten van de invoering van de levensloopregeling worden in Tabel 14 verder uitgesplitst in a) het budgettaire belang van de spaarregeling en b) het budgettaire belang van de ouderschapsverlofkorting.

Tabel 14 Budgettair beslag levensloopregeling (prijzen 2003, in mln €)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Budgettair belang huidige verloopspaarregeling	- 125	- 165	- 160	- 155	- 155	- 155
2. Budgettaire effecten invoeren levensloopregeling	- 390	- 405	- 465	- 465	- 370	- 355
a) vv budgettair belang spaarregeling	- 320	- 335	- 395	- 395	- 370	- 355
b) vv budgettair belang ouderschapsverlofkorting	- 70	- 70	- 70	- 70	-	-
3. (1+2) Totaal budgettair belang Levensloopregeling	- 515	- 570	- 625	- 620	- 525	- 510

Met de (niet in de Memorie van toelichting gepresenteerde) Tabel 15 wordt de relatie tussen tabel 2 en 3 uit de Memorie van toelichting duidelijk gemaakt. In Tabel 15 wordt regel 2a uit Tabel 14 (het budgettaire belang van de spaarregeling) verder uitgesplitst in a) het budgettaire belang van het ingetrokken wetsvoorstel levensloopregeling uit 2003 plus de uitbreidingen van dit wetsvoorstel; b) het budgettaire belang van het laten vervallen van de deeltijdeis uit dit wetsvoorstel en c) de extra stortingsmogelijkheid voor werknemers van 50–55 jaar.

Tabel 15 Budgettaire effecten levensloopregeling (in mln €)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Budgettair belang spaarregeling	- 320	- 335	- 395	- 395	- 370	- 355
a) vv budgettaire belang wetsvoorstel 2003	- 135	- 110	- 130	- 125	- 125	- 125
b) vv effect vervallen deeltijdeis	- 180	- 220	- 255	- 265	- 235	- 220
c) vv effect extra stortingsmogelijkheid 50–55 jarigen	- 5	- 5	- 10	5	- 10	- 10

Tabel 16 Budgettaire aspecten wetsvoorstel VUT/prepensioen en levensloopregeling (prijzen 2003, in mln euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Opbrengst maatregelen VUT/prepensioen BP2004	1 060	1 520	1 650	1 800	1 910	1990
<i>Extra maatregelen</i>						
a. Niet doorgaan verlagen maximum opbouw OP naar 70%	- 215	- 250	- 280	- 300	- 290	285
b. Vervallen deeltijdeis bij levensloop	- 180	- 220	- 255	- 265	- 235	- 220
c. Overgangsrecht VUT- en prepensioenregelingen	- 210	- 355	- 415	- 410	- 350	- 230
d. Extra stortingsmogelijkheid werknemers 50–55 jaar	- 5	- 5	- 10	- 5	- 10	- 10
e. Aanpassing heffingssystematiek omslaggefinancierde regelingen	0	0	0	10	10	60
2. Totale kosten	- 610	- 830	- 960	- 970	- 875	- 685
<i>Financieringsbronnen</i>						
3. Financiële enveloppe VUT/prepensioen/Levensloop	510	410	400	380	350	320

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
4. Netto premieopbrengst grondslagverbreding werknemersverzekeringen	240	260	210	240	270	310
5. (2+3+4) Tekort (-) / overschot (+)	140	- 160	- 350	- 350	- 255	- 55
6. Opbrengst na maatregelen (1+5)	1 200	1 360	1 300	1 450	1 655	1 945

Regel b en d van bovenstaande (tabel 2 uit de memorie van toelichting) betreffen de budgettaire effecten van de levensloopmaatregelen ten opzichte van het aangehouden wetsvoorstel Levensloopregeling uit 2003. Deze regels corresponderen met de regels b en c uit bovenstaande Tabel 15.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA fractie wordt opgemerkt dat het CPB het wetsvoorstel niet integraal heeft doorgerekend. Wel heeft het CPB in oktober 2003 in CPB Memorandum 76 («Afschaffing fiscale facilitiëring van prepensioensparen») de (ex ante) budgettaire effecten (dus afgezien van gedragseffecten) en mogelijke arbeidsaanbod-effecten beschreven van de afschaffing van de fiscale facilitiëring van prepensioensparen, dus exclusief de omslaggefinancierde regelingen. Het CPB raamt daarin dat deze maatregel in 2007 een budgettaire opbrengst oplevert van ca. € 1,2 mld, ongeveer even hoog als de geraamde opbrengst volgens de Memorie van toelichting. De opbrengst die is genoemd in tabel 2 van de memorie van toelichting is € 1 520 mln, waarvan € 280 mln voor rekening komt van de omslaggefinancierde regelingen en € 1 240 mln voor rekening van de kapitaalgedekte prepensioenregelingen. De opbrengst van de fiscale facilitiëring van VUT, de kosten van overgangsmatregelen en dergelijke, en de opbrengsten van additionele financieringsmogelijkheden zijn in dit memorandum niet doorgerekend.

Tabel 17 Ex ante budgettaire effecten van afschaffing van fiscale facilitiëring van prepensioensparen

	Jaarlijkse kasstromen					Contante waarde	
	2007 % BBP	2 010	2 020	2 040	2 060	2 060 mld euro, prijzen 2002	
Extra belastingen over pensioenpremies	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	2,9	19,8
Belastingderving over uitkeringen	- 0,01	- 0,04	- 0,15	- 0,37	- 0,44	- 5,2	
Vermogensrendementsheffing	0,01	0,02	0,04	0,06	0,06	0,7	7,5
Totaal	0,24	0,22	0,13	- 0,07	- 0,14	- 1,6	27,3

Bron: CPB Memorandum 76 (2003).

De leden van de fracties van PvdA, SP, GroenLinks en D66 vragen naar de budgettaire consequenties op langere termijn van het wetsvoorstel. Het CPB stelt in Memorandum 76 («Afschaffing fiscale facilitiëring van prepensioensparen») dat in de toekomst het niet langer belast zijn van prepensioenuitkeringen er toe leidt dat het budgettaire effect in termen van kasstromen negatief wordt, maar dat niettemin de contante waarde van het budgettaire effect positief is. Het EMU-saldo en de staatsschuld kunnen dan ook op lange termijn verbeteren wanneer de aanvankelijke extra opbrengsten ten gunste van de schuld worden gebracht. laat zien dat, ondanks de negatieve kasstromen die zich op termijn voordoen, het CPB over de periode 2007–2060 een positief effect verwacht van in totaal € 27,3 mld (contante waarde, in prijzen van 2002).

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom zelfs in 2011 nog inkomsten worden geboekt op belastingheffing op prepensioenen en VUT.

Wij gaan er vanuit dat de leden van de fractie van de PvdA hier doelen op het bedrag van € 60 mln dat is ingeboekt voor de heffingssystematiek op omslaggefinancierde regelingen. Na 1 januari 2006 zullen de bestaande omslaggefinancierde regelingen in ieder geval nog zorg moeten dragen voor de uitkeringen die voor 1 januari 2006 zijn ingegaan en van de uitkeringen die zijn toegestaan onder het overgangsrecht, alsmede voor het heffen van de premies die daarvoor benodigd zijn. Daarnaast is in de berekeningen verondersteld dat nog een aantal omslaggefinancierde regelingen in stand blijven. Wel zal het aantal omslaggefinancierde dat doorgaat, en daarmee de instroom in de regelingen, tussen 2006 en 2010 geleidelijk afnemen. Vanaf 2011, als de behandeling van omslaggefinancierde regelingen waarbij de eindheffing tegen 26% plaatsvindt en de werknemerspremies voor de helft aftrekbaar blijven afloopt, is verondersteld dat de heffing leidt tot het afsluiten van de resterende omslaggefinancierde regelingen voor nieuwe instroom. Op dat moment verdubbelt de belastingheffing op de werknemerspremies die nodig zijn voor de uitkeringen die niet onder het overgangsrecht vallen en waarvan de uitkeringsgerechtigden zijn ingestroomd van 2006 tot 2010. Over de werkgeverspremies die nodig zijn voor dezelfde uitkeringen is op dat moment een heffing van 52% verschuldigd, in plaats van de 26% in de jaren daarvoor. Daardoor levert de heffing over omslaggefinancierde regelingen in 2011 nog extra belastinginkomsten op.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar het effect van het wetsvoorstel op de arbeidskosten. De leden van de SP-fractie en de PvdA-fractie vragen naar het effect van het wetsvoorstel indien CAO partners besluiten om de bestaande regelingen te behouden. De leden van de PvdA-fractie verwijzen daarbij ook naar de metaalnijverheid waar recentelijk een nieuwe pensioenregeling met een hogere spijleeftijd is afgesproken.

De regering heeft geen raming gemaakt van het effect van het wetsvoorstel op de arbeidskosten in de metaal of in de bedrijvensector als geheel omdat het effect daarvan sterk afhankelijk is van gedragsreacties van sociale partners. Daarnaast kunnen door grote verschillen in premie tussen bedrijfstakken, de effecten tussen bedrijfstakken sterk uiteenlopen. Indien sociale partners besluiten om de VUT- en prepensioenregelingen af te schaffen zal het werkgeversdeel van de VUT/prepensioenpremie vrijvallen. Niet ondenkbaar is dat vakbonden een deel van deze vrijval als arbeidsvoorwaardenruimte zullen claimen. Afhankelijk van de hoogte van de huidige VUT/prepensioenpremies en mate waarin deze claim in het arbeidsvoorwaardenoverleg gerealiseerd wordt zullen de arbeidskosten in meer of mindere mate dalen. Indien de sociale partners besluiten om de VUTen prepensioenregelingen volledig in stand te houden zal in eerste instantie alleen het deel van de premie dat benodigd is voor opbouw van kapitaalgedekt prepensioen tot extra arbeidskosten kunnen leiden. Het omslaggefinancierde deel van de regelingen valt in 2006 nog vrijwel geheel onder het leeftijdsafhankelijk overgangsrecht voor werknemers die 55 jaar of ouder zijn op 1 januari 2005. Zowel het werkgeversdeel als het werknemersdeel van de opbouwpremie voor het prepensioen wordt als fiscaal loon beschouwd en dus belast bij de werknemer. Afhankelijk van de vraag in hoeverre werknemers in staat zijn om een deel van deze belasting via loononderhandelingen op werkgevers af te wentelen zullen de loonkosten in meer of mindere mate stijgen. Daarnaast zal de prepensioenpremie ook onderdeel worden van de premieheffing voor de werknemersverzekeringen. Dit betekent dat de werkgever over de prepensioenpremie de werkgeversheffing voor WAO en Zfw gaat betalen. Als de werkgever niet in staat is om deze heffing op de werknemers af te wentelen zullen de werkgeverslasten toenemen met het bedrag van de werkgeversheffing over de prepensioenpremie. Ook werknemers gaan

premie werknemersverzekeringen betalen over de prepensioenpremie. Als zij in staat zijn om een deel van deze heffing in het arbeidsvoorwaardenoverleg op de werkgever af te wentelen, zal dit de arbeidskosten verhogen.

In het geval van volledige instandhouding van de VUT- en prepensioenregelingen zal geleidelijk aan, naarmate een groter deel van het cohort 55-plussers dat nu uitgezonderd is van de maatregel 65 jaar geworden is, ook de premie voor het omslaggefinancierde deel van de regeling belast gaan worden. Daar staat tegenover dat in veel overgangsregelingen een kleiner deel van de uitkering omslaggefinancierd is omdat mensen een groter deel van de prepensioenuitkering zelf hebben kunnen opbouwen. De omslaggefinancierde premie zal in deze regelingen uiteindelijk naar nul dalen. Het effect van de heffing op de omslaggefinancierde regelingen zal in principe daarom een tijdelijk effect zijn. Dit effect zal aanvankelijk laag zijn omdat het grootste deel van de uitkeringen onder het overgangsrecht valt, geleidelijk aan stijgen en daarna weer gaan dalen omdat een steeds groter deel van de uitkeringen kapitaalgedekt is. Alleen in het geval van pure VUTregelingen die niet omgezet (gaan) worden naar prepensioen zal de heffing een permanent karakter hebben en het effect op de arbeidskosten structureel zijn.

De leden van de fracties van PvdA, SP, GroenLinks en D66 vragen naar de budgettaire consequenties van het wetsvoorstel als diverse gedragseffecten worden meegenomen in de berekening. De budgettaire effecten van het wetsvoorstel zijn berekend zonder rekening te houden met mogelijke gedragseffecten. Wel is rekening gehouden met extra inleg van pensioenpremies, die het gevolg is van de maatregel dat de verlaging van de maximumopbouw van ouderdomspensioen naar 70% niet doorgaat. Door de afschaffing van de fiscale facilitatie van VUT en prepensioen zal naar verwachting een deel van de werknemers met voldoende gewerkte jaren meer dan 70% ouderdomspensioen opbouwen, en een deel daarvan in te zetten voor vervroegde uittreding.

Met andere gedragseffecten, zoals extra instroom in WW, WAO en bijstand is bij de berekening van de budgettaire effecten geen rekening gehouden. De reden daarvan is niet omdat verwacht wordt dat dergelijke gedragseffecten zich niet zullen voordoen. Het is echter afspraak om alleen de directe effecten van wetsvoorstellen mee te nemen in de berekeningen, omdat de indirecte effecten van maatregelen moeilijk zijn af te bakenen. Volgens de CPB-publicatie «Ageing in the Netherlands» (2000) leidt een beperking van uittreedroutes zoals vervroegde uittreding, waarbij de effectieve uittreedleeftijd met een jaar wordt verhoogd, op termijn tot 0,5% BBP-groei. Een dergelijke maatregel zou op termijn het arbeidsaanbod met 225 000 personen doen toenemen, en de arbeidsparticipatie met 1,75%. Van de maatregelen uit het wetsvoorstel is niet bekend hoe groot het opwaartse effect op de effectieve uittreedleeftijd zal zijn, maar dat een dergelijk effect optreedt staat buiten kijf. Zouden de extra uitgaven door meer instroom in WW, WAO en bijstand in de budgettaire effecten worden meegenomen, dan zouden ook de extra belastingopbrengsten door de hogere BBP-groei in de berekening moeten worden betrokken.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de budgettaire effecten van het wetsvoorstel indien de vakbonden in staat zijn om de regelingen te behouden. Daarnaast vragen deze leden naar de budgettaire effecten indien de fiscale ruimte in de ouderdomspensioenregelingen en de levensloopregeling zo veel mogelijk wordt opgevuld. De leden willen daarbij ook een reactie op de conclusie van het CPB dat de budgettaire opbrengsten als gevolg van deze gedragsreactie navenant verminderen.

Het instandhouden van de bestaande VUT- en prepensioenregelingen levert geen budgettaire derving op bij de ingeboekte opbrengst van het afschaffen van de fiscale faciëring van VUT- en prepensioenregelingen. In de ramingen is er reeds vanuit gegaan dat de huidige premies voor het opbouwdeel van het prepensioen – met uitzondering van de regelingen die bestemd zijn voor diegenen die voor 1-1-2005 55 jaar of ouder zijn – onderdeel worden van het belastbaar loon en als zodanig in de belasting- en premieheffing worden betrokken. Indien alle prepensioenregelingen in stand gehouden worden zal er echter een aanzienlijk minder groot gebruik worden gemaakt van de levensloopregeling dan waarmee in de huidige ramingen rekening is gehouden. Hierdoor zou er bij de levensloopregeling sprake zijn van een minder groot budgettair beslag.

Bij het omslaggefinancierde deel van de regelingen zal eveneens een additionele budgettaire opbrengst optreden indien de regelingen in stand gehouden worden. In de huidige raming is uitgegaan van afschaffing van de regelingen, waarbij de premies als extra loon beschikbaar komen voor de werknemer en als zodanig worden belast en waarbij de belastingheffing over omslaggefinancierde uitkeringen komt te vervallen. Indien de regelingen in stand gehouden worden zal er ook belasting worden geheven over de uitkeringen, hetgeen leidt tot een extra opbrengst ten opzichte van wat nu is ingeboekt.

Er is geen raming gemaakt voor de budgettaire consequenties indien het *volledige* bedrag dat nu voor VUT en prepensioen opzij wordt gelegd, wordt aangewend voor extra opbouw van ouderdomspensioen en voor inleg in levensloop. De huidige VUT-premies zijn grotendeels nog nodig voor de financiering van reeds ingegane uitkeringen. Indien sociale partners gebruik maken van de mogelijkheid om fiscaal gefacilieerde overgangmaatregelen te treffen voor werknemers die op 1 januari 2005 55 jaar of ouder zijn, zal er nog voor een langdurige periode VUT-premie geheven moeten worden, die langzaam afgebouwd wordt. Ook voor prepensioenpremies is het niet aannemelijk dat deze volledig worden overgeheveld naar het ouderdomspensioen. Hiervoor is overeenstemming tussen werknemers en werkgevers vereist. Werkgeversorganisaties steunen op hoofdlijnen het regeringsbeleid gericht op verhoging van de uittredingsleeftijd. Het ligt dan ook niet voor de hand dat in alle sectoren werkgevers meewerken om het afschaffen van de huidige VUT- en prepensioenregelingen via ouderdomspensioen en levensloop volledig te repareren. Daarnaast is bij de levensloopregeling sprake van een individuele regeling. Dit betekent dat werknemers die op dit moment verplicht collectief deelnemen aan de regeling, straks een keuze hebben tussen wel of niet deelnemen aan de levensloopregeling.

Tenslotte is ook de grote diversiteit tussen pensioenregelingen een reden waarom niet alle VUT- en prepensioenpremies kunnen worden overgeheveld naar ouderdomspensioen en levensloop. In sectoren met relatief genereuze regelingen is het bedrag dat nu voor VUT- en prepensioenpremies opzij wordt gelegd hoog. Aan de andere kant zal daar de onbenutte ruimte binnen het Witteveen kader beperkt zijn zodat niet de volledige premievrijval in verruiming van het ouderdomspensioen kan worden gestopt. In sectoren met relatief sobere ouderdomspensioen-, prepensioen- en VUTregelingen geldt het omgekeerde. Hier zal nog relatief veel ruimte zijn binnen het Witteveen kader, maar valt relatief weinig premie vrij bij opheffing van de VUT- en prepensioenregelingen. Ook is hier minder behoefte om de ruimte binnen het Witteveen kader beter te benutten, omdat er slechts gecompenseerd hoeft te worden voor een relatief sobere prepensioenregeling. Per saldo zal er dus altijd minder dan de volledige premievrijval uit VUT- en prepensioenregelingen naar ouderdomspensioen kunnen worden verslept. Het verslepen naar de

levensloopregeling wordt – los van de mate waarin het Witteveenkader is benut – beperkt door het maximum op te bouwen saldo van 150% van het laatstverdiende loon.

De constatering van het CPB dat als gevolg van gedragsreacties de budgettaire opbrengst navenant zal verminderen is onjuist. In de huidige ramingen is al rekening gehouden met een extra beroep op de levensloopregeling als gevolg van het afschaffen van de fiscale facilitatie van VUT- en prepensioenregelingen. Ook is bij de raming van het budgettaire effect van het terugdraaien van de verlaging van de maximale opbouw van het ouderdomspensioen van 100% naar 70% van het laatstverdiende loon rekening gehouden met de verwachting dat dit tot verruiming van de ouderdomspensioenregeling zou leiden. Daarnaast is de ingeboekte opbrengst gebaseerd op een behoudende raming van de hoogte van de prepensioenpremies. Tenslotte zullen gedragsreacties die leiden tot het instandhouden van bestaande regelingen leiden tot een hogere budgettaire opbrengst dan nu is ingeboekt, zoals eerder beschreven en dit kan een deel van de derving als gevolg van verslepen van premies weer compenseren.

De regering onderkent dat de ingeboekte opbrengst voor een belangrijk deel afhangt van gedragsreacties die op dit moment moeilijk in te schatten zijn en daardoor de nodige onzekerheidsmarges kent, maar ziet geen reden om aan te nemen dat een overschrijding waarschijnlijker is dan een overschrijding.

De leden van de VVD-fractie vragen naar een reactie van de regering op de CPB-analyse dat het afschaffen van fiscale facilitatie de arbeidsparticipatie niet zal vergroten aangezien er allerlei uitwijkmogelijkheden zijn naar alternatieve spaarvormen.

De regering constateert dat het CPB wel positieve arbeidsparticipatie-effecten verwacht van het afschaffen van prepensioenregelingen. Deze effecten kunnen volgens het CPB echter sterk verminderd worden door het gebruik van uitwijkmogelijkheden naar andere spaarvormen. De regering deelt deze analyse niet. Eerder is al aangegeven dat de regering verwacht dat er niet tot volledige overheveling van premies zal worden overgegaan. Daarnaast is het goed te kijken wat de effecten zullen zijn van premies die wel worden overgeheveld naar alternatieve spaarmogelijkheden. Deze alternatieven betreffen vooral het opvullen van de onbenutte ruimte binnen het Witteveenkader voor ouderdomspensioen en de levensloopregeling. Indien een deel van de vrijval van de VUT/prepensioenpremies wordt overgeheveld naar ouderdomspensioen betekent dit nog niet dat dit extra ouderdomspensioen door iedereen wordt benut voor vervroegde uittreding. Dit zal voornamelijk plaatsvinden bij werknemers met een vrij lang dienstverband. Werknemers die niet de volledige opbouwperiode voor het ouderdomspensioen volmaken, zullen (een deel) van dit extra ouderdomspensioen willen aanwenden om hun pensioengat weg te werken. In dat geval is het dus niet beschikbaar voor vervroegde uittreding. Indien een deel van de vrijval VUT/prepensioenpremies wordt verschoven naar de levensloopregeling is er feitelijk sprake van een verschuiving van een «defined-benefit»-regeling naar een «defined-contribution»-regeling. Immers, in de gangbare prepensioenregelingen ligt de aanspraak vast en is de premie flexibel (defined-benefit), terwijl in de levensloopregeling de inleg vooraf bepaald wordt en de uitkering afhankelijk is van inleg en rendement (defined-contribution). Het CPB geeft in haar recente studie «Naar een schokbestendig pensioenstelsel» (CPB memorandum 67) aan dat de overgang van een defined-benefit naar een defined-contribution regeling op korte en middellange termijn tot een significante reductie van de arbeidsmarktverstoringen leidt en daarmee tot een stijging van de arbeidsparticipatie.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag inzicht krijgen in de notitie die ten behoeve van het najaarsoverleg in 2003 door het ministerie van SZW is opgesteld met 7 alternatieven ten aanzien van wijzigingen in de VUT-, prepensioen- en reguliere pensioenregelingen. Daarbij zijn de bijbehorende budgettaire consequenties van ieder van deze alternatieven gegeven.

Als bijlage 4 bij de onderhavige nota treft u deze notitie aan. Hierbij wordt aangetekend dat de hierin genoemde budgettaire effecten niet onverkort van toepassing zijn op de huidige situatie. Dit als gevolg van een jaar uitstel van de maatregelen van 2005 naar 2006, ramingsbijstellingen als gevolg van voortschrijdend inzicht en samenloopeffecten die het gevolg zijn van het tegelijkertijd optreden van verschillende maatregelen.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks willen weten hoe groot het aandeel VUT-regelingen nog is en vragen een inschatting hoe zich dat aandeel de komende jaren ontwikkelt (budgettaire aandeel en aantal deelnemers). Deze leden willen weten hoe de gemeenten in de afgelopen jaren zijn omgegaan met de noodzakelijke omzetting van VUT in prepensioen.

Uit de Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2004 van de Arbeidsinspectie blijkt dat nog circa 2% van het aantal actieve werknemers dat onder een CAO valt een zuivere VUT-regeling heeft en dat 87% van het aantal actieve werknemers dat onder een CAO valt een zuivere prepensioenregeling of gemengde regeling heeft. Van de werknemers die onder een CAO vallen, heeft 11% geen regeling voor vervroegde pensionering of is de aard van de regeling onbekend. Hieruit kan in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie worden afgeleid dat het aantal werknemers dat nog een zuivere VUT-premie betaald enkele honderduizenden bedraagt. Het grootste deel van de werknemers valt onder een gemengde regeling. Over de premieverdeling tussen het omslaggefinancierde en kapitaalgedekte deel van deze regelingen zijn geen harde gegevens bekend. In de ramingen is verondersteld dat in 2006 ongeveer 65% van de totale premies voor VUT en prepensioen bestemd is voor omslagfinanciering. Daarbij is verder verondersteld dat het aandeel omslaggefinancierde uitkeringen in 16 jaar geleidelijk afloopt naar 0. Het aantal werknemers dat nog een (deels) omslaggefinancierde premie betaald kan worden geschat op 4 tot 5 miljoen. Er dient wel rekening gehouden te worden met een grote diversiteit die er tussen de verschillende sectoren bestaat. In sommige sectoren is de omslagfinanciering reeds nu of binnen enkele jaren verdwenen, terwijl in andere sectoren het omslaggefinancierde overgangsrecht tot na 2030 doorloopt. Gemeten naar duur van het overgangsrecht bij omzetting van VUT naar prepensioen lijken de ABP-regelingen een middenpositie in te nemen.

De sector Gemeenten heeft de regeling voor vervroegd pensioen ondergebracht bij ABP. Aan deze FPU-regeling nemen ook andere overheidssectoren (w.o. Rijk, Politie, Onderwijs) deel. In 1997 is besloten deze regeling om te vormen van VUT (omslaggefinancierd) naar prepensioen (kapitaalgedekt). Omdat het benodigde kapitaal niet in één keer kon worden afgefinancierd, is gezorgd voor een ingroeieregeling. De FPU-regeling zou volgens in 2002 de tussen sociale partners gemaakte afspraken toegroeien naar een volledig kapitaalgedekt systeem in 2022, maar bevat tot die tijd nog voor een (aflopend) deel omslagfinanciering. Momenteel is ongeveer 2/3 van de premie nog op omslagbasis gefinancierd. Daarnaast bestaat bij de sector Gemeenten een aanvullende regeling op de FPU, de FPU-Gemeenten.

Tenslotte kent de sector Gemeenten voor brandweer- en ambulancepersoneel, evenals sommige overheden die vergelijkbare regelingen kennen, een regeling voor Functioneel Leeftijdsontslag (FLO). Deze regeling is niet kapitaalgedekt; de jaarlijkse kosten worden betaald uit de

gemeentelijke begrotingen. De VNG – die als werkgeversorganisatie fungeert in de sector Gemeenten – heeft in zijn inzetbrief voor het lopende arbeidsvoorwaardenoverleg aangegeven deze FLO-regeling te willen beëindigen en in plaats daarvan te willen aansturen op herplaatsing van de werknemers in andere functies. In dezelfde inzetbrief geeft de VNG aan ook de FPU-Gemeenten te willen afschaffen en te vervangen door een regeling die langer doorwerken bevordert.

De leden van de D66-fractie vragen naar de opbrengst van het niet doorgaan van de verlaging van de maximumopbouw bij ouderdomspensioen naar 70% in 2011.

In tabel 2 van de Memorie van toelichting, in de onderhavige nota opgenomen als , betekent een positief bedrag een opbrengst en een negatief bedrag een derving. In deze tabel staat bij het niet doorgaan van de verlaging van de maximumopbouw bij ouderdomspensioen naar 70% in 2011 een bedrag van – € 285 mln, met andere woorden: deze maatregel kost in 2011 naar schatting € 285 mln.

9. Koopkracht

De leden van de PvdA-fractie vragen voor verschillende situaties wat de inkomenseffecten van de voorstellen zijn. Ook de leden van de fracties van de VVD, SP en GroenLinks hebben gevraagd om voor verschillende situaties inkomenseffecten weer te geven.

De regering wijst er op dat het geven van algemene koopkrachteffecten niet mogelijk is gegeven de aard van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen. De specifieke inkomenseffecten zullen per individu verschillen en afhankelijk zijn van de reeds bestaande VUT en pensioenregelingen in de sector, de wijze waarop er met de afschaffing van de fiscale facilitering van deze regelingen wordt omgegaan en of, en voor welk spaarpercentage deelgenomen wordt aan de levensloopregeling. Werkgeversbijdragen in de levensloopregeling spelen hierbij tevens een rol. Ter indicatie zijn in deze nota een aantal rekenvoorbeelden opgenomen die meer inzicht geven in de mogelijke inkomenseffecten van individuen.

10. Uitvoering

De leden van de PvdA-fractie hechten aan goede uitvoerbare wetgeving. Gezien de kritiek uit de uitvoeringspraktijk, het ontbreken van een uitvoeringstoets en een ACTAL-toets vinden de leden van de PvdA-fractie het niet verantwoord onderhavige wetsvoorstel met voorgestelde invoeringstermijnen in te voeren. De leden van de fractie van de PvdA maken zich grote zorgen over de uitvoerbaarheid van de voorliggende voorstellen.

Het voorliggende wetsvoorstel is door de Belastingdienst beoordeeld en als uitvoerbaar aangemerkt, zij het tegen extra uitvoeringskosten. Zoals al is opgemerkt is het wetsvoorstel ook aan Actal voorgelegd. Het wetsvoorstel bevat geen elementen die prohibitief zijn voor de uitvoering.

De regering heeft het voorliggende wetsvoorstel niet voor een uitvoeringstoets voorgelegd aan de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK), dit in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA. Een dergelijke toets wordt met name gevraagd in geval van wijziging van regelgeving die verband houdt met het toezicht dat door de PVK op de uitvoering van de PSW wordt uitgeoefend. In dit wetsvoorstel verbiedt de regering niets en zijn de toezichthoudende activiteiten van de PVK niet in het geding. Een uitvoeringstoets door de PVK biedt voor dit wetsvoorstel dus geen meerwaarde.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre er in overleg met de belangrijkste betrokken actoren gewerkt wordt aan verbeteringen (bijvoorbeeld over efficiënt omgaan met peildata) in het huidige voorstel voor de levensloopregeling. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen welk contact er is geweest over de uitvoering van de levensloopregeling en hoever de voorbereidingen voor de uitvoering zijn. Zij verzoeken daarbij in te gaan op het artikel van de heer Van Schijndel (lid van de Raad van Bestuur van de Rabobank) in het Financieel Dagblad van 8 september 2004. Tevens vragen zij of het niet voor de hand ligt om de regeling pas in te voeren als banken en verzekeraars ook het product kunnen aanbieden.

De verbeteringen waar de leden van de D66-fractie op doelen zullen zich met name in de uitvoerings sfeer bevinden. Over de nadere uitwerking van uitvoeringsaspecten bij lagere regelgeving heeft reeds contact plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de banken en verzekeraars en vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Met de door de vertegenwoordigers van de banken en verzekeraars aangedragen knelpunten, zoals ook door de heer Van Schijndel verwoord in het Financieel Dagblad zal waar mogelijk rekening mee worden gehouden bij de verdere uitwerking. De regering merkt hier echter op dat het wettelijke kader van de levensloopregeling niet alleen rekening moet houden met de uitvoering, maar ook recht moet doen aan de uitgangspunten van de regeling en de controleerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan. Banken en verzekeraars hebben aangegeven binnen zes tot negen maanden na bekendmaking van alle regelgeving rondom de levensloopregeling producten te kunnen aanbieden. De regering streeft ernaar de ministeriële regeling voor 1 april 2005 gereed te hebben zodat een goede invoering van de levensloopregeling per 1 januari 2006 gewaarborgd is.

De leden van de PvdA-fractie willen een onderbouwing van de uitvoeringskosten van het aanpassen van pensioenregelingen aan de nieuwe regelgeving en vragen hoe een en ander zich verhoudt tot het regeringsbeleid om de administratieve lasten terug te dringen. Administratieve lasten zijn de kosten van informatieverplichtingen die worden opgelegd door de overheid. De aanpassing van pensioenregelingen leidt niet tot nieuwe informatieverplichtingen en heeft dan ook geen verzwaring van de administratieve lasten tot gevolg.

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering nader in te gaan op de uitvoeringsaspecten die het wetsvoorstel met zich meebrengt voor de Belastingdienst en vragen of de regering daarbij ook in kan gaan op de positie van de werkgevers. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, verwacht de Belastingdienst dat voor de uitvoering van het wetsvoorstel extra uitvoeringskosten zullen worden gemaakt. Deze kosten houden voor een deel verband met het noodzakelijke extra toezicht op de naleving door belastingplichtigen van onder andere de bepalingen in de levensloopregeling. Tevens is rekening gehouden met extra werkzaamheden als gevolg van het beoordelen van nieuwe en gewijzigde regelingen die door de betrokken uitvoerders worden voorgelegd. Verder zal in de reguliere communicatie richting burgers, werkgevers en andere uitvoerders informatie worden verschaft over de onderhavige wijzigingen. Ten slotte zullen door de Belastingdienst extra voorzieningen worden getroffen voor het beantwoorden van helpdeskvragen en worden de medewerkers in 2005 bijgeschoold.

De leden van de fractie van de VVD vragen een reactie op een aantal opmerkingen en vragen van VNO-NCW met betrekking tot de levensloopregeling. Deze opmerkingen en vragen hebben allen betrekking op de

verplichte uitvoering via de werkgever en de grote administratieve consequenties die dit met zich meebrengt.

De belastingplichtige kan zelf kiezen welke bank of verzekeraar hij wil gebruiken voor de levensloopregeling. Doordat de werknemer zelf een willekeurige partij kan kiezen, moet een bedrijf met een veelheid van partijen zaken doen. De keuzevrijheid van de werknemer laat onverlet dat het de werkgever vrij staat om, bijvoorbeeld uit efficiency-overwegingen, in overleg met de werknemers een beperkt aantal maatschappijen te selecteren.

Een werknemer kan gedurende het gehele jaar een beroep doen op het recht om te sparen; de werkgever krijgt dus het gehele jaar te maken met deze verzoeken en de bijbehorende administratieve verwerking. De administratieve lasten hangen daarnaast ook af van de vraag hoe vaak de werknemer een verzoek om een bepaald bedrag in te houden en op een levensloopregeling te storten, kan wijzigen. Gepleit wordt voor een vaste (maandelijkse) inhouding, die slechts één maal per jaar – op een vast moment – kan worden gewijzigd.

In artikel 7:2 van de wet Arbeid en zorg is geregeld dat de werknemer slechts één keer per kalenderjaar het in te houden bedrag kan opgeven aan de werkgever. Hij kan dat bedrag gedurende dat kalenderjaar niet meer wijzigen. Hij kan alleen de werkgever verzoeken de inhoudingen en stortingen te beëindigen. Overigens kunnen werkgever en werknemers binnen de wettelijk kaders een en ander zelf vormgeven en daarbij aandacht schenken aan de minst bewerkelijke vorm. De ervaring met onder andere de spaarloonregeling is dat in de praktijk in het overgrote deel van de gevallen sprake is van standaardisering van de uitvoeringspraktijk. De regering heeft geen voornemen om een maximum te stellen aan het aantal keren dat men mag wisselen tussen opbouwen in de spaarloonregeling en de levensloopregeling. Dit leidt niet tot een onevenredige lastenverzwaring. Juist het stellen van een maximum aan het aantal keren dat men mag wisselen zal ten opzichte van het nu voorliggende wetsvoorstel tot een lastenverzwaring leiden. Onder het nu voorliggende wetsvoorstel hoeft slechts jaarlijks getoetst te worden, terwijl in de situatie van een maximum aantal wisselingen bij iedere wisseling het aantal keren dat in totaal gewisseld is, moet worden nagegaan.

Gevraagd wordt of de werkgever, om het risico van naheffing te beperken, bij ieder verzoek dient te controleren of de betreffende levensloopregeling van de werknemer wel aan de wettelijke eisen voldoet. De levensloopregeling is een secundaire arbeidsvoorwaarde die de werkgever verplicht aan zijn werknemers gaat aanbieden. Deze werkgever is ook verantwoordelijk voor het feit of de desbetreffende regeling voldoet aan de wettelijke normeringen. Maar net zoals bij andere regelingen zoals de spaarloonregeling het geval is geweest, zal naar verwachting snel sprake zijn van standaardisering van regelingen en bepalingen. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de uiteindelijke afwikkeling van een op de levensloprekening of levensloopverzekering resterend saldo moet plaatsvinden. Wanneer de werknemer een dienstbetrekking heeft, is er nooit sprake van een resterend saldo, het aanwezige saldo kan immers op enig moment voor loonvervanging tijdens verlof worden aangewend. Bij het beëindigen van de dienstbetrekking is het mogelijk het tegoed op de levensloprekening of -verzekering (ineens) belast als loon uit vroegere dienstbetrekking aan de werknemer uit te keren. De werknemer kan er echter op dit moment ook voor kiezen de levensloprekening of -verzekering aan te houden. Een resterend saldo kan zich alleen voordoen wanneer de werknemer ervoor kiest na het beëindigen van de dienstbetrekking de levensloprekeningen of -verzekering aan te houden terwijl de werknemer daarna geen nieuwe dienstbetrekking aangaat. In dergelijke gevallen kan een oud-werkgever op vrijwillige basis de doorstorting en

inhouding verrichten, wanneer dit niet mogelijk is kan de instelling dit verrichten.

De leden van de fracties van de PvdA en VVD stellen vast dat de huidige regeling afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof voor op 31 december 2005 bestaande rechten tot 1 januari 2007 kan worden toegepast. Ook kan per 1 januari 2006 de nieuwe tijdelijke heffingskorting op bestaande verloven worden toegepast. Zij vragen wat de overwegingen bij dit keuzeregime zijn en welke overwegingen een werkgever kan hebben om per 1 januari 2006 de nieuwe tijdelijke regeling op reeds bestaande verloven toe te passen. Voor ouderschapsverlof dat reeds is ingegaan vóór 1 januari 2006 en dat doorloopt in 2006 kan de werknemer gebruik maken van de ouderschapsverlofkorting. In dit geval moet wel worden deelgenomen aan de levensloopregeling. Gelijktijdig is het op grond van het overgangsrecht mogelijk dat de werkgever terzake van dit ouderschapsverlof de afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof claimt. Dit is geen keuzeregime. Zowel werkgever en werknemer kunnen gedurende de overgangstermijn gebruik maken van de geboden faciliteiten. De regering heeft bewust gekozen voor het opnemen van een ruim overgangsregime. Hiermee wordt voorkomen dat werknemers van wie het verlof reeds is ingegaan op 1 januari 2006, maar waarvan de werkgever het loon niet doorbetaald geen fiscale tegemoetkoming zouden ontvangen. Ook het wegnemen van het voordeel bij de werkgever doet geen recht aan bestaande verwachtingen.

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de gevolgen zijn wanneer het verlof voortijdig wordt beëindigd. Wanneer tijdens een periode van verlof waarin gebruik wordt gemaakt van het levenslooptegoed voor loonvervanging, het verlof eerder dan gepland wordt gestopt is het gevolg afhankelijk van de manier waarop het tegoed wordt overgemaakt door de instelling aan de werkgever. Wanneer de instelling per loontijdvak de loonvervanging door het levenslooptegoed overmaakt naar de werkgever die vervolgens, onder inhouding van loonbelasting en premies, doorstort naar de werknemer, zal het stoppen van het verlof aan het einde van een eerder loontijdvak geen consequenties hebben. In het geval de instelling voor de hele periode van verlof een deel van het levenslooptegoed overmaakt naar de werkgever, die per loontijdvak de inhouding en doorstorting naar de werknemer verzorgt, kan het teveel naar de werkgever overgemaakte bedrag door de werkgever teruggestort worden naar de levensloopregeling bij de instelling.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe wordt omgegaan met de levensloopregeling wanneer de werkgever niet langer bestaat of in staat van faillissement is. Bij deze vraag moet onderscheid gemaakt worden tussen tijdsparen en geldsparen binnen de levensloopregeling. Bij tijdsparen kan het levenslooptegoed worden ondergebracht bij de werkgever. Dit betekent dat bij het beëindigen van de dienstbetrekking het resterende saldo op de levensloopregeling afgewikkeld zal moeten worden. In geval van tijdsparen kan het levenslooptegoed van de werknemer in het faillissement van de werkgever vallen. Bij tijdsparen is het echter ook mogelijk om de tegenwaarde van de opgebouwde tijd te storten bij een instelling, wanneer dit gebeurt wordt het hierboven beschreven risico voor de werknemer voorkomen. Wanneer er bij geldsparen geen werkgever meer aanwezig is, kan het levenslooptegoed op de levenslooptekening of levensloopverzekering aangehouden worden. Het is eveneens mogelijk om bij het beëindigen van de dienstbetrekking het levenslooptegoed op te nemen als loon uit vroegere dienstbetrekking. Faillissement van de werkgever heeft geen gevolgen voor de werknemer in het geval van geldsparen.

Artikel 13, achtste lid Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 regelt thans bij verlofsparen dat in geval het verlofspaarsaldo niet naar de werkgever

kan, dat de instelling dan inhoudingsplichtige is en dat deze het (netto)bedrag kan overmaken aan de werknemer. Eenzelfde bepaling zal voor de levensloopregeling worden opgenomen.

Graag ontvangen de leden van de D66-fractie een reactie op de kritiek van de Stichting Kring van Pensioen-Specialisten met betrekking tot de problematiek voor pensioenfondsen met regelingen die zowel kapitaalgedekte als omslaggefinancierde elementen bevatten.

De moeilijkheidsgraad van een actuariële splitsing kan niet worden ontkend. Het doel van de voorstellen is evenwel dat dit soort situaties wordt voorkomen doordat het pensioenfonds de rechten op het opbouwprepensioen (het echte prepensioen) per 1 januari 2006 vaststelt, na die datum geen opbouw van prepensioen meer toelaat en na die datum ook geen uitkeringen van omslagprepensioen (het VUT-deel) meer verricht (behoudens voor de gerechtigden die een beroep kunnen doen op het overgangsrecht). In dat geval behoeven na 1 januari 2006 nog uitsluitend normale prepensioenuitkeringen te worden verricht.

De leden van de fracties van PvdA en ChristenUnie vragen om een reactie op de commentaren van vele deskundigen dat invoering van dit wetsvoorstel per 1 januari 2006 niet haalbaar zou zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder hoeveel tijd de Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK) en de Belastingdienst nodig hebben om te toetsen of ze voldaan aan de eisen van de PVK en de fiscale normen. Daarnaast willen zij weten welke gevolgen dit heeft voor de invoeringstermijn van de wet. Tevens hebben zij gevraagd naar de gevolgen voor werkgevers zonder CAO en de eventuele gevolgen die de invoering van de Pensioenwet per 1 januari 2006 voor de aanpassing van pensioenregelingen zal hebben bovenop de gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel.

De regering heeft goede nota genomen van de vaak gehoorde stelling dat invoering per 1 januari 2006 niet haalbaar is. De regering is er zich van bewust dat deze invoeringsdatum een uiterste krachtsinspanning van werkgevers, pensioenuitvoerders (pensioenfondsen en verzekeraars), adviseurs, de PVK en de Belastingdienst zal vergen. Dit bewustzijn is des te groter door het feit dat de geplande invoeringsdatum van de Pensioenwet eveneens 1-1-2006 is en eveneens tot aanpassingen van (pre)pensioenregelingen zal leiden.

De leden van de fractie van de Christen-Unie vragen een reactie op het pleidooi van VNO-NCW om de leeftijd voor het overgangsrecht te stellen op 55 jaar op 1 januari 2006. Dit voorstel zou betekenen dat ook werknemers die op 1 januari 2005 54 jaar zijn onder het overgangsrecht vallen. Zoals eerder in deze nota is aangegeven, achten wij een uitbreiding van het overgangsrecht niet wenselijk.

11. Administratieve lasten

Door de leden van de fractie van de PvdA wordt gevraagd hoe de regering aankijkt tegen de uitvoerbaarheid van twee soorten prepensioenregelingen naast elkaar. De leden van de fractie van de VVD vragen zich, in navolging van de VB, af hoe deze complexe administraties zich verhouden tot de geraamde administratieve lasten van € 5 mln. Moet het geen veelvoud van dit bedrag zijn, zo vragen zij zich af.

De regering kiest er voor om de fiscale facilitatie van VUT- en prepensioenregelingen, behoudens een ruime periode van overgangsrecht, af te schaffen. De zeggenschap over de regelingen ligt echter bij sociale partners. De regering is geenszins van plan om te treden in de bevoegdheid van sociale partners om dergelijke regelingen af te spreken. Het is ook aan sociale partners om de afweging te maken tussen de wenselijkheid van het in stand houden van (overgang)regelingen en de kosten die daaraan

verbonden zijn. De kosten die voortvloeien uit die keuze, zoals de kosten voor twee naast elkaar functionerende administratiesystemen, kunnen niet als administratieve lasten worden beschouwd. Die term is voorbehouden aan kosten die voortvloeien uit wettelijk opgelegde verplichtingen. Daarvan is hier geen sprake. De kosten waarop onder andere door een vertegenwoordiger van de Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen (VB) werd gedoeld, zijn om die reden niet meegenomen in de berekening van de administratieve lasten.

Graag zouden de leden van de SGP-fractie een uitsplitsing zien van de administratieve lasten naar bedrijven met minder dan 10, tussen de 10 en de 100 en boven de 100 werknemers. De rekenmodellen voor administratieve lasten kunnen alleen effecten berekenen voor het bedrijfsleven als geheel. Het is dus niet mogelijk om een onderscheid te maken naar klassegrootte van ondernemingen.

12. Advies Raad van State

De leden van de fractie van de VVD constateren dat na het advies van de Raad van State in het onderhavige wetsvoorstel op een aantal punten technische wijzigingen en nadere preciseringen zijn aangebracht, die niet aan de Raad van State zijn voorgelegd. Deze punten zijn technische verbeteringen die geen wijziging aanbrengen in de strekking van het wetsvoorstel en een aantal aanvullingen naar aanleiding van latere besluitvorming. De aanvullingen zijn de verplichting voor pensioenfondsen om alle deelnemers een opgave te verstrekken van de waarde van de prepensioenaanspraken op 1 januari 2006, het vervallen van het afkoopverbod voor het prepensioendeel en de extra stortingsmogelijkheid in de levensloopregeling voor oudere werknemers.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de intrekking van het wetsvoorstel levensloopregeling¹. Het wetsvoorstel levensloopregeling is inmiddels formeel ingetrokken².

De leden van de fractie van de Christen-Unie vragen of de zogenoemde «dubbele heffing» kan worden ontlopen door een ruimere overgangsregeling te treffen. Het treffen van een ruimere overgangsregeling betekent voor de onder deze overgangsregeling vallende gevallen dat de nieuwe heffingssystematiek niet van toepassing is. Voor zover regelingen die niet onder het overgangsrecht vallen worden aangepast aan de nieuwe voorwaarden om voor fiscale facilitiëring in aanmerking te komen, zal ook hier de nieuwe systematiek niet van toepassing zijn. Voor alle gevallen die niet onder het overgangsrecht vallen en overigens niet aan de voorwaarden voldoen, blijft de «dubbele heffing» in stand.

De leden van de fractie van de SGP vragen naar de waarderingproblemen bij VUT-aanspraken. Deze leden vragen onder andere hoe deze problemen op dit moment worden opgelost. Op dit moment hoeven VUT-aanspraken (evenals prepensioenaanspraken) niet gewaardeerd te worden omdat deze aanspraken zijn vrijgesteld. De waarderingproblemen zijn onder het huidige systeem derhalve slechts theoretisch. De doelstelling van de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen maatregelen is het wegnemen van de fiscale facilitiëring voor regelingen voor vervroegde uittreding. Deze fiscale facilitiëring vindt op dit moment plaats door middel van de toepassing van de omkeerregel. Voor het wegnemen van de fiscale facilitiëring is het niet langer toepassen van de omkeerregel derhalve het meest voor de hand liggend. Bij prepensioenregelingen wordt de fiscale facilitiëring derhalve afgeschaft door niet langer de omkeerregel toe te passen. Bij VUT-regelingen zou het fiscaal-technisch eveneens mogelijk zijn om te bepalen dat de aanspraken belast zijn, terwijl de uitkeringen worden vrijgesteld. Het gevolg hiervan zou zijn dat

¹ Kamerstukken 29 208.

² Kamerstukken 29 208, nr. 6.

VUT-aanspraken moeten worden gewaardeerd. Voor de waardering van VUT-aanspraken moet de actuele waarde van de mogelijke toekomstige uitkeringen worden bepaald. VUT-uitkeringen worden alleen genoten als de (collectieve) arbeidsovereenkomst die op de werknemer van toepassing is, op het moment waarop de werknemer de in deze arbeidsovereenkomst opgenomen VUT-leeftijd behaalt de mogelijkheid van vervroegde uittreding bevat. Veelal wordt eveneens de voorwaarde gesteld dat de werknemer een bepaalde periode in dienst moet zijn geweest bij die werkgever. Deze kansen (deelnamekansen en blijfkansen) zijn moeilijk te waarderen. Het belangrijkste probleem is echter dat alleen voor werknemers die gedurende de looptijd van de (collectieve) arbeidsovereenkomst de VUT-leeftijd bereiken een reële waarde aan de VUT-aanspraken kan worden toegekend. Voor alle andere werknemers zal de waarde van de VUT-aanspraken op een zeer laag niveau worden vastgesteld. Per saldo leidt dit ertoe dat het voordeel van de fiscale facilitering niet wordt weggenomen. De doelstelling van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen is het wegnemen van de fiscale facilitering, bij VUT-regelingen kan dit niet worden bereikt door het enkel «omkeren» van de omkeerregel. Zoals de leden van de fractie van de Christen-Unie opmerken wordt bij VUT-regelingen dus niet de omkeerregel afgeschaft. Dit betekent dat de VUT-aanspraken vrijgesteld blijven en de VUT-uitkeringen belast blijven. Daarnaast worden werkgevers en werknemersbijdragen aan VUT-regelingen belast. Op deze wijze worden VUT-regelingen fiscaal ontmoedigd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie en de fractie van de VVD vragen een reactie op de opmerking van de Raad van State dat het voorgestelde systeem voor de fiscale behandeling van VUT-regelingen tot een meervoudige heffing leidt die kan oplopen tot meer dan 100%. Na afloop van de overgangperiode, die loopt tot 1 januari 2011, is het in theorie inderdaad mogelijk dat de som van alle heffingen die op grond van het voorgestelde systeem over een bepaalde grondslag worden opgelegd tot meer dan 100% oplopen. Dit is het geval indien de uitkering bij een (niet onder het overgangsrecht voor oudere werknemers vallende) VUT-gerechtigde volledig tegen het hoogste belastingtarief wordt belast. Dat laatste is slechts mogelijk indien deze VUT-gerechtigde naast de VUT-uitkering een inkomen heeft dat minimaal gelijk is aan de ondergrens van de hoogste tariefschijf. Alleen in die situatie leidt de som van de door de inhoudingsplichtige verschuldigde eindheffing van 52% en de door de VUT-gerechtigde over de uitkering verschuldigde belasting tot een heffing van meer dan 100%. Het is echter niet de bedoeling dat een dergelijke heffing ooit moet worden geëffectueerd. Met het voorgestelde systeem wordt het instandhouden van dergelijke regelingen naar verwachting voldoende ontmoedigd.

De leden van de fractie van VVD vragen – mede in het licht van het ontbreken van afkooprecht – in te gaan op de ongelijkheid die ontstaat nu prepensioenaanspraken worden belast in box 3 en levenslooptegoeden niet. Anders dan deze leden lijken te veronderstellen, zijn ook de tot 1 januari 2006 opgebouwde prepensioenaanspraken niet belast in box 3. Datzelfde geldt voor prepensioenaanspraken die na 31 december 2005 worden opgebouwd door de onder het overgangsrecht vallende oudere werknemers. Alleen de prepensioenaanspraken die na 31 december 2005 worden opgebouwd door niet onder het overgangsrecht vallende werknemers worden tot de heffingsgrondslag van box 3 gerekend. Dit hangt rechtstreeks samen met het vervallen van de fiscale facilitering (omkeerregel) van deze regelingen. De rechtvaardiging voor dit verschil in behandeling, dat samenhangt met het feit dat aanspraken ingevolge een levenslooptegemoeten niet tot het loon worden gerekend en de laatstgenoemde prepensioenaanspraken wel, is gelegen in het feit, dat deze

collectieve en verplichte regelingen niet langer wenselijk zijn in een snel vergrijzende samenleving en om die reden niet langer fiscaal worden gefacilieerd.

Met betrekking tot de voorgestelde terugwerkende kracht van het voorgestelde artikel 10, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 vragen de leden van de PvdA-fractie in te gaan op de in het advies inzake het Belastingplan 2004 door de Raad van State geuite kritiek, dat het vermogen is overgegaan naar de privé-sfeer van de werknemer en daarmee uit de loonsfeer is gehaald. Zoals de Raad van State bij verschillende gelegenheden terecht heeft aangegeven, kan een uitkering die voortvloeit uit een aanspraak die tot het loon behoort in beginsel niet meer als loon worden belast, omdat de aanspraak na de loonbelastingheffing moet worden aangemerkt als een vermogensbestanddeel dat de loonsfeer heeft verlaten. De Raad van State heeft echter tevens aangegeven, dat loonbelastingheffing over de uitkeringen wel mogelijk is als dit wettelijk is geregeld. Met het voorgestelde artikel 10, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 wordt bewerkstelligd dat uitkeringen toch als loon kunnen worden belast, indien de aanspraak bij de bepaling van de verschuldigde belasting niet als loon in aanmerking is genomen. Voorts wordt erop gewezen dat artikel 10, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 wordt toegepast in gevallen waarin werkgever, werknemer en Belastingdienst er in het verleden van zijn uitgegaan dat de aanspraak juist niet naar het privé-vermogen is overgegaan.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de belastingplichtige er nadrukkelijk van uit kan zijn gegaan dat de uitkeringen belast zijn als pas achteraf het onterechte karakter van de vrijstelling van de aanspraken is vastgesteld. Juist in de situatie waarin de belastingplichtige er steeds van uit gaat dat de aanspraken terecht vrijgesteld zijn, zal de belastingplichtige (op grond van de omkeerregel) er ook van uit gaan dat de toekomstige uitkeringen belast zijn. Een belastingplichtige kan nooit de gerechtvaardigde verwachting hebben (gehad) dat zowel de (pensioen)aanspraken als de daaruit voortvloeiende toekomstige uitkeringen vrijgesteld zijn.

13. Delegatiebepalingen

De leden van de fractie van de VVD vragen of en wanneer de Tweede Kamer een ministeriële regeling tegemoet kan zien. Verder vragen zij naar de inhoud van deze regeling. De leden van de fractie van het CDA en de VVD vragen in het bijzonder naar de ministeriële regeling die op grond van artikel 19g, negende lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 zal worden opgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel bevat een drietal brede delegatiebevoegdheden in fiscale sfeer die bij ministeriële regeling worden uitgewerkt. Het betreft artikel 19g, negende lid, Wet op de loonbelasting 1964 met betrekking tot de levensloopregeling, artikel 8.14b, derde lid, Wet inkomstenbelasting 2001 voor de ouderschapsverlofkorting en artikel 32aa, achtste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 met betrekking tot de fiscale behandeling van regelingen voor vervroegde uittreding. Op de ministeriële regelingen die zullen worden opgesteld naar aanleiding van deze drie bepalingen wordt onderstaand uitgebreid ingegaan. Als basis voor deze ministeriële regeling op grond van artikel 19g, negende lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 zal de lagere regelgeving bij de verlofspaarregeling (artikelen 12 tot en met 16 van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001) worden gehanteerd. Op de punten waar de levensloopregeling afwijkt van de verlofspaarregeling zal worden gezien of aanvullende of andere bepalingen in lagere regelgeving gewenst zijn. De ministeriële regeling zal tijdig gereed zijn, zodat de instellingen die de levensloopregeling gaan uitvoeren voldoende tijd hebben om de levensloopregeling per 1 januari 2006 aan te kunnen bieden.

Aangezien banken en verzekeraars hebben aangegeven zes tot negen maanden voorbereidingstijd nodig te hebben, betekent dit dat de ministeriële regeling voor 1 april 2005 gereed zal zijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de ministeriële regeling die bij de ouderschapsverlofkorting zal worden opgesteld. In deze ministeriële regeling zullen met name voorwaarden worden gesteld die de uitvoering van deze heffingskorting verduidelijken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan hoe wordt omgegaan met onvolledige verlofdagen (in artikel 8.14b Wet inkomstenbelasting 2001 wordt alleen uitgegaan van volledige dagen). De ouderschapsverlofkorting treedt in werking op 1 januari 2006. De ministeriële regeling zal derhalve in de eerste helft van 2005 worden opgesteld.

Door de leden van de fractie van de VVD worden vragen gesteld over de algemene maatregel van bestuur waarin en waardoor regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop de premievrije aanspraak moet worden berekend en wanneer een opgave van die waarde zal moeten worden verstrekt.

Op dit moment kan niet worden aangegeven wanneer deze AMvB gereed zal zijn. Aan de toezichthouder en aan de pensioenkoopels is toegezegd dat zij nauw bij de totstandkoming van deze regels zullen worden betrokken. De regering acht het absoluut noodzakelijk om nadere regels te kunnen stellen, maar dit betekent niet dat de manier waarop deze regels zullen worden uitgewerkt compleet nieuw zal zijn. Er zal nauwe aansluiting worden gezocht bij de rekenregels die zijn opgesteld voor de waardeoverdracht. Een nieuw element in deze regelgeving zal zijn dat aangegeven zal moeten worden op welke wijze de waarde moet worden berekend in geval van een flexibele pensioenregeling met een spijleeftijd van bijvoorbeeld 62 jaar. Er zal een formule moeten worden opgesteld om te zorgen dat bij iedere vergelijkbare regeling de afkoopwaarde op gelijke wijze wordt berekend.

Het ligt inderdaad voor de hand dat de AMvB inzake de afzonderlijke informatieverplichting met betrekking tot de afkoopwaarde van prepen-sioenrechten komt te vervallen met invoering van de Pensioenwet. Op grond van de Pensioenwet zullen immers, zoals al eerder opgemerkt, aangescherpte informatieverplichtingen worden opgenomen met betrekking tot alle pensioen-soorten die onder de reikwijdte van de wet vallen. Een afzonderlijke AMvB is dan niet langer nodig.

Voor wat betreft het wetsvoorstel Wet verplichte beroepspensioen-regeling¹ kan het volgende worden opgemerkt.

Er wordt gevraagd of het wel nodig is een aparte delegatiebepaling op te nemen in deze wet en of niet kan worden verwezen naar de delegatiebepaling in de PSW. Het is inderdaad nodig om een aparte delegatiebepaling op te nemen, omdat het anders niet mogelijk zou zijn om met betrekking tot beroepspensioenregelingen nadere regels te stellen. Dat er een aparte delegatiebepaling is opgenomen wil echter niet zeggen dat er ook een eigenstandige AMvB getroffen moet worden. Indien er onder deze wet bijvoorbeeld al een verzamelbesluit hangt kunnen de betreffende bepalingen daar in worden opgenomen. Ook kan gekozen worden om een gezamenlijk besluit te treffen op grond van beide delegatiebepalingen.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke regels zullen worden gesteld op grond van de in artikel 32aa, achtste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 opgenomen delegatiebepaling. In de artikels-gewijze toelichting bij artikel 32aa Wet op de loonbelasting 1964 zijn reeds een aantal voorbeelden gegeven van regels die zullen worden gesteld bij ministeriële regeling. Dit betreft onder andere de uitwerking van een aantal begrippen zoals het begrip «drukkend» en het begrip «regeling voor vervroegde uittreding». Het betreft met name regels die de uitvoeringspraktijk verduidelijken.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 481.

De leden van de fractie van de VVD constateren dat artikel I, onderdeel O, van het onderhavige wetsvoorstel op 1 januari 2005 in werking treedt. In 2005 betekent dit dat voor VUT-regelingen die in 2005 worden geïntroduceerd het nieuwe artikel 32aa van de Wet op de loonbelasting 1964 onmiddellijk van toepassing is. Voor op 31 december 2004 reeds bestaande VUT-regelingen geldt op grond van het per 1 januari 2005 nieuwe artikel 38c, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 dat tot 1 januari 2006 de huidige bepalingen van toepassing blijven en het nieuwe artikel 32aa van de Wet op de loonbelasting 1964 buiten toepassing blijft. In artikel 32aa juncto artikel 38c van de Wet op de loonbelasting 1964 wordt derhalve geregeld dat vanaf 1 januari 2006 VUT-uitkeringen (met uitzondering van de in artikel 38c, tweede lid, bedoelde gevallen) niet zonder additionele heffing kunnen geschieden. In de artikelsgewijze toelichting is aangekondigd dat de in artikel 32aa, achtste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 opgenomen delegatiebepaling zal worden aangewend om het begrip «drukkend» in bepaalde praktische gevallen te duiden. Hierbij is als voorbeeld gegeven hoe kan worden omgegaan met op 1 januari 2006 bestaande reserves in VUT-fondsen. Deze bestaande reserves zullen worden toegerekend aan de onder het overgangsrecht vallende uitkeringen (ten behoeve van werknemers van 55 jaar en ouder op 1 januari 2005 en ten behoeve van op 1 januari 2006 reeds lopende uitkeringen). Aangezien artikel 32aa Wet op de loonbelasting 1964 op 1 januari 2005 in werking treedt voor nieuwe regelingen voor vervroegde uittreding zal dit onderdeel van de ministeriële regeling voor die datum gereed zijn.

14. Commentaar

De leden van de PvdA-fractie vragen om een reactie op alle position papers die zijn gemaakt ten behoeve van de hoorzitting van 11 oktober jl. Een groot deel van de in de genoemde position papers aan de orde gestelde punten, is in het voorgaande al uitgebreid aan de orde gekomen en behoeft in zoverre geen bespreking meer. Het gaat hierbij met name om de noodzaak van de thans voorgestelde maatregelen ter zake van de fiscale behandeling van VUT- en prepensioenregelingen, de gevolgen van deze maatregelen voor de arbeidsparticipatie, de in deze voorstellen opgenomen dubbele heffing, de relatie met het pensioenconvenant, de gedachte van de spaarVUT, de vormgeving van het overgangsrecht en de verdedigbaarheid van de daarin opgenomen leeftijdsgrenzen, de gevolgen voor jongeren, de te verwachten gedragsreacties van sociale partners, de haalbaarheid van de invoeringstermijnen, het financiële voordeel van de toepassing van de omkeerregel, de toegankelijkheid van de levensloopregeling voor zowel lage als hoge inkomens en voor zowel mannen als vrouwen, de koppeling van de opname van het gespaarde tegoed aan het opnemen van onbetaald verlof, de anticumulatie van de levensloopregeling en de spaarloonregeling en de tijdelijkheid van de ouderschapsverlofkorting. Onderstaand wordt ingegaan op de punten uit de position papers die in deze nota nog niet aan de orde zijn gekomen, maar wel een reactie behoeven.

In de bijdrage van de RMU is een voorbeeld opgenomen met betrekking tot de vervroeging van de ingangsdatum van het ouderdomspensioen. In dat voorbeeld wordt ten onrechte voorbij gegaan aan de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om de pensioenuitkering zodanig te variabiliseren dat de pensioenuitkering in de periode tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd gelijk is aan het bedrag dat daarna aan pensioen en AOW samen wordt ontvangen. In deze nota is deze mogelijkheid nader toegelicht.

In de bijdrage van FNV, CNV en MHP wordt terecht gesteld, dat de voorgestelde heffingssystematiek niet op instigatie van de genoemde vakbonden tot stand is gekomen. Dat hebben wij ook niet willen suggereren. Dat

neemt niet weg dat op verzoek van de sociale partners is gezocht naar een alternatief voor de aanvankelijk in het Belastingplan 2004 opgenomen systematiek, waarbij de aanspraak ineens zou worden belast bij het ingaan van uitkeringen, maar deze uitkeringen vervolgens belastingvrij waren, en dat de thans gekozen systematiek onderdeel uitmaakte van de in de regiegroep besproken voorstellen.

Met betrekking tot de wijze van belastingheffing over de prepensioenaanspraken, waar zowel in de hiervoor genoemde bijdrage als in de bijdrage van Prof. Dr. L.G.M. Stevens naar wordt gevraagd, kan het volgende worden opgemerkt. Voor de vaststelling van de voor de loonbelasting in aanmerking te nemen waarde van de prepensioenaanspraken is artikel 13 van de Wet op de loonbelasting 1964 van belang. Op grond van dit artikel en de daarop gebaseerde regels wordt de als loon in aanmerking te nemen waarde van de pensioenaanspraak gesteld op het bedrag dat bij een derde wordt gestort teneinde de waarde te dekken, verminderd met het bedrag dat de werknemer ter zake in rekening wordt gebracht. De facto betekent dit, dat de waarde van de prepensioenaanspraak wordt gesteld op de door de werkgever betaalde premie. In de situatie dat geen bedragen bij een derde worden gestort wordt de waarde van de aanspraak gesteld op de bedragen die bij een derde zouden moeten worden gestort om de aanspraak te dekken, hetgeen derhalve tot hetzelfde resultaat leidt als in de situatie dat wel bedragen bij een derde worden gestort. Voor de waarde van de aanspraak die in aanmerking moet worden genomen voor de belastingheffing in box 3 zijn de in artikel 19 van het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001 opgenomen waarderingsregels van toepassing.

Het door de NOB aangedragen alternatief voor de voorstellen met betrekking tot de fiscale behandeling van VUT -en prepensioenregelingen leidt tot een beperking van de opbouw mogelijkheden van een op 65-jarige leeftijd ingaand ouderdomspensioen. Zoals we eerder hebben aangegeven, achten wij een dergelijke beperking ongewenst.

De leden van de fracties van de PvdA, VVD en D66 merken op dat banken en verzekeraars aan hebben gegeven dat er geen markt is voor levensloopregelingen. Deze leden vragen om meer inzicht te geven in de deelname aan verloopspaarregelingen. De leden van de VVD-fractie en de fractie van D66 vragen verder in te gaan op de opvatting van de banken en verzekeraars dat voor hen de uitvoering van de levensloopregeling financieel oninteressant is omdat zij niet verwachten dat veel mensen gebruik zullen gaan maken van de regeling omdat andere manieren van sparen aantrekkelijker zijn.

De regering heeft er vertrouwen in dat de levensloopregeling een aantrekkelijk product kan zijn voor banken en verzekeraars om aan te bieden. Hierbij wordt er op gewezen dat, anders dan bij de verloopspaarregeling, de werknemer door het wettelijke recht niet langer afhankelijk is van zijn werkgever om deel te kunnen nemen aan de levensloopregeling. Ook is het uitvoeren van levensloopregeling geen verplichting voor banken en verzekeraars. Banken en verzekeraars zijn vrij om op basis van commerciële doeleinden een afweging te maken of, en in welke vorm zij een levensloopproduct willen aanbieden. Door het naast elkaar laten bestaan van verschillende spaarvormen, al dan niet fiscaal gefacilieerd, wordt tegemoet gekomen aan de individuele preferenties van werknemers. De meest recente informatie over CAO-afspraken over verloopsparen betreft het jaar 2002. In 53% van de CAO's zijn in 2002 afspraken over verloopsparen aangetroffen. In 74% van deze CAO's (dat is 39% van alle CAO's) gaat het om een tijd-voor-tijd-regeling. In 24% van deze CAO's (dat is 13% van alle CAO's) gaat het om zowel een tijd-voor-tijd-regeling als om een tijd-voor-geld-regeling. Deze CAO-afspraken betreffen afspraken over

verlofsparen in het algemeen en betreffen niet persé de fiscale verlofspaarregeling.

Er is weinig bekend over het gebruik van de fiscale verlofspaarregeling. Verondersteld wordt dat in 2006 (bij ongewijzigd beleid) circa 300 000 werknemers (4% van alle werknemers) gebruik zouden maken van de verlofspaarregeling. Deze veronderstelling wordt onderschreven door de resultaten van het SCP-onderzoek naar het gebruik van regelingen voor verlof en aanpassing van de arbeidsduur (SCP, april 2004).

15. Evaluatie

Zowel de leden van de CDA-fractie als van de VVD-fractie hebben vragen gesteld over een evaluatie van de levensloopregeling. De leden van de fractie van de VVD vragen de regering daarbij een jaarlijkse rapportage toe te zeggen met de effecten met de maatregelen uit het wetsvoorstel.

Gegeven het feit dat de levensloopregeling per 1 januari 2006 wordt geïntroduceerd, wordt een evaluatie niet eerder voorzien dan in 2011 wanneer de regeling voldoende tijd heeft gehad om bekend en gebruikt te worden. Met de levensloopregeling beoogt de regering een regeling te creëren die voor alle vormen van verlof kan worden ingezet. De levensloopregeling zal in ieder geval op basis van deze ijkpunten worden geëvalueerd. In de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal jaarlijks over de regeling worden gerapporteerd. De levensloopregeling bevordert dat werknemers arbeid en zorg kunnen combineren (beleidsdoelstelling 25, Begroting SZW 2005) en daarmee vormt de regeling één van de instrumenten die beogen de groep werknemers die wel wil combineren maar dat feitelijk (nog) niet doet, met 25% te verkleinen (prestatie-indicator; Begroting SZW 2005, p. 31). Het bereiken van deze prestatie zal de komende jaren door een beleidsmonitor worden gevolgd. De eerste meting ten behoeve van deze monitor zal plaatsvinden in 2005.

II. ARTIKELSGEWIJS

16. Artikel 11 Wet op de loonbelasting 1964

Evenals de leden van de fractie van de LPF acht de regering het onwenselijk dat de in artikel 11, eerste lid, onderdeel g, van de Wet op de loonbelasting 1964 opgenomen stamrechtvrijstelling, aangewend kan worden als een regeling voor vervroegde uittreding. Om deze reden wordt in artikel II, onderdeel A, onder 1, van het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld deze stamrechtvrijstelling te laten vervallen.

17. Artikel 19g Wet op de loonbelasting 1964

De leden van de fractie van de LPF vragen of een vrijgestelde bijdrage van een werkgever ingevolge een regeling voor verlofsparen kan cumuleren met een fiscaal gefacilieerde levensloopregeling. Per 1 januari 2006 gaat de verlofspaarregeling op in de levensloopregeling. Op dat moment wordt op grond van artikel II, onderdeel A, onder 2, van het onderhavige wetsvoorstel de vrijstelling voor bijdragen ingevolge een verlofspaarregeling in artikel 11, eerste lid, onderdeel j, onder 5°, van de Wet op de loonbelasting 1964 vervangen door een vrijstelling van de bijdragen ingevolge een levensloopregeling. De door de leden van de fractie van de LPF bedoelde cumulatie komt niet voor.

18. Artikel 38c wet op de loonbelasting 1964

De leden van de fractie van de LPF vragen of de regering bereid is om de in artikel 38c, tweede lid, aanhef, Wet op de loonbelasting 1964 opgenomen overgangsregeling te verruimen tot bijvoorbeeld «een op 31 december 2005 bestaande regeling voor vervroegde uittreding». De door de leden van de fractie van de LPF voorgestelde aanpassing zou bewerkstelligen dat in 2005 nog nieuwe VUT-regelingen geïntroduceerd kunnen worden. Er is voor gekozen om alleen VUT-regelingen die bestaan op het moment waarop de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling in werking treedt (1 januari 2005) tegemoet te komen. Bij VUT-regelingen die na deze datum tot stand komen is geen sprake van vertrouwen van de werknemers dat ze gebruik zouden kunnen maken van de mogelijkheid om in 2005 vervroegd uit te treden. Een overgangstermijn is voor deze groep derhalve niet vereist.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

Door de leden van meerdere fracties is gewezen op de relatief sterke stijging van de arbeidsparticipatie in de afgelopen tien jaar. De werkgelegenheid onder de bevolking van 15–64 jaar nam toe met 10%-punt tegen een stijging van 4%-punt gemiddeld in de EU-15 landen. In 2003 kwam de werkgelegenheidsgraad in Nederland uit op 73,5%, ruim boven het EU-15 gemiddelde van 64,4%. Nog opvallender is de stijging van de werkgelegenheid onder ouderen. Hier steeg de werkgelegenheidsgraad in de afgelopen tien jaren in Nederland met 16%-punt tegen 6%-punt gemiddeld in EU-15. In 2003 kwam de werkgelegenheidsgraad van ouderen in Nederland uit op 44,8%. Dat is 3%-punt hoger dan het gemiddelde van 41,7% voor de EU-15 landen als geheel.

Bij een ontwikkeling die, zoals blijkt uit bovenstaande Eurostat-cijfers, zozeer de goede kant op gaat, rijst de vraag waarom het dan toch nodig is nu de ingrijpende maatregelen te nemen die in het wetsvoorstel besloten liggen? Ter beantwoording van deze vraag die in andere bewoordingen steeds terug komt, wordt in deze bijlage eerst ingegaan op de (interpretatie van) de diverse gepresenteerde cijfers over de (ontwikkeling van de) arbeidsparticipatie en met name die van ouderen. Vervolgens komt de noodzaak van de ingrijpende maatregelen aan de orde. Tot slot wordt stilgestaan bij de effecten van het wetsvoorstel op de arbeidsparticipatie. [De bijlage besluit met de beantwoording van de resterende vragen met betrekking tot de arbeidsparticipatie.]

Cijfers

Waar het gaat om versterking van het economisch draagvlak van de collectieve voorzieningen moet allereerst worden vastgesteld dat de cijfers van de arbeidsparticipatie in personen slechts één kant van het draagvlak vormen. De hoeveelheid uren die gemiddeld per persoon wordt gewerkt, vormt de andere kant. Het totaal aantal gewerkte uren bepaalt de sterkte van het draagvlak.

Terwijl Nederland in de Europese Unie behoort tot de landen met de hoogste arbeidsparticipatie onder de potentiële beroepsbevolking, blijkt ons land waar het gaat om het aantal per werkzame persoon feitelijk gewerkte uren de laagste plaats in te nemen. Tabel 1 laat zien dat de combinatie van beide cijfers in 2002 een draagvlak oplevert dat in kracht 4% achterblijft bij het gemiddelde van de EU-15 landen.

Tabel 1 Gewerkte uren per hoofd van de potentiële beroepsbevolking, 2002

	Arbeidsparticipatie in personen		Feitelijk gewerkte uren per werkende		Feitelijk gewerkte uren per hoofd van de potentiële beroepsbevolking (draagvlak)	
	1	EU-15=100	2	EU-15=100	3 (=1*2/100)	EU-15=100
Nederland	74,4	116	1 340	83	997	96
EU-15	64,3	100	1 615	100	1 038	100

Bron: Eurostat, Groeibrief.

¹ Voor meer uitgebreide informatie over feitelijk gewerkte uren per werkende zij verwezen naar de *OECD Employment Outlook 2004*, p. 35 en p. 312. Op basis van deze OESO-cijfers heeft het CPB berekeningen gemaakt over de feitelijk gewerkte uren per hoofd van de potentiële beroepsbevolking die zijn opgenomen in de *Macro Economische Verkenning 2005*, p. 108.

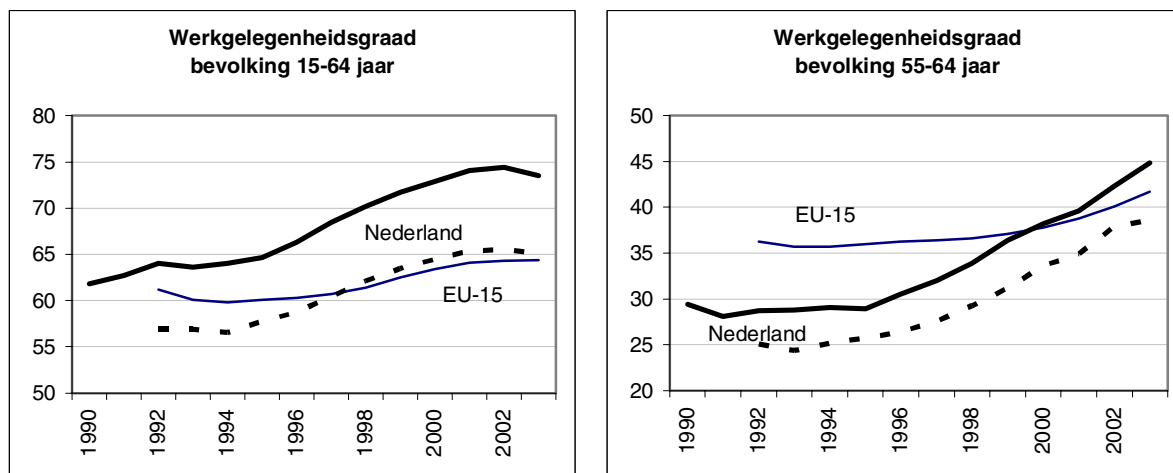
De onder andere door prof. De Beer onder de aandacht gebrachte Eurostat-cijfers die betrekking hebben op personen met banen van ten minste 1 uur per week, kunnen dus volledig worden onderschreven, maar wel met de aantekening dat deze slechts één kant van het draagvlak van de collectieve voorzieningen in beeld brengen. Helaas publiceert Eurostat geen reguliere statistieken met cijfers over de feitelijk gewerkte uren per werkende¹. Bovendien zijn deze cijfers niet beschikbaar met een onderverdeling naar leeftijdsgroep. Een *second best*

benadering van de werkgelegenheid als draagvlak van de collectieve voorzieningen zou daarom gevonden kunnen worden in de werkgelegenheid herleid naar voltijdequivalenten. Maar ook hier ontbreekt een onderverdeling naar leeftijdsgroep.

Voor Nederland is echter een alternatieve benadering beschikbaar die aansluit op de gangbare praktijk van CBS en CPB om bij de werkgelegenheid in personen een onderscheid te maken tussen banen van ten minste 12 uur per week en banen van minder dan 12 uur per week¹. Voor personen met banen van ten minste 12 uur per week is de werkgelegenheidsgraad in 2002 volgens het CBS uitgekomen op 65,6%. Dat is 2% boven het Eurostat- gemiddelde voor de EU-15 landen. Een keuze om de Nederlandse werkgelegenheidscijfers te beperken tot personen met banen van ten minste 12 uur per week, kan dan worden gezien als de resultante van een operatie waarbij, ter wille van de internationale vergelijkbaarheid, de gewerkte uren in banen van minder dan 12 uur per week als het ware worden overgeheveld naar grotere banen. Daarom wordt hieronder om pragmatische redenen gewerkt met de reguliere CBS-cijfers als best beschikbare benadering van de werkgelegenheid als draagvlak voor de collectieve voorzieningen.

Grafiek 1 geeft de ontwikkeling van de werkgelegenheid conform Eurostat en CBS, waarbij de CBS cijfers betrekking hebben op personen met banen van ten minste 12 uur per week.

Grafiek 1



Bron: Eurostat (doorgetrokken lijnen) en CBS (stippellijnen).

Uit grafiek 1 blijkt dat de werkgelegenheid conform de CBS-statistieken een vergelijkbare stijging heeft doorgemaakt als in de Eurostat-cijfers voor Nederland, alleen op een iets lager niveau. Dat geldt ook voor de werkgelegenheid onder ouderen. Volgens de CBS-cijfers is de werkgelegenheidsgraad onder ouderen in 2003 uitgekomen op 38,6% tegen 41,7% voor de EU-15 landen als geheel. Tabel 2 geeft op verzoek van de leden van de PvdA-fractie een internationale vergelijking van de werkgelegenheid onder ouderen op basis van Eurostat-cijfers.

¹ De werkgelegenheid onder personen met banen van minder dan 12 uur per week is volgens het CBS geconcentreerd onder vrouwen en jongeren. Van de 821 duizend personen die in 2003 een baan hadden van minder dan 12 uur per week, was 67% vrouw, 36% jonger dan 20 jaar en 53% jonger dan 25 jaar. Onder de jongeren tot 25 jaar zijn de kleine banen in min of meer gelijke mate verdeeld onder mannen en vrouwen. Opvallend is voorts dat de afgelopen jaren het aantal kleine banen onder oudere mannen relatief fors is toegenomen.

Tabel 2 Werkgelegenheidsgraad ouderen (55–64 jaar) in EU-landen

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003
Nederland	29,4	28,7	29,1	30,5	33,9	38,2	42,3	44,8
Duitsland	–	36,2	36,6	37,9	37,7	37,6	38,8	39,5
Frankrijk	30,7	29,8	29,6	29,4	28,3	29,9	34,7	36,8
Verenigd koninkrijk	49,1	47,6	47,4	47,7	49,0	50,8	53,5	55,5
Italië	–	–	29,3	28,6	27,7	27,7	28,9	30,3
Spanje	36,9	36,0	32,6	33,2	35,1	37,0	39,7	40,8
België	21,5	22,2	22,5	21,9	22,9	26,3	26,6	28,1
Denemarken	54,0	53,0	50,9	49,1	52,0	55,7	57,9	60,2
Zweden	69,8	67,3	62,0	63,4	63,0	64,9	68,0	68,6
Finland	41,9	37,0	33,2	35,4	36,2	41,6	47,8	49,6

Bron: Eurostat. Eurostat publiceert voor de EU-15 landen geen cijfers die verder teruggaan dan 1990.

Tabel 3 geeft de ontwikkeling van de werkgelegenheidsgraad in de afgelopen tien jaren, op verzoek van de leden van de SP-fractie uitgesplitst in de leeftijdsgroepen 55–59 en 60–64 jaar.

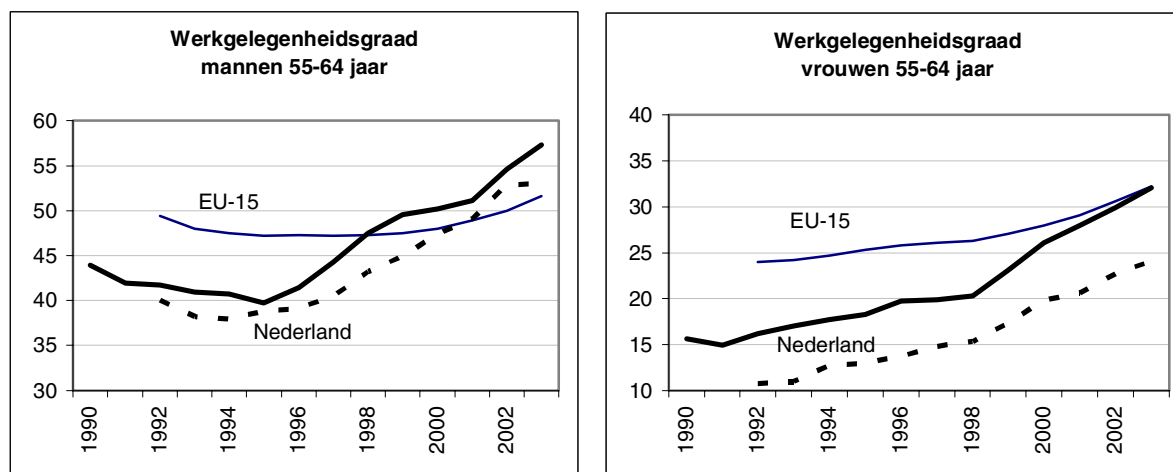
Tabel 3 Werkgelegenheidsgraad ouderen naar leeftijdsgroep

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
55–59 jaar	37,8	39,1	39,8	41,6	43,8	46,3	48,8	51,1	53,8	53,4
60–64 jaar	11,5	11,2	11,3	11,4	12,3	13,4	15,5	14,9	17,0	18,6
Totaal 55–64	25,2	25,8	26,4	27,6	29,3	31,2	33,6	34,9	37,9	38,6

Bron: CBS.

Grafiek 2 geeft de uitsplitsing van de werkgelegenheid onder ouderen naar geslacht.

Grafiek 2



Bron: Eurostat (doorgetrokken lijnen) en CBS (stippellijnen).

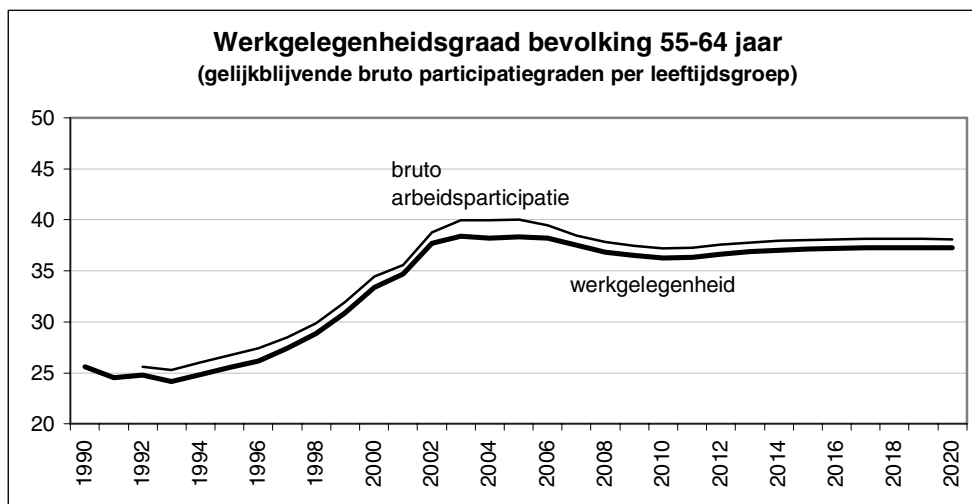
Uit deze grafiek blijkt dat niet alleen de werkgelegenheid onder oudere vrouwen relatief sterk is gestegen, maar ook onder die van mannen. Volgens zowel de Eurostat als CBS-definitie is de werkgelegenheid van oudere mannen boven het EU-15 gemiddelde uitgekomen. Voor vrouwen ligt de werkgelegenheidsgraad van 24% volgens de CBS-definitie nog ruim onder het EU-15 gemiddelde van 32%.

Noodzaak maatregelen

Gezien de stijging van de werkgelegenheid onder ouderen in de afgelopen tien jaren ligt de vraag voor de hand waarom ingrijpende maatregelen nodig zijn om een verdergaande stijging te verzekeren, terwijl deze stijging mogelijk ook zonder nader beleid zou kunnen doorgaan. De verwachting dat de trend uit het verleden vanzelf doorzet houdt evenwel geen rekening met de onderliggende demografische ontwikkeling. De leden van de fractie van D66 hebben hiervoor aandacht gevraagd. De na-oorlogse geboortegolf die de werkgelegenheidsgraad van 55–64 jarigen thans optilt, zal de komende jaren weer voor een terugval zorgen omdat de golf dan de grens van 60 jaar passeert. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een berekening waarbij de in 2003 bereikte bruto arbeidsparticipatie per leeftijdsgroep constant worden gehouden. Voor de leeftijdsgroep 55–59 jaar is deze circa 55% en minder dan 20% voor de leeftijdsgroep 60–64.

Grafiek 3 laat zien dat de bruto arbeidsparticipatie na een maximum van 40% de komende jaren als gevolg van het doorrollen van de na-oorlogse geboortegolf daalt tot 37,2% in 2010. Ook de werkgelegenheidsgraad gaat in grafiek 3 als gevolg van de ontwikkeling van het arbeidsaanbod een daling vertonen. Hierbij is aangenomen dat de totale werkgelegenheid conform de ramingen van het CPB daalt met 1% in 2004, waarop een stijging volgt van 1/4% in 2005. Voor de jaren na 2005 is een jaarlijkse stijging van 1/4% veronderstelt, totdat het arbeidsaanbod deze stijging afremt.

Grafiek 3



Bron: SZW op basis van CBS-statistieken (statische prognose).

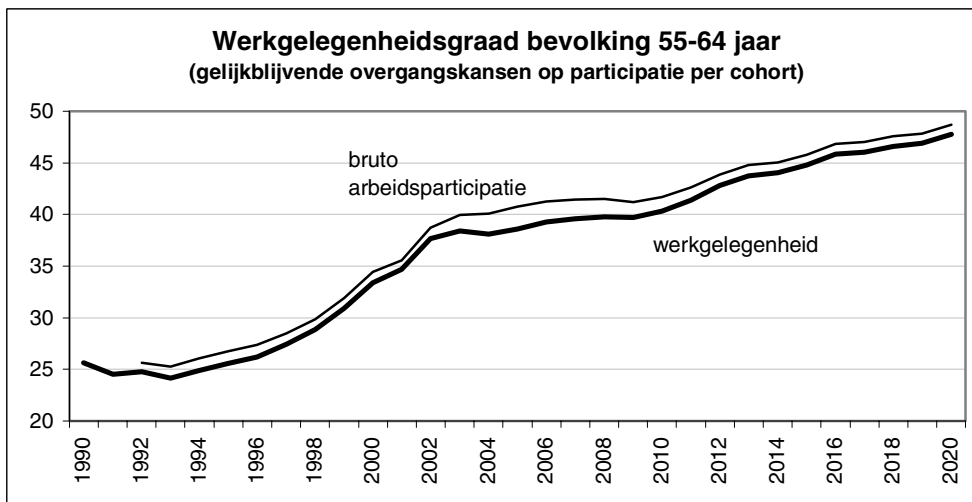
¹ De hier gevolgde benadering komt overeen met de prognose die de OESO voor de afzonderlijke OESO-landen heeft opgesteld. De OESO illustreert deze dynamische aanpak aan de hand van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van vrouwelijke cohorten in Nederland. Zie Annex 3 *Static versus dynamic baseline scenarios* in J.M. Burniaux, R. Duval en F. Jaumotte, *Coping with ageing: a dynamic approach of alternative policy options on future labour supply in OECD countries*, Economic Department Working paper 371, 21 juni 2004, <http://www.oecd.org/eco>.

In grafiek 3 is geen rekening gehouden met de opwaartse dynamiek die ontstaat bij een stijging van de arbeidsparticipatie. Door de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van zowel mannen als vrouwen per geboortegeneratie te volgen kan bij het ouder worden van de cohorten de overgangskansen op (behoud van) werk worden vastgesteld. Deze kansen blijken betrekkelijk stabiel. Door te veronderstellen dat de meest recent gerealiseerde overgangskansen ook in de toekomst gelden, kan een prognose worden gemaakt van de ontwikkeling van de bruto arbeidsparticipatie in de toekomst. De inmiddels gerealiseerde hogere arbeidsparticipatie van jongere cohorten komt daardoor in de toekomst bij het ouder worden van deze cohorten tot uitdrukking in een hogere arbeidsparticipatie per leeftijdsgroep¹.

Grafiek 4 brengt deze dynamiek in beeld in zijn uitwerking op de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen in de leeftijd van 55–64 jaar. Vooral meer vrouwen bereiken bij gelijkblijvende overgangskansen werkend de leeftijd van 55 jaar, zodat ook in bruto arbeidsparticipatie in de leeftijdsgroep 55–64 jaar toeneemt.

In vergelijking met grafiek 3 vermengt het effect van de na-oorlogse geboortegolf zich in grafiek 4 met de participatiegolf die de stijging van de arbeidsparticipatie in het verleden op gang heeft gebracht. Maar ook in deze grafiek vlakt de stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen de komende jaren duidelijk af. Onder dezelfde veronderstellingen met betrekking tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid als gehanteerd in grafiek 3, resulteert in de berekeningen die aan grafiek 4 ten grondslag liggen een werkgelegenheidsgraad onder de oudere bevolking die in 2010 uitkomt op 40,3%¹. Dat is maar weinig meer dan de 38,4%² die in 2003 is gerealiseerd. Om de Lissabon doelstelling «50% werkgelegenheidsgraad onder ouderen van 55–64 jaar» te kunnen halen zijn dus nadere maatregelen nodig.

Grafiek 4



Bron: SZW op basis van CBS-statistieken (dynamische prognose).

Met het bovenstaande is allereerst antwoord gegeven op de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de VVD naar de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de komende 20 jaar zonder de voorgestelde wet. Dit antwoord bevat bovendien een reactie op de veronderstelling van prof. De Beer dat als de ontwikkeling van de afgelopen tien jaar doorzet, Nederland de EU-doelstelling van 50% gemakkelijk zal halen.

Uit het bovenstaande blijkt dat het voldoen aan de Lissabon doelstelling geen geringe opgave vormt, zeker niet indien deze wordt geformuleerd in banen van ten minste 12 uur per week.

In reactie op de desbetreffende vragen van de leden van de PvdA-fractie brengt de regering nogmaals haar teleurstelling onder woorden dat het Voorjaarsoverleg tussen de regering en de sociale partners niet tot de beoogde overeenstemming heeft geleid. Daarom ziet de regering zich gedwongen om de regelgeving die voorziet in fiscale facilitering van VUT en prepensioen te schrappen.

Voor wat betreft de door de leden van de fracties van de PvdA en de VVD gevraagde streefcijfers voor de arbeidsparticipatie van ouderen voor de komende jaren, verwijst de regering naar de regeringsstandpunt *Stimuleren langer werken van ouderen* van 29 april 2004 met een doelstelling van 40% in 2007, waarna, mede als gevolg van het wetvoorstel, de

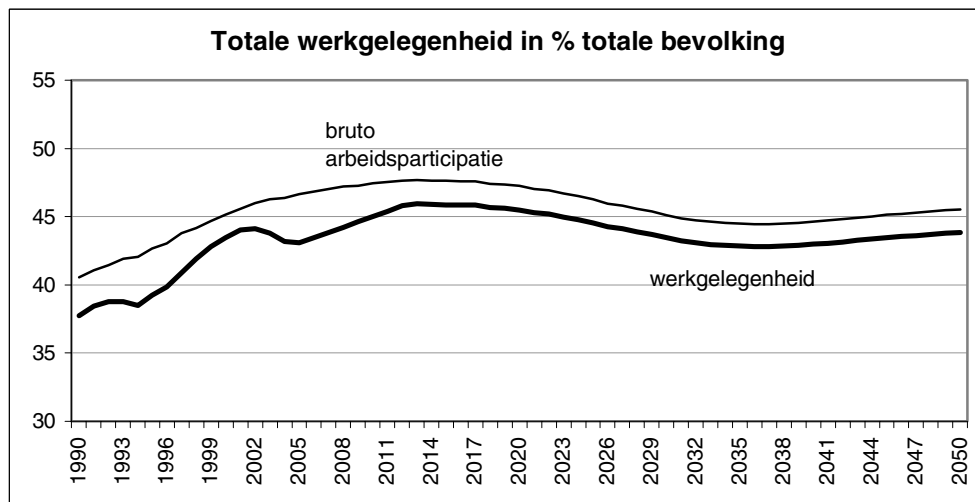
¹ In 2020 resulteert een werkgelegenheidsgraad van 47,8. Dit komt nagenoeg overeen met de arbeidsparticipatie onder ouderen van 48,5% voor 2025 in het basisscenario dat de OESO voor Nederland heeft opgesteld. Zie tabel 1 in Annex 7 *Impact of pension reforms on participation of older workers* in J.M. Burniaux e.a., op. cit.

² Dit cijfer van 38,4 ligt iets onder het eerder genoemde CBS-cijfer van 38,6. Het CBS en Eurostat drukken de participatiecijfers uit in procenten van de potentiële beroepsbevolking, dat is de bevolking van 15–64 jaar minus de bevolking van 15–64 jaar die is opgenomen in inrichtingen, zoals ziekenhuizen en gevangenissen. In de SZW-berekeningen is de potentiële beroepsbevolking eenvoudigshalve gelijk verondersteld aan de bevolking van 15–64 jaar.

werkgelegenheidsgraad kan oplopen naar 45% in 2010. Inclusief banen van minder dan 12 uur per week komt dan de Lissabon doelstelling van 50% binnen bereik.

De noodzaak om nadere maatregelen te nemen spreekt ook uit de ontwikkeling van de totale werkgelegenheid als percentage van de totale bevolking. Uit grafiek 5 blijkt dat deze werkgelegenheidsgraad in de dynamische prognose die aan grafiek 4 ten grondslag ligt, in 2013 een top bereikt van 45,9% om vervolgens een gestage daling in te zetten tot 42,8% in 2038. Om condities te creëren waaronder een daling van de welvaart voor grote groepen van de bevolking kan worden voorkomen, legt de OESO in haar aanbevelingen sterk de nadruk op beleid dat voorkomt dat de werkgelegenheid als percentage van de totale bevolking gaat dalen¹.

Grafiek 5



Bron: SZW op basis van CBS-statistieken (dynamische prognose).

De noodzaak om nu maatregelen te nemen ter bevordering van de arbeidsparticipatie in het algemeen en van ouderen in het bijzonder spreekt voorts uit grafiek 6. Deze grafiek toont allereerst de ontwikkeling van de bevolking van 65 jaar en ouder als percentage van de bevolking van 15 tot 64 jaar. Deze grijze druk stijgt van 20,6% nu tot 39% in 2038. De verdubbeling van de grijze druk volgt uit de bevolkingsprognose van het CBS en is nauwelijks gevoelig voor beleidsinvloeden. Dat geldt niet voor de twee andere in grafiek 6 getoonde ratio's.

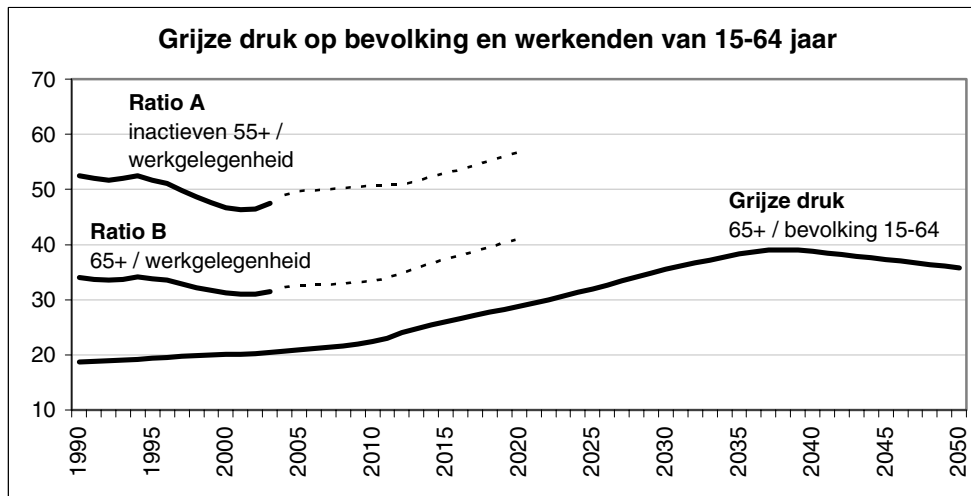
Om het economisch draagvlak van de collectieve voorzieningen veilig te stellen moet worden voorkomen dat het aantal 65-plussers als percentage van de totale werkgelegenheid (in grafiek 6 is dit ratio B) gelijk met de stijging van de grijze druk mee omhoog gaat. Tegenover iedere gepensioneerde komen dan gelijkelijk steeds minder werkenden te staan die het toenemend beroep van de 65-plussers op de collectieve voorzieningen moeten opbrengen.

Grafiek 6 laat zien dat de daling die ratio B in de tweede helft van de jaren negentig te zien heeft gegeven, inmiddels tot stilstand is gekomen. In de dynamische prognose die aan grafiek 4 ten grondslag ligt, resulteert een ontwikkeling van ratio b die parallel met de grijze druk mee omhoog gaat. Dit geldt ook voor ratio A waarbij in de teller het aantal 65-plussers is vermeerderd met het niet-werkende deel van de bevolking van 55–64 jaar. De daling van ratio A is in de jaren negentig sterker geweest dan die van ratio A, maar de recente omslag is bij ratio A veel manifester. In 2003 steeg ratio A met een vol procentpunt, terwijl de grijze druk in dat jaar

¹ OESO, *Maintaining prosperity in an ageing society*, Parijs, 1998.

slechts met 0,2%-punt toenam. Ook voor deze ratio moet zonder nader beleid met een verdergaande stijging rekening worden gehouden.

Grafiek 6



Bron: SZW op basis van CBS-statistieken (dynamische prognose).

Mede omdat de huidige minder gunstige werkgelegenheidssituatie vervroegde uittreding onder ouderen meer in de hand kan gaan werken, is het van belang om nu de maatregelen te nemen die langer doorwerken structureel bevorderen. Door de noemer van de ratio's A en B tijdig te verbreden kan de ontwikkeling van beide ratio's in de richting van de grijze druk worden afgebogen.

Bij ratio A geldt bovendien dat het mes hier aan twee kanten snijdt. Bij een toenemende aantal oudere werkenden vermindert de teller, terwijl de noemer tegelijkertijd groter wordt.

Effecten op arbeidsparticipatie

De scherpe omslag die zich recent heeft voorgedaan in de ratio van het aantal niet-werkende 55-plussers ten opzichte van de totale werkgelegenheid, en de verdere oploop die voor deze ratio zonder nader beleid mag worden verwacht, onderstreept de noodzaak om tijdig adequate maatregelen te nemen. Het voorliggende wetsvoorstel strekt daartoe. Terecht wordt dan de vraag gesteld naar de effecten op de arbeidsparticipatie die van het wetsvoorstel mogen worden verwacht.

In het *Centraal Economisch Plan 2004* stelt het CPB dat de effecten van de afschaffing van de fiscale facilitatie van VUT en prepensioen aanzienlijk kunnen zijn, maar dat veel ook afhangt van de reactie van de sociale partners en de betrokken individuen. Het CPB volstaat met een kwalitatieve analyse van de mogelijke effecten op het arbeidsaanbod. Het onderscheidt daarbij een drietal scenario's die alle uitgaan van de veronderstelling dat de baten van de afschaffing van de fiscale facilitatie volledig worden teruggegeven in de vorm van een algemene lastenverlichting op arbeid. Omdat deze lastenverlichting niet is voorzien, volgt hieronder, mede in reactie op de vragen van de leden van de SP-fractie, een korte duiding van de scenario's zonder de door het CPB veronderstelde lastenverlichting.

- Repareren. In dit scenario blijft het oorspronkelijke ambitieniveau van de prepensioenopbouw gehandhaafd. Dit vergt hogere premies. Binnen de loonruimte zal de hogere premie dan zorgen voor een

verschuiving van huidig loon naar uitgesteld loon. Er zijn dan twee mogelijkheden:

- De loonruimte neemt toe. De hogere premies worden in dit geval afgewenteld op de werkgevers met een verslechtering van de concurrentiepositie als gevolg. Door de resulterende aantasting van de werkgelegenheid noopt deze optie tot een terugkeer naar de evenwichtige loonruimte.
- De loonruimte neemt niet toe. De werknemers moeten genoeg nemen met een lager netto loon als gevolg van de collectief overeengekomen hogere premie. Daardoor kan een spanning ontstaan tussen collectieve afspraken en de behoefte aan meer ruimte voor individuele keuzemogelijkheden. Dat leidt naar de twee volgende scenario's.
- Accepteren. Indien de collectieve regelingen zonder reparatie op een lager ambitieniveau worden voortgezet, is het aan de individuele werknemers om te bepalen of deze vrijwillig aanvullende voorzieningen gaan treffen. Ervan uitgaande dat de grootste voorkeur uitgaat naar huidig loon boven uitgesteld loon, zal in dit scenario volgens het CPB te zijner tijd blijken dat ouderen een kleiner pensioenvermogen hebben opgebouwd waardoor zij zich minder gemakkelijk kunnen veroorloven vervroegd uit te treden.
- Afschaffen. In dit scenario wordt de afschaffing van de fiscale facilitiëring gevolgd door een afschaffing van collectieve prepensioenregelingen. Hierdoor zal de verdeling van de loonruimte tussen huidig loon en uitgesteld loon radicaal ten gunste van het huidig loon worden gewijzigd. Het CPB verwacht dat dit zal leiden tot een verdere vermindering van de prepensioenopbouw. «Immers degenen die onder het voorgaande scenario nog steeds gedwongen werden collectief meer te sparen dan ze zelfstandig zouden doen kunnen nu hun prepensioenbesparingen verder terugdringen. Het arbeidsaanbodeffect van het voorgaande scenario wordt hierdoor verder versterkt» (CEP 2004, p. 153).

Dat de afschaffing van de fiscale facilitiëring van VUT en prepensioen aanzienlijke effecten kan hebben, blijkt ook uit een kwantitatieve analyse van de OESO¹. Voor veel OESO-landen, waaronder Nederland, heeft de OESO de effecten op het arbeidsaanbod berekend van een drietal hervormingen met betrekking tot oudere werknemers.

- De eerste hervorming betreft het afschaffen van vervroegde uittredingsregelingen. Meer precies beschouwt de OESO de vervroegde uittredingsregelingen als afgeschaft indien «implicit tax rates are reduced from the levels observed in the «early retirement route» to those prevailing in regular old-age pension schemes»². De afschaffing van de vervroegde uittredingsregelingen leidt in Nederland tot een stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen met 4,4 à 11,5%-punt.
- De tweede hervorming betreft een beweging in de richting van actuariële neutraliteit in de reguliere pensioenregelingen, hetgeen impliceert dat «implicit tax rates are reduced from the levels prevailing in regular old-age pension schemes to zero». De effecten van deze hervorming die de OESO als additioneel beschouwt ten opzichte van de eerste hervorming, worden voor Nederland berekend op een stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen met 6,8 à 18,2%-punt.
- De derde hervorming betreft een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 naar 67 jaar. Het additionele effect bovenop de twee eerste hervormingen becijfert de OESO voor Nederland op 1,1%-punt stijging arbeidsparticipatie ouderen. De eerste twee hervormingen zorgen dus voor een stijging van de arbeidsparticipatie onder ouderen met in totaal 11,2 à 29,7%-punt. Indien deze percentages worden toegepast op de bevolking van 55–64 jaar die in 2020 wordt verwacht, gaat het om een extra arbeidsaanbod van 264 à 700 duizend personen. De lage cijfers zijn ontleend aan een

¹ J.M. Burniaux e.a., op.cit. Een samenvatting van deze studie wordt gegeven in R. Duval, *Retirement behaviour in OECD countries: Impact of old age pension schemes and other social transfer programmes*, OECD Economic Studies 37, 2003.

² J.M. Burniaux e.a., op.cit., p. 54.

modelschatting op basis van paneldata voor 22 OESO-landen over de periode 1967–1999. De hoge cijfers resulteren indien de met het model gevonden coëfficiënten voor de impliciete belastingdruk op langer doorwerken worden vervangen door de coëfficiënten van de relatie tussen de impliciete belastingdruk op langer doorwerken en de arbeidsparticipatie van ouderen zoals die voor 1999 rechtstreeks uit een internationale vergelijking kan worden afgeleid.

De twee door de OESO beschouwde hervormingen lopen echter niet volledig parallel met de hervormingen die in het wetsvoorstel ligt besloten. Zo heeft de OESO in haar eerste hervorming vooral het effect tot uitdrukking gebracht van het sluiten van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen als alternatieve uittreedroute. De effecten van de tweede hervorming zijn berekend tegen de achtergrond van een «typische» VUT-regeling. De OESO heeft daarbij dus geen rekening gehouden met de effecten van de in gang gezette overgang van VUT naar pensioenen. Tegen de achtergrond van het totale effect van de eerste twee hervormingen kunnen de effecten van het wetsvoorstel dan als volgt tentatief nader worden bepaald.

- De effecten van de eerste hervorming zouden buiten beschouwing gelaten kunnen worden. Deze effecten komen in beeld als gevolg van de reeds in gang gezette hervormingen van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen die mede tot doel hebben om onbedoeld gebruik terug te dringen.
- Ter bepaling van de effecten van de in gang gezette omzetting van VUT in pensioenen is van belang dat de stijging van de werkgelegenheidsgraad onder ouderen in de afgelopen tien jaar voor ongeveer de helft samenhangt met het cohorteffect (meer mensen hebben werkende de leeftijd van 55 jaar bereikt) en voor de andere helft met een gedragseffect dat tot uitdrukking komt in een stijging van de gemiddelde uittreedleeftijd¹. Rekening houdend met een verminderd gebruik van de alternatieve uittreedroutes dat eveneens van invloed is op de gemiddelde uittreedleeftijd, kan dan het gerealiseerde effect van de omzetting van VUT in pensioenen worden becijferd op 3 à 6%-punt.
- De omzetting van VUT in pensioenen voorziet vaak in overgangsregelingen waarbij omslagfinanciering geleidelijk plaats maakt voor kapitaaldekking. Tegelijkertijd hebben deze regelingen naar individuen toe vaak het karakter van de zogenoemde spaar-VUT waaronder langer doorwerken loont. Van deze regelingen mag derhalve worden verwacht dat het gedragseffect inmiddels in de gemiddelde uittreedleeftijd tot uitdrukking is gekomen. Omdat zonder het wetsvoorstel verwacht mag worden dat de omzetting van VUT in pensioenen wordt voltooid, zou hiervoor een additioneel effect van ½ à 1%-punt ingeboekt kunnen worden.

Van het totaal effect van 11,2 à 29,7 resteert dan een effect van 3,3 à 11,2%-punt dat op het conto van het wetsvoorstel kan worden geschreven. In 2020 gaat het dan om extra arbeidsaanbod van 80 à 260 duizend personen in de leeftijd van 55–64 jaar. Bij deze toedeling van effecten die op royale wijze rekening houdt met de effecten van andere hervormingen en de inspanningen van de sociale partners bij de omzetting van VUT in pensioenen, resulteren als gevolg van het wetsvoorstel effecten die in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie allerminst verwaarloosbaar kunnen worden genoemd. De effecten weerleggen ook de stelling dat het wetsvoorstel niet is ingegeven door beleidsmatige overwegingen met betrekking tot de arbeidsparticipatie, maar door budgettaire overwegingen. Op de vraag van de leden van deze fractie of de regering ook naar andere maatregelen heeft gekeken om de arbeidsparticipatie te verhogen, verwijst zij graag naar het eerder genoemde kabinetsstandpunt *Stimuleren langer werken van ouderen* en het overzicht van maatregelen die de arbeids-

¹ Zie voor een nadere toelichting bijlage 1 bij de regeringsstandpunt *Stimuleren langer werken van ouderen* van 29 april 2004.

participatie van ouderen bevorderen dat is opgenomen in de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 14 september 2004.

In genoemd kabinetsstandpunt wordt onder andere gewezen op het belang om de deelname aan scholing, van vooral lager opgeleiden en ouderen, te bevorderen. Hierdoor kan in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie ook een betere verhouding worden verkregen tussen loonkosten en productiviteit.

Bij de aan de OESO ontleende effecten van het wetsvoorstel moet overigens worden aangetekend dat de OESO impliciet ervan uitgaat dat de sociale partners de (flexibele) pensioenregelingen aanpassen in de richting van meer actuariële neutraliteit. Speciale aandacht verdient ook de toepassing van actuariële principes in de vormgeving van de overgangsmaatregelen voor 55-plussers. Het wetsvoorstel biedt daartoe de nodige ruimte. Ook het CPB heeft hiervoor aandacht gevraagd met het voorstel van een spaar-VUT. Door de bestaande, vaak niet-actuarieel neutrale regelingen in de overgangsfase versneld om te vormen tot een spaar-VUT zou zonder aantasting van rechten langer doorwerken ook voor de 55-plussers gestimuleerd kunnen worden. Volgens het CPB levert dit een verbreding van het draagvlak op waarvan ook de jongere generaties profiteren. In reactie op vragen van de leden van de fracties van SP en GroenLinks wil de regering deze zienswijze van het CPB graag onderschrijven, maar in de uitwerking ziet zij vooral een taak voor de sociale partners. Bij deze nadere uitwerking kunnen de sociale partners tevens vorm geven aan de gewenste solidariteit.

Voorzover de indruk is gewekt dat de spaar-VUT constructie slechts door ABP en PGGM wordt toegepast, zij erop gewezen dat volgens de voorjaarsrapportage CAO-afspraken van de Arbeidsinspectie ongeveer 90% van de werknemers valt onder een overgangsregeling of een zuivere prepensioenregeling. Zo beschikken grote sectoren als bouwnijverheid, detailhandel, goederenvervoer en metaalektro over een regeling die een hogere uitkering toekent naarmate werknemers langer doorwerken na de spilleeftijd. Naar inschatting van SZW valt circa $\frac{3}{4}$ van de werknemers met een VUT- of prepensioenregeling onder een (overgangs)regeling met de kenmerken van de door het CPB geschetste spaar-VUT.

De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks hebben niet alleen gevraagd naar de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van ouderen bij ongewijzigd beleid, maar ook naar die van vrouwen. In de dynamische prognose die aan de grafieken 4 en volgende ten grondslag ligt, stijgt de bruto arbeidsparticipatie van vrouwen van 58% in 2003 tot 63,4% in 2010 en tot 68,1% in 2020.

Voorts vragen de leden van de fractie van GroenLinks of de regering nogmaals de emancipatiedoelstellingen van de regering kan aangeven. De leden vragen of daarbij tevens kan worden aangegeven hoe de ontwikkeling van deze doelstellingen vanaf 2002 tot en met 2004 is geweest en wat de verwachting is van de vrouwenparticipatie bij ongewijzigd beleid tot en met 2010?

In het Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 2000 zijn op het terrein van arbeid, zorg en inkomen de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Een netto arbeidsparticipatie in personen van 65%
- Het percentage economisch zelfstandige vrouwen stijgt tot boven de 60%.
- Het aandeel van vrouwen in het totale inkomen uit arbeid is ruim 35%
- Het aandeel van mannen in de zorg is minimaal 40%.

In 2000 was 52% van de vrouwen tussen de 15 en 64 actief op de arbeidsmarkt. Uit CBS gegevens blijkt dat dit in 2003 55% was. Cijfers over 2004

zijn nog niet beschikbaar. Opvallend is dat het streefcijfer van de regering in de leeftijdscategorie tussen de 25 en 45 jaar al ruim gehaald wordt. Van de vrouwen van deze leeftijd heeft bijna 70% een baan van 12 uur of meer. De overige doelstellingen komen uitgebreid aan de orde in de Emancipatiemonitor 2004, die eind november aan uw Kamer zal worden aangeboden.

De ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in personen is tot nu toe bij benadering in lijn met de doelstelling. Bij positieve conjuncturele ontwikkelingen zal deze doelstelling dan ook waarschijnlijk gehaald worden. De Wet Kinderopvang die in 2005 van kracht wordt, zal hierbij naar verwachting een positieve rol spelen. Voor de doelstelling met betrekking tot de economische zelfstandigheid van vrouwen is de verwachting minder positief. Veel vrouwen in Nederland hebben een kleine deeltijdbaan, die geen economische zelfstandigheid met zich meebrengt. Volgens recente cijfers van Eurostat (2003) wordt door 100 Nederlandse mannen gemiddeld 73,1 voltijd gewerkt. Bij de evaluatie van het Meerjaren Beleidsplan Emancipatie in 2005 zal worden aangegeven hoe het arbeidsvolume van vrouwen (en daarmee hun economische zelfstandigheid) vergroot zou kunnen worden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om een reactie op de stelling dat het onbenutte arbeidspotentieel onder vrouwen groter is dan onder ouderen. In de hierboven genoemde OESO-studie zijn naast het beleid gericht op tot vergroting van de arbeidsparticipatie van ouderen ook de mogelijkheden in beeld gebracht om de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen¹. Voor Nederland ziet de OESO mogelijkheden om door meer publiek gefinancierde kinderopvang en een aantrekkelijker belastingregime voor tweeverdieners de arbeidsparticipatie van vrouwen in de leeftijd van 25–54 jaar met in totaal 13,8%-punt te verhogen. Bij toepassing op de bevolking van 2020 gaat het daarbij om een onbenut arbeidspotentieel van 600 duizend vrouwen van 25–54 jaar. De mogelijkheden om het arbeidsaanbod van ouderen te vergroten kan op basis van de OESO-studie, zoals hierboven is aangegeven, worden becijferd op 264 à 700 duizend personen.

Tegen de achtergrond van de boven beschreven beleidsmogelijkheden om de arbeidsparticipatie van zowel ouderen als vrouwen te bevorderen denkt de regering niet dat de levensloopregeling in combinatie met de afschaffing van de fiscale facilitatie van VUT en prepensioen per saldo tot een vermindering van het arbeidsaanbod zal leiden. In reactie op de door de leden van de ChristenUnie-fractie uitgesproken zorg wil de regering er ook op wijzen dat van een levensloopregeling die verlichting brengt in de spitsuur van het leven, verwacht mag worden dat daardoor voortijdige uitval uit het arbeidsproces wordt voorkomen. Ook op die manier wordt de arbeidsparticipatie bevorderd.

In bovenstaande uiteenzetting met betrekking tot de feiten, de noodzaak van het wetsvoorstel en de effecten die ervan mogen worden verwacht, zijn reeds vele vragen beantwoord. Resterende vragen betreffen onder andere de gemiddelde uittredleeftijd.

Prof. De Beer heeft aangegeven dat de gemiddelde uittredleeftijd op basis van de Eurostat-cijfers in 2002 in Nederland 62,2 jaar bedroeg. Dat is 1,4 jaar hoger dan het gemiddelde van 60,8 voor de EU-15 landen. De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd om de gemiddelde uittredleeftijd in 1993. Eurostat-berekeningen van de gemiddelde uittredleeftijd zijn echter slechts beschikbaar voor 2001 en 2002. Wel heeft SZW op basis van CBS-cijfers volgens dezelfde methode de gemiddelde uittredleeftijd bepaald voor personen die werkende de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt. Voor 1993 bedroeg deze uittredleeftijd

¹ Zie Annex 8 *Stimulation labour participation of women* in J.M. Burniaux e.a., op. cit.

59,5 jaar. In 2002 was deze leeftijd gestegen tot 61,2, waarna in 2003 een terugval volgde tot 60,8 jaar.

In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie naar een verklaring van de verschillen met de gemiddelde uittreedleeftijd op basis van de Eurostat-cijfers moet allereerst worden gewezen op de invloed van het al dan niet rekening houden met personen die minder dan 12 uur per week werkzaam zijn.. Daarnaast is relevant dat de cijfers van de Europese Commissie betrekking hebben op personen die werkend de leeftijd van 50 jaar bereiken. Bovendien houdt de Commissie rekening met doorwerken na de leeftijd van 65 jaar. Omdat het CBS geen cijfers publiceert over het aantal banen van ten minste 12 uur per week onder 65-plussers is de werkgelegenheid van deze categorie bij het bepalen van de gemiddelde uittreedleeftijd gelijk aan nul verondersteld.

De dynamische prognose zonder nader beleid die uitgaat van gelijk-blijvende overgangskansen impliceert dat de gemiddelde uittreedleeftijd na het bereiken van het niveau van de evenwichtswerkloosheid constant blijft. Omdat in deze basisprojectie is uitgegaan van overgangskansen die gelijk zijn aan het gemiddelde van 2001–2003, impliceert de basisprojectie een gemiddelde uittreedleeftijd die stijgt van 60,8 jaar in 2003 tot 60,9 jaar in 2010. In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA zij erop gewezen dat het voldoen aan de Lissabon doelstelling van 50% vraagt om een stijging van de gemiddelde uittreedleeftijd tot 62,7 jaar in 2010.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of een werkgever die een 60-jarige in dienst neemt met negatieve prikkels wordt geconfronteerd als gevolg van het wetsvoorstel. Indien de betrokken werknemer beschikt over een verlofgoed kunnen bij de indiensttreding over het aanspreken van dat goed in onderling overleg afspraken worden gemaakt. In de tijd dat de werknemer door het opnemen van verlof afwezig is, zijn er voor de werkgever geen financiële verplichtingen.

Geachte heer Wijn,

Op 11 juni 2004 heeft het ministerie van Financiën Actal de laatste versie van het Wetsvoorstel Aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling doen toekomen.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de arbeidsparticipatie van ouderen te stimuleren door de fiscale behandeling voor VUT- en prepensioenregelingen af te schaffen en meer ruimte te bieden voor levensloopgericht beleid.

Het College heeft de gevolgen van het wetsvoorstel voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven getoetst. Actal toetst op drie hoofdpunten:

1. Zijn de te verwachten administratieve lasten gekwantificeerd en is de berekening daarvan voldoende onderbouwd?
2. Is voldoende aandacht besteed aan alternatieven, die mogelijk minder administratieve lasten voor het bedrijfsleven opleveren?
3. Is binnen het doel van dit wetsvoorstel gekozen voor het minst belastende alternatief?

In beeld brengen administratieve lasten

De administratieve lastendruk van het wetsvoorstel is kwalitatief omschreven en gekwantificeerd. In de memorie van toelichting is vermeld dat dit wetsvoorstel per saldo leidt tot een *structurele* toename van de administratieve lasten met € 4,5 miljoen. Het College constateert dat dit wetsvoorstel geen bijdrage levert aan de doelstelling van het kabinet om de administratieve lasten met 25% te verlagen. Het College adviseert u de toename hoe dan ook te compenseren.

Het College heeft eerder geadviseerd over een levensloopregeling. Op 20 september 2002 is het advies over het Wetsvoorstel Verlofknip uitgebracht. Over het Wetsvoorstel Levensloopregeling heeft het College op 8 augustus 2003 geadviseerd. In die adviezen is het College ingegaan op de administratieve lasten voor financiële instellingen.

Het College adviseert u in de memorie van toelichting bij het onderhavig wetsvoorstel te expliciteren welke gevolgen er zijn voor administratieve lasten *inhoudingsplichtigen* en met welke gevolgen *financiële instellingen* te maken hebben.

Voorts adviseert het College in de toelichting te verduidelijken wat de gevolgen voor de administratieve lasten zijn van de tijdelijke heffingskorting ouderschapsverlof en voor de *incidentele* administratieve lasten van het gehele pakket maatregelen uit het wetsvoorstel.

Het College adviseert u in de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel te verduidelijken dat door het aannemen van het amendement Omtzigt/Noorman-den Uyl bij het wetsvoorstel Walvis de beoogde coördinatie van het loonbegrip levensloop is geschrapt. Daardoor is € 1 miljoen administratieve lastenverlichting weggefallen.

Dit amendement onderstreept nogmaals het belang om dat de vermindering van de administratieve lastendruk ingebed moet worden in de procedures van het parlement. Het College adviseert dat het parlement de gevolgen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven bij al zijn werkzaamheden betreft, van het indienen van initiatiefwetsvoorstellen en amendementen tot het indienen van moties.

Alternatieven en keuze

Het College constateert dat bij de vormgeving van het wetsvoorstel niet is gekozen voor het minst belastende alternatief. In het voorstel voor de Verlofknip werd destijds uitgegaan van het afschaffen van de spaarloonregeling. Door het in stand houden van deze regeling naast de in te voeren levensloopregeling worden extra administratieve handelingen veroorzaakt. Uw ministerie heeft berekend dat het afschaffen van de spaarloonregeling een besparing van ruim € 50 miljoen oplevert. Het College adviseert u de keuze voor een levensloopregeling, die als wettelijk recht wordt vormgegeven, te heroverwegen. Dat zou betekenen dat niet alle werkgevers verplicht deze regeling moeten aanbieden. Ook dit zou leiden tot een aanzienlijk minder belastende uitwerking van de levensloopregeling.

Voorts adviseert het College in de memorie van toelichting te vermelden op welke wijze de administratieve lasten beperkt kunnen worden door faciliteiten in de uitvoeringstechnische sfeer, bijvoorbeeld hergebruik van gegevens of de inzet van ICT.

Eindoordeel

Alles overwegende komt het College tot het volgende eindoordeel over het Wetsvoorstel Aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling:

Het College adviseert u het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met het vorenstaande rekening is gehouden.

Hoogachtend,

R. L. O. Linschoten
Collegevoorzitter

Inleiding

In de motie Herben (TK 2004–2005, 29 800, nr. 11), die tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen is ingediend en met algemene stemmen door uw Kamer is aangenomen, wordt de regering verzocht na te gaan welke beroepen als slijtend kunnen worden beschouwd en om uw Kamer vóór 1 november 2004 te informeren welke mogelijkheden er zijn om na 40 dienstjaren in een slijtend beroep vervroegd met pensioen te gaan.

In deze notitie wordt naar aanleiding van deze motie eerst ingegaan op de mogelijkheden die er zijn om na 40 dienstjaren in een slijtend beroep vervroegd te stoppen met werken. Ook het kabinet vindt het van belang dat er voor werknemers in slijtende beroepen mogelijkheden blijven bestaan om na 40 dienstjaren te stoppen met werken, voor zover het redelijkerwijze niet meer mogelijk is om in dat beroep of in een andere functie te blijven werken. Zoals in deze notitie nader zal worden uitgewerkt, zijn die mogelijkheden ook na 1 januari 2006 nog steeds aanwezig. Gelet op de in deze notitie beschreven mogelijkheden is het naar onze mening niet noodzakelijk om binnen het fiscale kader naast de beschreven mogelijkheden een specifieke regeling voor bepaalde beroepen op te nemen.

Conform het in de bovengenoemde motie opgenomen verzoek wordt in deze notitie tevens ingegaan op de vraag welke beroepen als slijtend kunnen worden aangemerkt en in hoeverre het – naast de reeds bestaande mogelijkheden voor vervroegde uittreding – mogelijk zou zijn om een specifieke fiscale regeling voor slijtende beroepen te treffen.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in deze notitie wordt uitgegaan van het begrip dienstjaren zoals dit wordt gehanteerd in de fiscale bepalingen met betrekking tot pensioenen. In het spraakgebruik wordt met het begrip dienstjaren veelal het aantal in dienstbetrekking gewerkte jaren aangeduid. In de fiscale wetgeving daarentegen wordt met dienstjaren het aantal jaren bedoeld waarop de hoogte van het pensioen volgens het fiscale kader mag worden gebaseerd. In het vervolg van deze notitie zullen voor de helderheid de in dienstbetrekking gewerkte jaren met «gewerkte jaren» worden aangeduid en het begrip pensioenjaren uitsluitend worden gebruikt voor de dienstjaren in fiscale zin. Dienstjaren waarover ook daadwerkelijk pensioen is opgebouwd in een pensioenregeling, worden aangeduid met «deelnemingsjaren».

Huidige regelingen voor werknemers met 40 dienstjaren in een slijtend beroep

In de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel Aanpassing fiscale behandeling VUT/levensloop en introductie levensloop is een overzicht opgenomen van de mogelijkheden die er na inwerkingtreding van dat wetsvoorstel nog zijn om vervroegd te stoppen met werken, al dan niet fiscaal gefacilieerd. In hoeverre de in de tabel opgenomen mogelijkheden ook daadwerkelijk zullen worden benut is afhankelijk van de op dat punt tussen sociale partners te maken afspraken.

Voor veel slijtende beroepen gelden op dit moment regelingen waarmee (veel) eerder dan op 65 jaar met pensioen gegaan kan worden. Dergelijke regelingen zullen uiterlijk met ingang van 1 januari 2006 moeten worden aangepast om de fiscale faciëring te behouden, voor zover deze (afgezien van het overgangsrecht) ruimere mogelijkheden bieden dan op grond van de hierna uitgewerkte fiscale ruimte is toegestaan. Bij slijtende beroepen wordt over het algemeen gedacht aan stratenmakers, bus- en

vrachtwagenchauffeurs, brandweerlieden, metaalarbeiders, bouwvakkers, politie, verplegend personeel e.d. In het tweede deel van deze notitie wordt nader op de definitie van dit begrip ingegaan.

Tabel 1 Mogelijkheden om na 1 januari 2006 (al dan niet fiscaal gefacilieerd) vervroegd uit te treden

	Fiscaal gefacilieerd
Vervroeging ingangsdatum ouderdomspensioen (voltijd- of deeltijd-pensioen)	Ja
Vóór 1 januari 2006 opgebouwd prepensioen	Ja
Vervroeging ingangsdatum oudedagslijfrente	Ja
Vóór 1 januari 2006 opgebouwde overbruggingslijfrente	Ja
Levensloopregeling	Ja ¹
Spaarloonregeling	Ja ¹
Voortzetting VUT-regeling	Nee
Voortzetting prepensioenregeling	Nee
Netto-sparen	Nee

¹ In een kalenderjaar mag echter niet tegelijkertijd worden ingelegd in de levensloopregeling en in de spaarloonregeling. Opname van een spaarloon levenslooptegoed, bijvoorbeeld ten behoeve van vervroegde uitkering, is wel tegelijkertijd mogelijk.

Werknemers die vóór 1 januari 2005 de leeftijd van 55 jaar hebben bereikt, kunnen – naast de in het overzicht genoemde mogelijkheden – op grond van het overgangsrecht tevens gebruik blijven maken van de huidige mogelijkheden.

Met betrekking tot de in de tabel genoemde vervroeging van de ingangsdatum van het ouderdomspensioen, die met name aantrekkelijk is voor werknemers die – al dan niet in een snelslijtend beroep – veel jaren hebben gewerkt en daardoor ook veel pensioenjaren hebben opgebouwd, wordt het volgende opgemerkt. Zoals in de memorie van toelichting op het eerder genoemde wetsvoorstel is aangegeven, mag een ouderdomspensioen ook na inwerkingtreding van de voorgestelde maatregelen eerder ingaan dan bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd zolang het binnen het fiscale kader blijft. Op grond van het voorgestelde fiscale kader is het maximumpensioen gekoppeld aan een bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd ingaand pensioen, maar blijft het toegestaan om het pensioen eerder te laten ingaan op voorwaarde dat een actuariële herrekening plaatsvindt ten opzichte van een op 65-jarige leeftijd ingaand ouderdomspensioen. Met het oog op de vervroeging van de ingangsdatum van het ouderdomspensioen is – met name met het oog op werknemers in snelslijtende beroepen – een aanvullende maatregel in het wetsvoorstel opgenomen met betrekking tot de toegestane variatie in de hoogte van de uitkeringen. Als gevolg van die aanpassing is het toegestaan om in de jaren voor het bereiken van de 65-jarige leeftijd een zodanig hogere pensioenuitkering te doen dan in de periode daarna, dat hiermee het feit dat in de eerstgenoemde periode nog geen AOW wordt ontvangen volledig wordt gecompenseerd. Deze toegestane variatie komt bovenop de reeds bestaande variatie in de hoogte van de uitkeringen binnen de bandbreedte van 100:75.

Bij de genoemde mogelijkheid is tevens van belang dat het binnen het huidige fiscale kader mogelijk is om in het verleden niet-benutte fiscale ruimte aan ouderdomspensioen achteraf alsnog te gebruiken¹. In veel pensioenregelingen wordt op dit moment een feitelijke franchise gehanteerd die ver boven het niveau van de huidige fiscaal toegestane minimale franchise van € 11 367,- ligt. Deze feitelijk gehanteerde franchise zou derhalve in veel pensioenregelingen nog kunnen worden verlaagd. Het is fiscaal zelfs toegestaan om in pensioenregelingen een franchise te hanteren die onder het niveau van de fiscaal toegestane minimale fran-

¹ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de in het verleden niet-benutte ruimte in een prepensioenregeling (in fiscale zin) of een overbruggingspensioenregeling niet achteraf kan worden ingehaald. Met betrekking tot pensioenregelingen en overbruggingspensioenregelingen is namelijk bepaald dat de opbouw evenredig, in ten minste 10 jaren moet plaatsvinden.

chise ligt, wanneer dit op andere onderdelen binnen de pensioenregeling wordt gecompenseerd. Zo kunnen sociale partners ervoor kiezen om een lager jaarlijks opbouwpercentage dan het fiscaal maximaal toegestane opbouwpercentage voor het ouderdomspensioen te hanteren, met tegelijkertijd een verlaging van de franchise tot onder het huidige fiscale minimum. In dat geval moet de pensioenregeling nu wel aan de Belastingdienst worden voorgelegd om aangewezen te kunnen worden als een fiscaal zuivere regeling.

Ook is het fiscaal mogelijk om alsnog dienstjaren in te kopen c.q. in te halen. Het gaat daarbij om jaren die fiscaal als dienstjaren kunnen worden aangemerkt, maar waarover in het verleden nog geen pensioenopbouw heeft plaatsgevonden. De hoogte van de in te kopen c.q. in te halen pensioenopbouw over die jaren is afhankelijk van het thans voor die werknemer geldende stelsel. Bij een eindloonstelsel mag bij die opbouw worden uitgegaan van het laatstverdiende salaris en bij een middelloonstelsel van het destijds genoten salaris, dat dan overigens wel op de gebruikelijke wijze mag worden geïndexeerd.

Sociale partners hebben hiermee een instrument in handen om voor lagere inkomensgroepen, die veelal ook tot de snelslijtende beroepsgroepen behoren, een hogere opbouw van het ouderdomspensioen te realiseren. Via actuariële herrekening kan zo een groter deel van dit pensioen worden ingezet voor vervroegd stoppen met werken. Door binnen ouderdomspensioenregelingen een lagere franchise af te spreken, met daarnaast een lager opbouwpercentage dan het maximumpercentage dat fiscaal is toegestaan, vindt binnen pensioenregelingen immers een herverdeling van hogere naar lagere inkomens plaats, zonder dat de totale pensioenregeling duurder hoeft te worden. In veel gevallen zal het feitelijk gehanteerde opbouwpercentage zelfs niet eens verlaagd hoeven te worden, omdat in een groot deel van de huidige pensioenregelingen het maximale fiscale opbouwpercentage niet wordt gebruikt. Er bestaat ook nu dus vaak al ruimte om een franchise tot onder het niveau van het fiscale minimum te gaan hanteren om tegemoet te komen aan lagere inkomensgroepen en daarmee ook aan een groot deel van de werknemers in snelslijtende beroepen. In de nota de naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel Aanpassing fiscale behandeling VUT/levensloop en introductie levensloop is een rekenvoorbeeld opgenomen om te illustreren dat ook binnen de fiscale ruimte die na 1 januari 2006 nog aanwezig is goede mogelijkheden bestaan om tegemoet te komen aan werknemers in de verschillende inkomensgroepen. Hierbij is aangegeven hoe door middel van een verlaging van de feitelijk toegepaste franchise naar het fiscale minimum en verhoging van het feitelijk toegepaste opbouwpercentage naar het fiscale maximum, tegemoet kan worden gekomen aan vooral lagere inkomensgroepen en daarmee ook aan een groot deel van de werknemers in snelslijtende beroepen.

Met een optimale benutting van de levensloopregeling (inclusief de extra stortingsmogelijkheden) kan een verdere vervoeging met – uitgaande van een uitkering van 70% van het laatstverdiende loon – maximaal 2,1 jaar worden gerealiseerd. Daarnaast kunnen ook de vóór 1 januari 2006 reeds opgebouwde prepensioenrechten en de overige mogelijkheden die in tabel 1 worden genoemd worden benut voor vervroegde uittreding.

Specifieke regeling voor slijtende beroepen

Gelet op de hiervoor beschreven mogelijkheden is het naar onze mening niet noodzakelijk om binnen het fiscale kader een specifieke regeling voor bepaalde beroepen op te nemen. Conform het in de eerdergenoemde motie opgenomen verzoek wordt onderstaand nader ingegaan op de vraag welke beroepen als slijtend kunnen worden aangemerkt en in

hoeverre het – naast de reeds bestaande mogelijkheden voor vervroegde uittreding – mogelijk zou zijn om een specifieke fiscale regeling voor slijtende beroepen te treffen.

Voor het maken van een uitzondering voor slijtende beroepen is in de eerste plaats vereist dat objectief bepaald moet kunnen worden welke beroepen in redelijkheid niet tot de normale pensioenleeftijd uitgeoefend kunnen worden. Een van de vragen die hierbij rijst, is of een uitzondering alleen voor fysiek slijtende beroepen of ook voor mentaal slijtende beroepen zou moeten gelden. Ook uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat, zelfs binnen één beroepsgroep, geen eenduidige conclusies te trekken zijn over objectieve leeftijdsgrenzen tot waarop een beroep uitgeoefend kan worden. Zo is één van de conclusies op basis van een onderzoek naar de gezondheidkundige basis voor collectieve leeftijdsgrenzen bij functioneel leeftijdsontslag van ambulancepersoneel¹ dat «er geen leeftijdsgrens (onder de 65 jaar) kan worden aangewezen waarop de specifieke taakeisen, zoals uitgevoerd door ambulancepersoneel, niet meer op verantwoorde wijze kunnen worden uitgevoerd». Deze conclusie illustreert duidelijk hoe complex het is om binnen de fiscale wetgeving een algemene uitzonderingsbepaling voor slijtende beroepen te maken die sluitend, uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Aansluiten bij die beroepen waarin momenteel functioneel leeftijdsontslag mogelijk is, biedt geen oplossing omdat functioneel leeftijdsontslag in beginsel bij alle beroepen overeengekomen kan worden. Dergelijke regelingen kunnen bovendien ook onderdeel zijn van een reguliere (pre)pensioenregeling, zonder dat duidelijk is dat het eigenlijk om een regeling voor functioneel leeftijdsontslag gaat. Ook het opstellen van een limitatieve lijst van beroepen, waarvan verondersteld mag worden dat ze slijtend zijn, biedt geen soelaas. Zoals ook tijdens de hoorzitting in uw Kamer op 11 oktober jl. door verschillende deskundigen is opgemerkt, kan verwacht worden dat onder druk van belangengroepen de lijst zich voortdurend gaat uitbreiden. De vermelding van het ene beroep op de lijst zou die van een volgend (ongeveer) vergelijkbaar beroep met zich meebrengen. De kans dat een zeer groot aantal juridische procedures over dit onderwerp gevoerd zal gaan worden is zeer reëel. Een opsomming van beroepen waarvan verondersteld mag worden dat ze slijtend zijn, zou bovendien op een zeer gedetailleerd functieniveau moeten plaatsvinden. Aansluiting bij een brancheniveau is in ieder geval niet in rechte houdbaar: er is geen reden om een kantoorfunctie bij bijvoorbeeld het beroepsvervoer anders te behandelen dan een andere kantoorfunctie. De administratieve lasten zouden bovendien fors zijn. Het gegeven dat het tot dan toe uitgeoefende beroep vanaf een bepaald moment niet langer uitgeoefend kan worden, zegt daarnaast niets over de mogelijkheden om daarna nog in een andere functie aan de slag te gaan. De toets zou moeten zijn of na verloop van tijd ook geen ander beroep meer kan worden uitgeoefend. In dat kader vindt het kabinet het van groot belang dat door werkgevers meer mogelijkheden geboden gaan worden aan werknemers om na een periode werkzaam geweest te zijn in een slijtend beroep naar een minder belastende functie binnen dezelfde organisatie over te stappen. Hier ligt volgens het kabinet een belangrijke verantwoordelijkheid voor sociale partners. Door afspraken te maken over periodieke scholing van werknemers en het bieden van doorstroommogelijkheden naar minder of anders belastende functies voor oudere werknemers, kan worden voorkomen dat werknemers al op te jonge leeftijd afgeschreven moeten worden. Deze werknemers zijn veelal nog prima inzetbaar in functies die minder of anders belastend zijn.

Bovenop de hierboven geconstateerde problemen rond een sluitende afbakening van slijtende beroepen, is een aanvullend probleem de vast-

¹ Dr. Judith Sluiter, Prof. Dr. Monique H.W. Frings-Dresen; Ambulance-onderzoek, gezondheidkundige basis voor collectieve leeftijdsgrenzen bij functioneel leeftijdsontslag, Juli 2004, Coronel Instituut voor Arbeid, Milieu en Gezondheid; Onderzoeksinstituut AmCOGG, Academisch Medisch Centrum, Amsterdam.

stelling van de periode gedurende welke iemand in een slijtend beroep werkzaam moet zijn geweest: komt alleen iemand in aanmerking die zijn leven lang in een slijtend beroep heeft gewerkt of ook iemand die alleen de laatste 5 jaar in een slijtend beroep werkzaam is geweest en de jaren daarvoor in een ander beroep? En hoe moet worden omgegaan met iemand die eerst 30 jaar lang in een slijtend beroep heeft gewerkt en de laatste 10 jaar in een ander beroep? Dit alles nog los van de vraag of mensen in staat zullen zijn om hun gehele arbeidsverleden aan te tonen. Gezien de hierboven geconstateerde problemen, die niet alleen in de ogen van het kabinet, maar ook in de ogen van deskundigen en het pensioenveld onoplosbaar zijn, is de conclusie dat het niet mogelijk is om een algemene definitie van slijtende beroepen in de fiscale wetgeving op te nemen die sluitend, uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Aansluiting bij deelnemingsjaren/ pensioenjaren

Naast aansluiting bij het begrip slijtende beroepen worden ook de mogelijkheden van een uitsluitend op het aantal deelnemingsjaren of pensioenjaren gebaseerde aanvullende regeling uitgewerkt.

- Met deelnemingsjaren wordt bedoeld het aantal jaren waarin is deelgenomen aan een pensioenregeling. Deelnemingsjaren zijn veelal door pensioenfondsen en verzekeraars geregistreerd vanaf het moment dat deelnemers in een pensioenregeling pensioen zijn gaan opbouwen. Het begrip deelnemingsjaren kan op een aantal punten nader worden ingevuld.
- Deelnemingsjaren waarin in deeltijd is gewerkt zouden volledig meegeteld kunnen worden (in die jaren is pensioen opgebouwd bij dat pensioenfonds). Het gevolg hiervan zou zijn dat werknemers met meerdere deeltijdbanen naast elkaar (als de werknemer bij verschillende pensioenfondsen opbouwt) eenvoudiger aan 40 deelnemingsjaren kunnen komen. Bij het begrip deelnemingsjaren zou in dit kader een deeltijdfactor toegepast kunnen worden (evenals bij het fiscale begrip pensioenjaren).
- Bij overdracht van pensioenkapitaal naar een ander pensioenfonds kan door de nieuwe pensioenuitvoerder aan de waarde van het kapitaal een aantal deelnemingsjaren in de nieuwe pensioenregeling worden toegekend dat niet overeenkomt met het aantal gewerkte jaren (bij overstap naar een ruimere of juist minder ruime regeling). In dit geval wordt geregistreerd hoeveel deelnemingsjaren (in fiscale zin) zijn toegekend in de pensioenregeling van de nieuwe pensioenuitvoerder en niet het aantal deelnemingsjaren dat in de pensioenregeling van de oude pensioenuitvoerder zijn doorgebracht. Fiscaal is inkoop van pensioenjaren waarover niet is opgebouwd toegestaan. Hierbij is wel afhankelijk van het pensioenfonds of inkoop van oude pensioenjaren feitelijk toegestaan is. Voor de gevallen waarin het aantal geregistreerde deelnemingsjaren afwijkt van de werkelijke deelnemingsjaren, kan een tegenbewijsmogelijkheid voor de werknemer worden geïntroduceerd.
- Indien sprake is van pensioenopbouw in een middelloonregeling of een beschikbare premierregeling is er voor de pensioenuitvoerder geen noodzaak om het aantal deelnemingsjaren bij te houden. Wanneer een specifieke fiscale regeling op basis van het aantal deelnemingsjaren zou worden geïntroduceerd, zullen pensioenuitvoerders ervoor moeten zorgen dat het aantal deelnemingsjaren in de regeling geregistreerd wordt.

Onderwerp : Varianten voor afschaffen fiscale facilitatie VUT-en
prepensioen (in willekeurige volgorde)
Datum : 8 oktober 2003

1. Uitstel van de maatregelen voor VUT en omslaggefinancierde deel van pensioenregelingen met 1 jaar. Inhoudelijk blijven alle maatregelen gelijk maar de inwerkingtredingdatum voor dit deel van de maatregelen wordt 1 januari 2006 i.p.v. 2005.

Budgettaire derving bij uitstel afschaffing fiscale facilitatie VUT en omslaggedeelte pensioen (in € mln, constante prijzen 2003)

	2005	2006	2007
Uitstel tot:			
1-1-2006	130	130	120
1-1-2007	130	260	250
1-1-2008	130	260	380

Toelichting: in de tabel is ook de budgettaire derving bij uitstel tot 1 januari 2007 en 1 januari 2008 opgenomen.

2. Uitstel van het hele pakket (alle maatregelen voor VUT en pensioen met 1 jaar). Inhoudelijk blijven alle maatregelen gelijk maar de inwerkingtredingdatum van alle maatregelen wordt 1 januari 2006 i.p.v. 2005.

Budgettaire derving bij uitstel afschaffing fiscale facilitatie VUT en pensioen (in € mln, constante prijzen 2003)

	2005	2006	2007
Uitstel tot:			
1-1-2006	750	130	130
1-1-2007	750	1 190	260
1-1-2008	750	1 190	1650

Toelichting: in de tabel is ook de budgettaire derving bij uitstel tot 1 januari 2007 en 1 januari 2008 opgenomen.

3. Voor VUT-regelingen en het omslaggefinancierde deel van pensioen geldt voor een beperkte overgangperiode: VUT-premies belast bij inleg (heffing bij de werkgever over werkgeversdeel van de premies/uitkeringen¹; werknemersdeel van de premies niet aftrekbaar). De VUT-uitkering wordt niet meer belast bij de werknemer. De aanspraak op de VUT-uitkering wordt belast in box 3 bij de VUT-ontvanger (technische vormgeving moet worden bezien). Deze variant moet nog worden bezien op z'n uitvoeringstechnische mogelijkheden. Aan het voorgenomen regime voor het kapitaalgedekte deel van de pensioenen verandert niets t.o.v. BP 2004.

Budgettaire derving bij overgangperiode VUT en omslaggefinancierde deel pensioen werkgevers- en werknemerspremies worden belast, uitkeringen alleen in box 3 (in € mln, constante prijzen 2003)

	2005	2006	2007
Totale derving	15	20	25

¹ Indien geen gebruik wordt gemaakt van een VUT-fonds, maar de uitkeringen door de werkgever worden gedaan (uit door de werkgever daarvoor gereserveerde bedragen) vindt de heffing plaats over de uitkeringen (in dat geval worden ook geen premies betaald).

Toelichting: Er dient nog nader te worden bezien of het in deze variant mogelijk is om een onderscheid te maken tussen premies voor al lopende

uitkeringen (die belast zijn) en premies voor nieuwe uitkeringen (die van belasting zijn vrijgesteld). Indien dit niet mogelijk is zal de maatregel ook betrekking hebben op de premie voor reeds ingegane VUT-uitkeringen. Om dubbele heffing te voorkomen, zullen de lopende uitkeringen dan eveneens moeten worden vrijgesteld.

4. Structurele maatregel: in plaats van de voorgestelde maatregelen voor VUT en omslaggedekte deel van prepensioen in het BP 2004 (heffing over de aanspraak ineens) komt er een systeem waarbij de uitkeringen (net als onder het huidige regime) worden belast bij de werknemer, de werknemerspremies niet aftrekbaar zijn en de werkgeverspremies c.q. de door de werkgever betaalde VUT-uitkeringen worden belast bij de werkgever. Het regime voor het kapitaalgedekte deel van prepensioenregelingen blijft ongewijzigd t.o.v. BP 2004.

Budgettaire derving indien bij VUT-regelingen en omslaggefinancierde deel prepensioen werkgevers- en werknemerspremies én uitkeringen worden belast (in € mln, constante prijzen 2003)

	2005	2006	2007
Totale derving	0	0	0

Toelichting: deze variant is budgettair neutraal ten opzichte van het BP2004.

5. Leeftijdsafhankelijk overgangsrecht A: Voor elk leeftijdscohort afzonderlijk wordt op 1 januari 2005 vastgelegd wat de uittreedleeftijd is waarvoor het huidige fiscale regime voor VUT- en prepensioenregelingen in stand blijft; hierbij wordt gewerkt met een glijdende schaal. Voor werknemers die jonger zijn dan de genoemde uittreedleeftijd geldt het in het BP 2004 voorgestelde regime.

Derving als vanaf bepaalde leeftijd (meetmoment 1-1-2005) VUT en prepensioen op oude voet doorgaan, met glijdende schaal (in € mln, constante prijzen 2003)

	Alleen omslaggefinancierde deel			Totaal (incl. kapitaalgefinancierde deel)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Overgangsregime vanaf:						
50 jaar	130	240	360	320	500	690
51 jaar	120	240	330	290	480	620
52 jaar	120	220	330	270	420	590
53 jaar	110	220	290	240	390	510
54 jaar	110	190	290	220	330	470
55 jaar	90	190	240	180	300	370
56 jaar	90	140	240	160	230	340
57 jaar	60	140	170	120	210	240
58 jaar	60	100	170	100	140	220
59 jaar	40	100	100	60	120	120
60 jaar	40	50	100	50	60	110
61 jaar	20	50	40	20	60	40
62 jaar	20	20	40	20	20	40
63 jaar	10	20	0	10	20	0
64 jaar	10	0	0	10	0	0

Toelichting: Een glijdende schaal vanaf 55 jaar houdt in dat werknemers die 55 jaar zijn op 1/1/2005 nog op 64-jarige leeftijd met VUT mogen, 56-jarigen op 63-jarige leeftijd, 57-jarigen op 62-jarige leeftijd, 58-jarigen op 61-jarige leeftijd en 59-jarigen op 60-jarige leeftijd. Voor 60-jarigen en ouder betekent een glijdende schaal vanaf 55 jaar geen beperking ten opzichte van de huidige situatie. Een glijdende schaal vanaf 58 jaar houdt

in dat 58-jarigen nog op hun 64-ste met de VUT mogen, 59-jarigen op hun 63-ste enz.

Indien het bovenstaande overgangssysteem alleen voor omslaggefinancierde regelingen zou gaan gelden zou dit tot gevolg hebben dat mensen in VUT(achtige)-regelingen beter af zijn dan mensen in volledig kapitaalgedekte prepensioenregelingen. Dit verdraagt zich slecht met het gegeven dat vanuit het oogpunt van arbeidsparticipatie reeds jaar en dag prepensioenregelingen gepropageerd zijn als de meer wenselijke regelingen ten opzichte van VUT(achtige)-regelingen.

- 6 Leeftijdsafhankelijk overgangsrecht B: Voor iedereen die op 1 januari 2005 de leeftijd van x jaar heeft bereikt blijft het huidige fiscale regime voor VUT- en prepensioenregelingen in stand, maar nu zonder glijdende schaal (onafhankelijk van de uittreedleeftijd). Voor werknemers die op 1 januari 2005 jonger zijn dan de genoemde uittreedleeftijd geldt het in het BP 2004 voorgestelde regime.

Derving als vanaf bepaalde leeftijd (meetmoment 1-1-2005) VUT en prepensioen op oude voet doorgaan (in € mln, constante prijzen 2003)

	Alleen omslaggefinancierde deel			Totaal (incl. kapitaalgefinancierde deel)		
	2005	2006	2007			
Overgangsregime vanaf:						
50 jaar	130	260	380	360	580	770
51 jaar	130	260	380	340	550	740
52 jaar	130	260	380	320	520	700
53 jaar	130	260	380	300	490	650
54 jaar	130	260	380	280	450	610
55 jaar	130	260	380	260	420	570
56 jaar	130	250	360	240	390	510
57 jaar	130	240	330	210	350	450
58 jaar	120	220	290	180	290	370
59 jaar	110	190	240	150	240	280
60 jaar	90	140	170	120	170	190
61 jaar	60	100	100	80	110	100
62 jaar	40	50	40	50	50	40
63 jaar	20	20	0	20	20	0
64 jaar	10	0	0	10	0	0

Ook bij deze variant geldt dat indien het bovenstaande overgangssysteem alleen voor omslaggefinancierde regelingen zou gaan gelden zou dit tot gevolg hebben dat mensen in VUT(achtige)-regelingen beter af zijn dan mensen in de meer wenselijke volledig kapitaalgedekte prepensioenregelingen.

- 7 De fiscaal toegestane pensioenrichtleeftijd wordt met ingang van 1 januari 2005 lager vastgesteld dan in het BP 2004 wordt voorgesteld, en wordt vervolgens in etappes verhoogd naar 65 jaar. Bijvoorbeeld 1 januari 2005 63 jaar, 1 januari 2006, 63,5 jaar, 1 januari 2007 64 jaar, 1 januari 2008 64,5 jaar, 1 januari 2009 65 jaar. Dit kan in ieder gewenst tempo en met alle soorten stappen worden vastgelegd.

Derving als fiscaal toegestane leeftijd VUT en prepensioen jaarlijks met 0,5 jaar oploopt (in € mln, constante prijzen 2003)

	Alleen omslag- gefinancierde deel			Ook kapitaalgefinancierde deel		
	2005	2006	2007			
Fiscaal toegestane spilleeftijd op 1-1-2005:						
60 jaar	90	140	240	648	956	1 320
61 jaar	60	100	170	587	844	957
62 jaar	40	50	100	501	647	749
63 jaar	20	20	40	337	364	346
64 jaar	10	0	0	159	108	0

Toelichting: In de tabel zijn behalve voor 63 jaar ook varianten opgenomen die starten bij andere spilleeftijden, variërend van 60 tot 64 jaar. Zo geldt bij 60 jaar in de tabel dat de toegestane spilleeftijd op 1/1/2005 60 jaar is en dat in 2006 de toegestane spilleeftijd 60,5 is, in 2007 61 enz.

Ook bij deze variant geldt dat indien het bovenstaande overgangssysteem alleen voor omslaggefinancierde regelingen zou gaan gelden zou dit tot gevolg hebben dat mensen in VUT(achtige)-regelingen beter af zijn dan mensen in de meer wenselijke volledig kapitaalgedekte prepensioenregelingen.

- 8 Deeltijdprepensioen wordt fiscaal gefacilieerd (als nieuwe aparte pensioenvorm binnen het Witteveen kader). Gedacht kan worden aan deeltijdpensioen vanaf 63 jaar, onder de voorwaarde dat de werktijd tenminste 50% blijft bedragen van de voorheen geldende werktijd. Gedurende de eerstkomende 10 jaar geldt er geen maximaal opbouwpercentage, maar alleen een opbouwplafond van 35% eindloon (inclusief reeds opgebouwde prepensioenrechten), zodat er versneld kan worden opgebouwd waardoor ook oudere generaties tegemoet kunnen worden gekomen. Na die 10 jaar gaat een maximum opbouwpercentage gelden van 1%.

Budgettaire derving deeltijdprepensioen vanaf 63 jaar minimaal 50% doorwerken (in € mln, constante prijzen 2003)

	2005	2006	2007
Totale derving	280	310	340

Toelichting: De raming is zeer gevoelig voor gedragseffecten. In deze raming is aangenomen dat 50% van de huidige deelnemers aan regelingen voor vervroegde uitstreding zal gaan deelnemen in regelingen voor deeltijdprepensioen.