



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet Wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met aanpassing van de regeling voor waardeoverdracht en afkoop klein pensioen en invoering van afkoop klein nettopensioen en nettolijfrente

Nader Rapport

17 december 2021

Nader rapport inzake het voorstel van wet Wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met aanpassing van de regeling voor waardeoverdracht en afkoop klein pensioen en invoering van afkoop klein nettopensioen en nettolijfrente

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 oktober 2021, nr. 2021002081, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 november 2021, nr. W12.21.0312/III, bied ik U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst, aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie. Het advies van de Afdeling is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 oktober 2021, no.2021002081, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met aanpassing van de regeling voor waardeoverdracht en afkoop klein pensioen en invoering van afkoop klein nettopensioen en nettolijfrente, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen inhoudelijke opmerkingen bij het voorstel.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Naar aanleiding van de redactionele opmerking van de Afdeling zijn de fiscale gevolgen van de afkoop van klein nettopensioen en kleine nettolijfrente in de toelichting verduidelijkt en nader uitgewerkt.

De Afdeling adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een bij nader inzien ongewenste technische verwijzing in een fiscale bepaling in de Wet inkomstenbelasting 2001 te verwijderen.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.21.0312/III

- In de toelichting de fiscale aspecten van de afkoop van klein nettopensioen en kleine nettolijfrente verduidelijken en nader uitwerken.*

Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A.D. Wiersma.*



Advies Raad van State

No. W12.21.0312/III

's-Gravenhage, 24 november 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 oktober 2021, no.2021002081, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met aanpassing van de regeling voor waardeoverdracht en afkoop klein pensioen en invoering van afkoop klein nettopensioen en nettolijfrente, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen inhoudelijke opmerkingen bij het voorstel.

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W12.21.0312/III**

- In de toelichting de fiscale aspecten van de afkoop van klein nettopensioen en kleine nettolijfrente verduidelijken en nader uitwerken.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met aanpassing van de regeling voor waardeoverdracht en afkoop klein pensioen en invoering van afkoop klein nettopensioen en nettolijfrente

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de regeling voor waardeoverdracht en afkoop van kleine pensioenaanspraken aan te passen en afkoop van kleine nettopensioenen en kleine nettolijfrenten mogelijk te maken;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Pensioenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 66 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde tot en met tiende lid tot het vierde tot en met elfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. Onverminderd het eerste en tweede lid, heeft de pensioenuitvoerder het recht tot afkoop indien:
 - a. er sprake is van beëindiging van de verwerving van pensioenaanspraken bij de pensioenuitvoerder;
 - b. wordt voldaan aan het eerste of tweede lid, met dien verstande dat in plaats van beëindiging van de deelneming wordt gelezen beëindiging van de verwerving; en
 - c. geen sprake is van een pensioenaanspraak bij een verzekeraar in de vorm van een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum.

2. Aan het vierde lid (nieuw) wordt toegevoegd: Dit lid is van overeenkomstige toepassing bij afkoop bij ingang van het ouderdomspensioen op grond van het derde lid.

B

Artikel 67, vierde lid, en artikel 68, vierde lid, komen te luiden:

4. Artikel 66, zesde, achtste, negende en elfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

C

Artikel 69 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met zevende lid tot het derde tot en met achtste lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Een pensioenuitvoerder heeft jegens de gerechtigde tot een nettopensioen het recht om een aanspraak op nettopensioen af te kopen indien:
 - a. de gerechtigde tot het nettopensioen een gewezen deelnemer is of de opbouw van nettopensioen anderszins beëindigd is;
 - b. op basis van de opgebouwde aanspraak op nettopensioen de uitkering van het nettopensioen op jaarbasis op de reguliere ingangsdatum minder zal bedragen dan het op basis van artikel 66 bepaalde bedrag; en
 - c. de gerechtigde tot het nettopensioen instemt met de afkoop.

2. In het zesde lid (nieuw) wordt telkens 'het vierde lid' vervangen door 'het vijfde lid'.



D

In artikel 70a wordt, onder vernummering van het tweede tot en met zesde lid tot het derde tot en met zevende lid, een lid ingevoegd, luidende:

2. Onverminderd het eerste lid, heeft de pensioenuitvoerder het recht de overdrachtswaarde van de pensioenaanspraken van de aanspraakgerechtigde over te dragen indien:
 - a. er geen sprake meer is van verwerving van pensioenaanspraken bij de pensioenuitvoerder;
 - b. wordt voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, b en c;
 - c. de waardeoverdracht ertoe strekt pensioenaanspraken te verwerven bij de ontvangende pensioenuitvoerder waarbij de aanspraakgerechtigde als deelnemer pensioen verwerft; en
 - d. er geen sprake is van een pensioenaanspraak bij een verzekeraar in de vorm van een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum.

E

In artikel 176, eerste lid, wordt '66, derde tot en met zesde, negende en elfde lid' vervangen door '66, vierde tot en met zevende, tiende en twaalfde lid' en wordt '69, derde, vierde en zevende lid, 70a, tweede, derde, vierde en zesde lid' vervangen door '69, vierde, vijfde en achtste lid, 70a, derde, vierde, vijfde en zevende lid'.

F

Artikel 220b wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vijfde en zesde lid vervallen.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 5. Het derde en vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing indien de verwerving van pensioen is geëindigd om andere redenen dan beëindiging van de deelneming.

ARTIKEL II

De Wet verplichte beroepspensioenregeling wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 78 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde tot en met tiende lid tot het vierde tot en met elfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 3. Onverminderd het eerste en tweede lid, heeft de pensioenuitvoerder het recht tot afkoop indien:
 - a. er sprake is van beëindiging van de verwerving van pensioenaanspraken bij de pensioenuitvoerder;
 - b. wordt voldaan aan het eerste of tweede lid, met dien verstande dat in plaats van beëindiging van de deelneming wordt gelezen beëindiging van de verwerving; en
 - c. geen sprake is van een pensioenaanspraak bij een verzekeraar in de vorm van een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum.

2. Aan het vierde lid (nieuw) wordt toegevoegd: Dit lid is van overeenkomstige toepassing bij afkoop bij ingang van het ouderdomspensioen op grond van het derde lid.

B

Artikel 79, vierde lid, en artikel 80, vierde lid, komen te luiden:

4. Artikel 78, zesde, achtste, negende en elfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

C

Artikel 80a wordt als volgt gewijzigd:



1. Onder vernummering van het tweede tot en met zevende lid tot het derde tot en met achtste lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Een pensioenuitvoerder heeft jegens de gerechtigde tot een nettopensioen het recht om een aanspraak op nettopensioen af te kopen indien:
 - a. de gerechtigde tot het nettopensioen een gewezen deelnemer is of de opbouw van nettopensioen anderszins beëindigd is;
 - b. op basis van de opgebouwde aanspraak op nettopensioen de uitkering van het nettopensioen op jaarbasis op de reguliere ingangsdatum minder zal bedragen dan het op basis van artikel 78 bepaalde bedrag; en
 - c. de gerechtigde tot het nettopensioen instemt met de afkoop.

2. In het zesde lid (nieuw) wordt telkens 'het vierde lid' vervangen door 'het vijfde lid'.

D

In artikel 81a wordt, onder vernummering van het tweede tot en met zesde lid tot het derde tot en met zevende lid, een lid ingevoegd, luidende:

2. Onverminderd het eerste lid, heeft de pensioenuitvoerder het recht de overdrachtswaarde van de pensioenaanspraken van de aanspraakgerechtigde over te dragen indien:
 - a. er geen sprake meer is van verwerving van pensioenaanspraken bij de pensioenuitvoerder;
 - b. wordt voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a, b en c;
 - c. de waardeoverdracht ertoe strekt pensioenaanspraken te verwerven bij de ontvangende pensioenuitvoerder waarbij de aanspraakgerechtigde als deelnemer pensioen verwerft; en
 - d. er geen sprake is van een pensioenaanspraak bij een verzekeraar in de vorm van een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum.

E

In artikel 171, eerste lid, wordt '78, derde tot en met zesde, negende en elfde lid' vervangen door '78, vierde tot en met zevende, tiende en twaalfde lid' en wordt '80a, derde, vierde en zevende lid, 81a, tweede, derde, vierde en zesde lid' vervangen door '80a, vierde, vijfde en achtste lid, 81a, derde, vierde, vijfde en zevende lid'.

F

Artikel 214a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vijfde en zesde lid vervallen.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 5. Het derde en vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing indien de verwerving van pensioen is geëindigd om andere redenen dan beëindiging van de deelneming.

ARTIKEL III

De Wet inkomstenbelasting 2001 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 5.16, tweede lid, onderdeel b, vervalt ', en artikel 3.126a, vijfde lid, niet van toepassing is'.

B

In artikel 5.16c wordt, onder vernummering van het vijfde tot en met achtste lid tot zesde tot en met negende lid, een lid ingevoegd, luidende:

5. Het eerste lid is mede niet van toepassing op een afkoop van een aanspraak op een nettolijfrente ingeval het een aanspraak op een lijfrente als bedoeld in artikel 3.125 of artikel 3.126a betreft waarvan nog geen termijnen zijn vervallen en de waarde in het economische verkeer van die aanspraak op het onmiddellijk aan het tijdstip van afkoop voorafgaande tijdstip niet meer bedraagt dan het bedrag, genoemd in artikel 3.133, tweede lid, onderdeel d.



C

Aan artikel 5.17e, vijfde lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- c. is het eerste lid mede niet van toepassing voor zover een in onderdeel b van dat lid bedoelde uitkering of afkoopsom wordt uitgekeerd met toepassing van artikel 69, tweede lid, van de Pensioenwet of artikel 80a, tweede lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

ARTIKEL IV

In de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021 vervalt artikel XII, onderdeel 5.

ARTIKEL V

Indien deze wet eerder in werking treedt of is getreden dan artikel I, onderdelen Q, onder 1, en HH, onder 1, CCC en VVV, van de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021 wordt de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers als volgt gewijzigd:

A

In de artikelen 13i, tweede lid, 28a, tweede lid, 74a, tweede lid, en 151a, tweede lid, wordt 'Artikel 66, negende lid' steeds vervangen door 'Artikel 66, zevende lid'.

B

In de artikelen 13i, tweede lid, 28a, tweede lid, 74a, tweede lid, en 151a, tweede lid, wordt 'Artikel 66, zevende lid' steeds vervangen door 'Artikel 66, achtste lid'.

ARTIKEL VI

Indien artikel I, onderdelen Q, onder 1, en HH, onder 1, CCC en VVV, van de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021 eerder in werking treedt of is getreden dan deze wet, wordt de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers als volgt gewijzigd:

A

In de artikelen 13i, tweede lid, 28a, tweede lid, 74a, tweede lid, en 151a, tweede lid, zoals die bepalingen luiden voor de inwerkingtreding van artikel I, onderdelen Q, onder 1, en HH, onder 1, CCC en VVV, van de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021 wordt 'Artikel 66, negende lid' steeds vervangen door 'Artikel 66, zevende lid'.

B

In de artikelen 13i, derde lid, en 28a, derde lid, zoals die bepalingen luiden na de inwerkingtreding van artikel I, onderdelen Q, onder 1, en HH, onder 1, CCC en VVV, van de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021, wordt 'Artikel 66, zevende lid' steeds vervangen door 'Artikel 66, achtste lid'.

ARTIKEL VII

Indien artikel I, onderdeel DDDD, van de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021 eerder in werking treedt of is getreden dan deze wet, wordt in artikel VI van deze wet voor 'Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers' gelezen 'Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers'.

ARTIKEL VIII

1. Deze wet treedt, met uitzondering van de artikelen IV, V, onderdeel A, en VI, onderdeel A, in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.
2. Artikel IV treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst.
3. De artikelen V, onderdeel A, en VI, onderdeel A, treden in werking met ingang van de dag na de



datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst en werken terug tot en met 1 januari 2019.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Per 1 januari 2019 is het recht van de pensioenuitvoerder op waardeoverdracht van een klein pensioen op grond van de Wet waardeoverdracht klein pensioen in werking getreden.^{1,2} Kleine pensioenen zijn in dit verband pensioenen, die leiden tot een uitkering vanaf de pensioendatum van minder dan € 503,24 bruto per jaar (bedrag 2021). Dit recht op waardeoverdracht kwam in de plaats van het eenzijdige recht van pensioenuitvoerders om kleine pensioenen af te kopen binnen zes maanden na twee jaar na einde deelneming aan de pensioenregeling. Deze zogeheten tussentijdse afkoop heeft een negatief effect op pensioenopbouw omdat pensioen de pensioenbestemming dan niet haalt. Het moeten blijven administreren van kleine pensioenen is voor pensioenuitvoerders echter kostbaar in verhouding tot de omvang van het pensioen. Het recht op waardeoverdracht kwam tegemoet aan beide problemen: pensioenuitvoerders kunnen kleine pensioenen overdragen aan een andere uitvoerder (waar de werknemer actief pensioen opbouwt), zodat zij de kleine pensioenen kunnen bundelen tot een groter pensioen en deze de pensioenbestemming kan behouden.

Het recht op waardeoverdracht van kleine pensioenen is echter beperkt tot kleine ouderdomspensioenen, die zijn ontstaan doordat de gewezen deelnemer niet langer actief deelneemt aan de pensioenregeling (ontstaan vanwege einde deelneming) vanwege uitdiensttreding. Kleine nettopensioenen vallen niet onder het recht op waardeoverdracht. In de memorie van toelichting van de Wet waardeoverdracht klein pensioen is aangegeven dat bij de evaluatie van deze wet zal worden gezien of en hoe het recht op waardeoverdracht ook van toepassing kan worden verklaard op kleine nettopensioenen.

Na inwerkingtreding van de Wet waardeoverdracht klein pensioen hebben de Stichting van de Arbeid, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars gewezen op twee knelpunten in de praktijk:

1. er zitten kleine pensioenen in de administraties die een andere ontstaansgeschiedenis hebben dan einde deelneming, en daarom niet onder de Wet waardeoverdracht klein pensioen vallen. Deze kleine pensioenen moeten hierdoor buiten het circuit van automatische waardeoverdracht blijven en de oude pensioenuitvoerder moet deze kleine pensioenen tot de pensioendatum blijven uitvoeren, met relatief hoge administratiekosten. Los daarvan doet het zich voor dat er pensioenuitvoerders zijn die moeite hebben om de ontstaansgeschiedenis van kleine pensioenen in hun administraties te onderscheiden, waardoor zij geen gebruik kunnen maken van hun recht om kleine pensioenen ontstaan door einde deelneming over te dragen; en
2. kleine nettopensioenen mogen niet worden afgekocht, en vallen ook niet onder de scope van de Wet waardeoverdracht klein pensioen. Deze kleine nettopensioenen blijven daardoor in de administraties staan. In sommige gevallen is sprake van relatief hoge uitvoeringskosten die ten laste moeten worden gebracht van de nettopensioenen, die hierdoor kunnen worden uitgehouden.³ De hiervoor genoemde partijen vinden het niet gewenst om voor een oplossing te wachten op de evaluatie van de Wet waardeoverdracht klein pensioen.⁴

Op 15 april 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd over deze ervaren knelpunten, en is een wetswijziging aangekondigd, gericht op het eerste knelpunt.⁵ Voorliggend wetsvoorstel voorziet in het realiseren van de aangekondigde uitbreiding van het recht van pensioenuitvoerders op waardeoverdracht van klein ouderdomspensioen. De uitbreiding van dit recht geldt zowel voor kleine pensioenen, die vóór 1 januari 2018 zijn ontstaan, als voor kleine pensioenen, die daarna zijn ontstaan of zullen ontstaan. Tevens maakt dit wetsvoorstel voor kleine pensioenen, die zijn ontstaan om andere redenen dan einde deelneming, afkoop mogelijk bij pensioeningang en tussentijds, indien waardeoverdracht niet mogelijk blijkt te zijn.

Voor wat betreft het knelpunt van de kleine nettopensioenen gold dat de uitkomsten van de evaluatie van nettopensioen werd afgewacht. Op 2 september 2020 is deze evaluatie aan de Tweede Kamer aangeboden.⁶ Uit de evaluatie blijkt dat nettopensioenen soms hoge uitvoeringskosten kennen. Terwijl er geen mogelijkheid is voor waardeoverdracht of afkoop, om daarmee een einde te maken aan de hoge kosten. Inmiddels is onderzocht of, dan wel onder welke voorwaarden, verruiming van de

¹ Stb. 2017, nr. 505 (wet).

² Stb. 2018, nr. 27 (inwerkingtreedingsbesluit).

³ Brieven van 9 april 2019 (Knelpunten in de Wet waardeoverdracht klein pensioen | Stichting van de Arbeid (stvda.nl)) en 9 januari 2020 (Stichting van de Arbeid beantwoordt vragen over voorstellen kleine pensioenen | Stichting van de Arbeid (stvda.nl)).

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 765, nr. 3, par. II, onderdeel 2.b, p. 6.

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 517.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 32 043, nr. 547.



mogelijkheid tot waardeoverdracht of afkoop van kleine nettopensioenen wenselijk is. Nadere bestudering heeft ertoe geleid dat in voorliggend wetsvoorstel een voorstel is opgenomen om pensioenuitvoerders het recht te geven om kleine nettopensioenen af te kopen.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om ook een afspraak uit het pensioenakkoord uit te werken. In het pensioenakkoord is afgesproken om de oudedagsvoorzieningen in de tweede en derde pensioenpijler op het gebied van de fiscaliteit meer gelijk te behandelen. Om die reden wordt tevens voorgesteld om naast de mogelijkheid tot het afkopen van het kleine nettopensioen het mogelijk te maken een kleine nettolijfrente af te kopen, zonder dat er sprake is van een zogeheten 'onregelmatige handeling'.

Het is het streven om de wetswijzigingen zo spoedig mogelijk in 2022 inwerking te laten treden.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de uitbreiding van het recht van pensioenuitvoerders op waardeoverdracht klein pensioen behandeld en in hoofdstuk 3 wordt de uitbreiding van het recht van pensioenuitvoerders op afkoop van klein pensioen beschreven. In hoofdstuk 4 komt de afkoopmogelijkheid van kleine nettopensioenen en kleine nettolijfrenten aan de orde. De relatie met de stelselherziening komt in hoofdstuk 5 aan bod. Hoofdstuk 6 gaat in op de gegevensbescherming van de deelnemer en hoofdstuk 7 op het doenvermogen van de deelnemer. De gevolgen voor de regeldruk worden in hoofdstuk 8 toegelicht. Hoofdstuk 9 gaat in op reacties die tijdens de internetconsultatie van het wetsvoorstel zijn ontvangen. Tot slot worden in hoofdstuk 10 de uitkomsten van de toezichts- en uitvoeringstoetsen beschreven.

2. Uitbreiding recht op waardeoverdracht klein pensioen

2.1 Waardeoverdracht klein pensioen

De doelstelling van de Wet waardeoverdracht klein pensioen was tweeledig: het behoud van de pensioenbestemming van kleine ouderdomspensioenen en het beperken van de uitvoeringskosten voor pensioenuitvoerders.⁷ Hiertoe werd het recht van pensioenuitvoerders op eenzijdige afkoop van een klein pensioen binnen 6 maanden na 2 jaar na beëindiging van de deelneming vervangen door het eenzijdig recht van de pensioenuitvoerder op waardeoverdracht van kleine pensioenen. Bij waardeoverdracht gaat de pensioenbestemming van het kleine pensioen niet verloren, en kan de overdragende pensioenuitvoerder de uitvoeringskosten beperken doordat het kleine pensioen uit de administratie verdwijnt.

Het oude recht op eenzijdige afkoop van een klein pensioen binnen 6 maanden na 2 jaar na beëindiging van de deelneming en het recht op waardeoverdracht klein pensioen hebben dezelfde reikwijdte. In beide gevallen gaat het om kleine pensioenen die zijn ontstaan na beëindiging van de deelneming aan de pensioenregeling. Met andere woorden, het betreft kleine pensioenen van oud-werknemers, die niet meer actief pensioen opbouwen in de pensioenregeling en dus geen binding meer hebben met de werkgever die de pensioenregeling aanbood. Deze gewezen deelnemers hebben in de 2 jaar na beëindiging van de deelneming geen gebruik gemaakt van hun recht op (individuele) waardeoverdracht, waarna de pensioenuitvoerder – in geval van een klein pensioen – zelf eenmalig het recht tot afkoop had. Dit betrof een eenzijdig afkooprecht, de gewezen deelnemer had geen bezwaarrecht en hoefde ook niet in te stemmen met de afkoop.

In de praktijk waren deze afkoop pogingen niet altijd succesvol, bijvoorbeeld omdat het pensioenuitvoerders ontbrak aan bankrekeningnummers waarop het afkoopbedrag gestort moest worden. Als oplossing is het recht van pensioenuitvoerders op waardeoverdracht geïntroduceerd. Dit recht leidt overigens ook niet altijd tot een succesvolle overdracht, omdat er ook een ontvangende pensioenuitvoerder moet zijn waar de gewezen deelnemer inmiddels actief pensioen opbouwt. Dat is niet altijd het geval. Daarom bestaat er nog steeds de mogelijkheid om tussentijds – bij nieuwe kleine aanspraken na vijf onsuccesvolle pogingen tot waardeoverdracht – een klein pensioen af te kopen. Maar hierbij geldt wel dat de gewezen deelnemer moet instemmen met de afkoop (bij beëindiging van de deelneming vanaf 1 januari 2007), of geen bezwaar heeft tegen de afkoop (bij beëindiging van de deelneming tot 1 januari 2007). In totaliteit leidt deze praktijk ertoe dat kleine pensioenen – vaker dan vroeger het geval was – hun pensioenbestemming houden en pensioenuitvoerders hun uitvoeringskosten kunnen beperken.

Er was ten tijde van het wetstraject waardeoverdracht klein pensioen geen reden of aanleiding om de

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 765, nr. 3, par. I.



reikwijdte van het recht op waardeoverdracht anders vorm te geven dan de bestaande reikwijdte voor afkoop. De Stichting van de Arbeid en vertegenwoordigers van pensioenuitvoerders hebben aangegeven dat hier inmiddels wel aanleiding toe is, echter niet (meer) vanuit het oogpunt van behoud van de pensioenbestemming, maar vanuit het oogpunt van het verlagen van de administratieve lasten van pensioenuitvoerders.⁸

2.2 Knelpunt in de praktijk

Zoals in de inleiding weergegeven, zitten er kleine pensioenen in de administraties van pensioenuitvoerders die een andere ontstaansgeschiedenis hebben dan einde deelneming, en daarom niet onder de Wet waardeoverdracht klein pensioen vallen. Deze kleine pensioenen moeten hierdoor buiten het circuit van automatische waardeoverdracht blijven en de oude uitvoerder moet deze kleine pensioenen tot de pensioendatum blijven uitvoeren, met relatief hoge administratiekosten. Daarnaast zijn er pensioenuitvoerders die in de praktijk geen of moeizaam gebruik kunnen maken van hun recht om kleine pensioenen over te kunnen dragen. De oorzaak hiervan ligt in de pensioenadministraties. Niet alle pensioenuitvoerders zijn namelijk in staat (eenvoudig) onderscheid te maken tussen de ontstaansgronden van kleine pensioenen. Uitvoerders geven aan dat in het verleden niet is geregistreerd of kleine pensioenen zijn ontstaan door einde deelneming of door collectieve beëindiging, en dat zij nu het nog wettelijk voorgeschreven onderscheid niet (tegen aanvaardbare kosten) kunnen maken. Zij kunnen daardoor niet of moeizaam (en daarmee kostbaar) gebruik maken van hun recht op waardeoverdracht, met name als het gaat om de kleine pensioenen die zijn ontstaan in het verleden (vóór 2018). Zij zijn er dus niet zeker van dat zij uitsluitend kleine pensioenen overdragen die zijn ontstaan door einde deelneming.

Een andere ontstaansgrond dan einde deelneming kan ook zien op een collectieve beëindiging van de uitvoeringsovereenkomst (het contract tussen werkgever en pensioenuitvoerder).⁹ Werknemers bouwen dan geen pensioen meer op in de oude pensioenregeling bij de vorige pensioenuitvoerder, maar de werkgever brengt de (nieuwe) pensioenregeling onder bij een andere pensioenuitvoerder. Bij die overstap kan de werkgever besluiten het opgebouwde pensioen te laten overdragen aan de nieuwe pensioenuitvoerder (collectieve waardeoverdracht), maar dat is niet verplicht. Als er geen collectieve waardeoverdracht plaatsvindt, blijven de opgebouwde pensioenaanspraken en -rechten achter bij de vorige pensioenuitvoerder. Ook de kleine pensioenen. Het gaat dan dus niet per se om werknemers die uit dienst zijn getreden en niet meer deelnemen in de pensioenregeling. Werknemers kunnen in dit geval nog steeds in dienst zijn bij de betreffende werkgever. Die werkgever heeft alleen besloten geen collectieve waardeoverdracht te laten uitvoeren. Het beëindigen van een uitvoeringsovereenkomst vindt vooral plaats bij pensioenverzekeraars en premiepensioeninstellingen. Bij pensioenfondsen komt deze situatie in mindere mate voor, het gaat dan met name om vrijwillige aansluitingen bij bedrijfstakpensioenfondsen en algemene pensioenfondsen.

Wetswijziging

Om de gerezen problematiek op te lossen, wordt in voorliggend wetsvoorstel de oplossing voorgesteld om de reikwijdte van de Wet waardeoverdracht klein pensioen te verbreden tot alle kleine pensioenen, zodat deze wet ook geldt voor kleine pensioenen ontstaan na collectieve beëindiging. Paragraaf 2.3 gaat in op de gevolgen die dit kan hebben voor betrokken werkgevers en (gewezen) deelnemers. In paragraaf 2.4 wordt toegelicht welke beperking van de voorgestelde uitbreiding noodzakelijk wordt geacht om mogelijke negatieve gevolgen te verkleinen.

2.3 Gevolgen uitbreiding recht waardeoverdracht klein pensioen

Werkgevers

Alhoewel de uitbreiding van de reikwijdte van het recht op waardeoverdracht van een klein ouderdomspensioen voorziet in een behoefte van pensioenuitvoerders, is wel een aandachtspunt dat deze uitbreiding kan leiden tot een probleem voor met name bepaalde werkgevers. Want werkgevers, die een uitkeringsregeling laten uitvoeren door een verzekeraar, kunnen te maken krijgen met een bijbetalingsplicht.

Door het verbreden van de reikwijdte van kleine pensioenen die de pensioenuitvoerder kan overdragen, kunnen bepaalde afspraken uit het verleden in het geding komen. Die verbreding geeft pensioenuitvoerders namelijk het recht om een eerdere beslissing van de werkgever als het ware te passeren

⁸ Zie noot 3.

⁹ Er kan ook een collectieve beëindiging ontstaan door een juridische fusie, een juridische splitsing, een overgang van onderneming en einde deelneming op basis van een wijziging in verplichte deelname.



als het gaat om kleine pensioenen. De werkgever had immers, in overleg met de werknemersvertegenwoordiging, besloten niet te verzoeken om collectieve waardeoverdracht aan een nieuwe pensioenuitvoerder. Het gevolg van de verbreding van de reikwijdte is dat de kleine pensioenen die op deze manier ontstaan alsnog mogen overgaan.

Veelal zal de beslissing om geen collectieve waardeoverdracht te laten uitvoeren een financiële achtergrond hebben. Een werkgever zal minder geneigd zijn een collectieve waardeoverdracht te laten uitvoeren als hij hiervoor aanvullend moet betalen, maar mogelijk ook als een collectieve waardeoverdracht (te grote) nadelige gevolgen heeft voor de deelnemers. Ongeacht de reden heeft de werkgever er voor gekozen om geen collectieve waardeoverdracht te verzoeken na de collectieve beëindiging van de uitvoeringsovereenkomst. Door nu alsnog kleine pensioenen met deze ontstaansgeschiedenis op individuele basis over te dragen – als recht van de pensioenuitvoerder –, kan dit leiden tot een bijbetalingsplicht.

Bij een individuele waardeoverdracht is de gewezen deelnemer beschermd tegen een verlaging van het opgebouwde pensioen. De overdrachtswaarde van een pensioenaanspraak moet namelijk ten minste gelijk zijn aan de contante waarde van de over te dragen pensioenaanspraak op de overdrachtsdatum en wordt berekend op basis van het wettelijk standaardtarief.¹⁰ De overdrachtswaarde wordt dus wettelijk bepaald, ongeacht welke tarieven pensioenuitvoerders zelf hanteren. Dit kan ertoe leiden dat de opgebouwde waarde hoger of lager is dan de wettelijk vereiste overdrachtswaarde. Het verschil kan positief of negatief zijn, en komt dan respectievelijk ten gunste of ten laste van de werkgever. Des te ouder de over te dragen pensioenaanspraak, des te groter het verschil tussen de contante waarde en de overdrachtswaarde op basis van het standaardtarief zal zijn.¹¹ Bij een individuele waardeoverdracht tussen twee pensioenfondsen speelt overigens geen bijbetalingsproblematiek, aangezien zij dezelfde factoren gebruiken.

Werknemers

De Wet waardeoverdracht klein pensioen heeft onder andere het doel van behoud van pensioenbestemming vaker te realiseren. Met de in dit wetsvoorstel voorziene uitbreiding van het recht op waardeoverdracht zal dit doel voor meer kleine pensioenen het geval kunnen zijn. In beginsel kunnen meer waardeoverdrachten ertoe leiden dat op pensioendatum minder kleine pensioenen bestaan. Op pensioendatum kan de pensioenuitvoerder namelijk een pensioen afkopen, mits dat pensioen klein is en de deelnemer daarmee instemt. Hoe meer kleine pensioenen voor die tijd zijn samengevoegd, des te meer pensioenen de (levenslange) pensioenbestemming behouden. Daarom is uitbreiding van de reikwijdte van het recht op waardeoverdracht klein pensioen in beginsel ook in het belang van (gewezen) deelnemers.

Zoals eerder weergegeven, geldt bij kleine pensioenen die zijn ontstaan vanwege een collectieve beëindiging van de uitvoeringsovereenkomst niet dat de deelnemer per se uit dienst is. Het kan daardoor voorkomen dat de oude pensioenuitvoerder een klein achtergelaten pensioen overdraagt aan een nieuwe pensioenuitvoerder, zonder dat er sprake is van baanwisseling. Ook kan voorkomen dat een individuele deelnemer bezwaar heeft gemaakt tegen een collectieve waardeoverdracht, en is achtergebleven in de oude pensioenregeling. Onderhavig wetsvoorstel stelt voor om ook in de geschetste gevallen de pensioenuitvoerder het recht te geven om deze kleine pensioenen zonder tussenkomst van de (gewezen) deelnemer over te dragen. Hierbij wordt net zoals in de Wet waardeoverdracht klein pensioen geaccepteerd dat garanties, zoals een rendements- of winstdelingsgarantie en indexatiekansen, kunnen komen te vervallen. Dit werd hier acceptabel geacht vanwege de beperkte omvang van de kleine pensioenen die worden overgedragen.

2.4 Beperking uitbreiding reikwijdte

De Stichting van de Arbeid, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars hebben een gezamenlijk voorstel gedaan om de geschetste bijbetalingsproblematiek voor werkgevers te minimaliseren. Zij stellen voor om het recht van pensioenuitvoerders op waardeoverdracht niet uit te breiden tot kleine pensioenaanspraken in uitkeringsregelingen die bij verzekeraars zijn ondergebracht en die niet zijn ontstaan door een individuele baanwisseling. De regering vindt dit een verstandige beperking, omdat het de betrokken werkgevers beschermt tegen onverwachte bijbetalingslasten.¹² Werkgevers hebben in het verleden mogelijk juist vanwege aanvullende kosten bewust – en veelal in afstemming met werknemersvertegenwoordiging – ervoor gekozen om geen collectieve waardeoverdracht te laten doen. Voor de (gewezen) deelnemers heeft dit als voordeel dat er geen garanties op

¹⁰ Artikel 18 van de Regeling Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling

¹¹ Denk aan hogere rekenrentes, gedateerde sterftetabellen en andere actuariële grondslagen die over tijd veranderen.

¹² Dit laat onverlet dat individuen het recht op waardeoverdracht na einde deelneming (eventueel op een later moment) hebben.



een vaste uitkering verloren gaan. De werknemer heeft geen mogelijkheden om zelf anders te besluiten aangezien er geen sprake is van baanwisseling.

3. Uitbreiding recht op afkoop klein pensioen

Zoals hiervoor beschreven, wordt met dit voorstel het knelpunt weggenomen dat automatische waardeoverdracht van kleine pensioenen thans nog is beperkt tot de ontstaansgrond 'baanwisseling' door ook alle andere ontstaansgronden toe te staan. Parallel hieraan breidt dit wetsvoorstel de mogelijkheden van de pensioenuitvoerder uit waarin hij een klein pensioen mag afkopen. Afkoop van kleine pensioenen mag slechts in de periode tot aan pensioeningang indien na 5 pogingen automatische waardeoverdracht niet mogelijk bleek en bij pensioeningang. De huidige wet beperkt deze mogelijkheden tot afkoop echter tot kleine pensioen die zijn ontstaan door einde deelneming. Maar net zoals bij waardeoverdracht kan een klein pensioen, dat in aanmerking komt voor afkoop, ook zijn ontstaan door een andere oorzaak dan einde deelneming, bijvoorbeeld omdat de werkgever de uitvoeringsovereenkomst heeft opgezegd ('collectieve beëindiging'). Net zoals dat deze beperking ongewenst is bij automatische waardeoverdracht van kleine pensioenen is deze beperking uit oogpunt van het doel om voor pensioenuitvoerders de uitvoeringskosten te verlagen evenmin wenselijk bij afkoop van kleine pensioenen. Ook hierbij worden, net zoals dat voor automatische waardeoverdracht van kleine pensioenen geldt, kleine pensioenaanspraken in uitkeringsregelingen, die bij verzekeraars zijn ondergebracht en die niet zijn ontstaan door een individuele baanwisseling, uitgezonderd van het recht op afkoop. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de voorwaarden voor waardeoverdracht en afkoop van klein pensioen hetzelfde zijn en afkoop daarmee niet in meer gevallen dan bij het recht op waardeoverdracht van de pensioenuitvoerder mogelijk wordt gemaakt.

Wetswijziging

Om die reden bevat dit wetsvoorstel een uitbreiding van het recht op afkoop van de pensioenuitvoerder, onder behoud van de huidige belangrijke waarborgen als de beperking tot kleine pensioen en instemming van de gewezen deelnemer of pensioengerechtigde.

4. Invoering recht op afkoop kleine nettopensioenen en afkoop kleine nettolijfrenten

4.1 Kleine nettopensioenen

Pensioenopbouw wordt (onder voorwaarden) fiscaal gefaciliteerd door middel van de omkeerregel, tot een pensioengevend loon van € 112.189 (bedrag 2021). Werknemers kunnen ervoor kiezen om pensioen op te bouwen over het loon dat dit bedrag te boven gaat door middel van een nettopensioen. In dat geval is de omkeerregel niet van toepassing en betaalt de deelnemer de premies daarom uit het nettoloon. Nettopensioen wordt fiscaal gefaciliteerd doordat de opgebouwde aanspraak niet tot het box-3-vermogen wordt gerekend.

Ook bij nettopensioenen kunnen kleine pensioenen ontstaan. Kleine nettopensioenen zijn in dit verband pensioenen, die leiden tot een uitkering vanaf de pensioendatum van minder dan netto € 503,24 per jaar (bedrag 2021). Voor de hoogte van de afkoopgrens voor het klein nettopensioen wordt aangesloten bij hetgeen bepaald is voor het kleine (bruto-)ouderdomspensioen.

4.2 Knelpunt in de praktijk

Voor nettopensioenregelingen geldt dat de vermogens- en pensioenbeheerkosten ten laste komen van de deelnemers aan de nettopensioenregeling en niet worden gedragen door het brede collectief, de deelnemers aan de basisregeling. Voor kleine nettopensioenen kan het zich volgens de Stichting van de Arbeid, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars voordoen dat de variabele en/of vaste pensioen- of vermogensbeheerkosten hoger zijn dan de behaalde beleggingsresultaten.¹³ Als de betreffende deelnemer inmiddels niet meer deelneemt aan die regeling en dus ook geen premie meer stort in het nettopensioen, teert deze in op zijn opgebouwde vermogen.

Wetswijziging

Om de gerezen problematiek op te lossen, wordt in voorliggend wetsvoorstel voorgesteld om tussentijdse afkoop van kleine nettopensioenen mogelijk te maken.¹⁴

¹³ Zie noot 3.

¹⁴ Artikelen 69 van de Pensioenwet en 80a van de Wet verplichte beroepspensioenregeling.



4.3 Gevolgen afkoop klein nettopensioen

Het interen op pensioenvermogen is niet in het belang van de (gewezen) deelnemer. Bij afkoop ontvangt de (gewezen) deelnemer het totale tot dan toe opgebouwde vermogen. Afkoop voorkomt verdere uitholling van dat vermogen.

Overwogen is of het recht op waardeoverdracht klein pensioen een oplossing kon bieden voor het geschetste probleem. Een waardeoverdracht van nettopensioen kan alleen plaatsvinden als de ontvangende uitvoerder ook een nettopensioenregeling uitvoert. Dat is niet in alle gevallen zo, en kan daarom niet volgens de geautomatiseerde route verlopen die is ingericht voor het recht op waardeoverdracht klein (bruto)pensioen. Bovendien is een waardeoverdracht niet altijd een oplossing voor het risico op het interen op het vermogen. Zo kan zich het geval voordoen dat de deelnemer niet weer deelneemt aan een nettopensioenregeling en ook bij deze nieuwe uitvoerder sprake is van uitvoeringskosten die hoger zijn dan de behaalde rendementen. Deze komen specifiek ten laste van de nettopensioenregeling. Daarbij komt dat iemand niet van baan hoeft te zijn gewisseld om zijn/haar deelname aan een nettopensioenregeling te beëindigen. Men kan nog steeds in dienst bij betreffende werkgever zijn, waarmee er ook geen sprake is van een nieuwe pensioenuitvoerder.

De pensioenuitvoerder mag alleen tot afkoop van een klein nettopensioen overgaan indien de betreffende deelnemer daarmee heeft ingestemd. Het vereiste van instemming past bij het vrijwillige karakter van een nettopensioenregeling. Het besluit om deel te nemen aan zo'n regeling ligt bij de werknemer, evenzeer of daarmee (tijdelijk) te stoppen. Dit instemmingsvereiste leidt ertoe dat het individuele belang van de betreffende deelnemer is geborgd.

4.5 Afkoop kleine nettolijfrenten

Voor kleine nettolijfrenten geldt voorgenoemde problematiek op vergelijkbare wijze met dien verstande dat het geen recht is van de uitvoerder om over te gaan tot afkoop; het contract met de aanbieder bepaalt of de deelnemer mag afkopen. Verschafft de lijfrenteovereenkomst het recht op afkoop en wenst de gerechtigde dat recht uit te oefenen dan zal deze zelf moeten verzoeken om zijn kleine nettolijfrente af te kopen.

Kleine nettolijfrenten zijn in dit geval lijfrentes, die leiden tot een uitkering vanaf de pensioendatum van minder dan netto € 503,24 per jaar (bedrag 2021). Voor de hoogte van de afkoopgrens voor de kleine nettolijfrente wordt aangesloten bij hetgeen bepaald is voor het kleine (bruto-)ouderdomspensioen en het kleine nettopensioen.

Wetswijziging

In het in 2019 gesloten pensioenakkoord is afgesproken om een stap te zetten richting een arbeidsvormneutraal pensioenakkoord. Dit houdt in dat waar mogelijk en wenselijk de verschillen in fiscale behandeling van werknemerspensioen (de tweede pijler) en vrijwillige aanvullende pensioenopbouw (de derde pijler) worden gelijkgetrokken. In dat verband wordt naast de mogelijkheid om een klein nettopensioen af te kopen, ook voorgesteld het mogelijk te maken om een kleine nettolijfrente af te kopen zonder dat er sprake is van een zogeheten 'onregelmatige handeling'. Dit betekent dat, indien aan de voorwaarden wordt voldaan, slechts de hoogte van de daadwerkelijk ontvangen afkoopsom in aanmerking wordt genomen als bezitting in box 3 en er dus geen aanvullende fiscale consequenties zijn. Anders gezegd, de afkoopsom wordt hetzelfde behandeld als iedere andere vorm van vermogen (zoals spaargeld). Er is dus alleen belasting verschuldigd over de afkoopsom als het gehele vermogen van de belastingplichtige gerechtigde boven het heffingsvrije vermogen uitkomt.

5. Relatie met stelselherziening pensioenwetgeving

Parallel aan dit wetsvoorstel heeft de regering een wetsvoorstel in voorbereiding in het kader van de herziening van het pensioenstelsel, naar aanleiding van het pensioenakkoord dat in 2019 is gesloten ('Wet toekomst pensioenen').¹⁵ De uitbreiding van het recht op waardeoverdracht van klein pensioen en de afkoop van klein nettopensioen zijn zowel in het huidige als in het toekomstige stelsel relevant. Immers, ook in een stelsel met premiereregelingen met leeftijdsonafhankelijke premies kunnen kleine pensioenvermogens ontstaan, die niet in verhouding staan tot de hiermee gepaard gaande administratieve lasten. Los daarvan vergemakkelijkt de opschoning van pensioenadministraties als gevolg van waardeoverdracht of afkoop van kleine pensioenen de overgang naar het nieuwe stelsel. Voor de invoering van afkoop van kleine nettolijfrenten is de relatie met de stelselherziening gelegen in het in te voeren arbeidsvormneutraal pensioenakkoord zoals in paragraaf 4.5 is beschreven.

¹⁵ Wetsvoorstel toekomst pensioenen, zie <https://www.internetconsultatie.nl/wettoekomstpensioenen>.



6. Gegevensbescherming

Bij de vervanging van het recht op afkoop van klein pensioenen door het recht op waardeoverdracht in de Wet waardeoverdracht klein pensioen heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) destijds laten weten geen aanleiding te hebben tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.¹⁶ In haar brief van 24 april 2018 heeft de AP als haar oordeel te kennen gegeven over de bijbehorende algemene maatregel van bestuur dat de verwachte gevolgen en risico's zeer beperkt zijn. Om die reden is voor dit wetsvoorstel geen gegevensbeschermingseffectbeoordeling (privacy impact assessment, PIA) uitgevoerd. Dit wetsvoorstel leidt voor elk van de vier kernonderdelen niet tot een wezenlijke toename van of wezenlijk risico voor verwerking van persoonsgegevens. De gegevensverwerking past bij het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld, namelijk de administratieve verwerking van pensioen. De rechten van de betrokkenen bij de privacyregelgeving worden niet beperkt. Hierna komt deze beoordeling aan de orde voor elk van de vier onderdelen van dit wetsvoorstel.

6.1 Uitbreiding recht op waardeoverdracht kleine pensioenen

Deze uitbreiding leidt tot meer gevallen waarin de pensioenuitvoerder gebruik mag maken van het recht op waardeoverdracht van kleine pensioenen. Het bij de Wet waardeoverdracht klein pensioen ingevoerde recht op waardeoverdracht van klein pensioen krijgt als het ware een breder toepassingsbereik, namelijk alle kleine pensioenen en niet alleen kleine pensioenen die zijn ontstaan door einde deelneming. De aard of omvang van de benodigde verwerking van persoonsgegevens verandert niet, wel het aantal gevallen waarin de pensioenuitvoerder de nodige persoonsgegevens moet verwerken.

6.2 Uitbreiding recht op afkoop klein pensioen

Het recht op tussentijdse afkoop en op afkoop bij pensioeningang bestaat al en wordt in dit wetsvoorstel uitgebreid. Dat meer kleine pensioen in aanmerking komen voor afkoop door de pensioenuitvoerder en uitbetaling aan respectievelijk de gewezen deelnemer en de pensioengerechtigde betekent niet dat er sprake is van een wezenlijk uitbreiding van de te verwerken persoonsgegevens. De aard of omvang van de benodigde verwerking van persoonsgegevens verandert niet, wel het aantal gevallen waarin de pensioenuitvoerder de nodige persoonsgegevens moet verwerken.

6.3 Invoering recht op afkoop klein nettopensioen

De invoering van een recht op afkoop van kleine nettopensioenen betekent voor de betreffende uitvoerder in beginsel geen principiële of aanzienlijke uitbreiding van te verwerken persoonsgegevens ten opzichte van de al bekende gegevens. Een extra verwerking zal moeten plaatsvinden om de afkoopsom op de rekening van de (gewezen) deelnemer te kunnen storten. Nadat de (gewezen) deelnemer akkoord is gegaan met de afkoop zal de uitvoerder alleen nog bankrekeninggegevens dienen te controleren voordat deze de afkoopwaarde daadwerkelijk kan uitbetalen.

6.4 Afkoop kleine nettolijfrenten

Indien de gerechtigde een nettolijfrente mag afkopen en deze daartoe besluit zal de aanbieder gegevens moeten verwerken om de afkoopwaarde uit te keren. Deze aanbieder van een nettolijfrente zal al, vergelijkbaar met de uitvoerder van een nettopensioenregeling, de nodige persoonsgegevens over de gerechtigde hebben en administreren. Aanvullend zal er een uitbetaling plaatsvinden door de aanbieder aan de gerechtigde, namelijk van de afkoopwaarde van de kleine nettolijfrente. Wenst de gerechtigde een kleine nettolijfrente af te kopen, dan zal de aanbieder in beginsel geen andere dan al bekende persoonsgegevens over de gerechtigde hoeven te gebruiken. Voor de daadwerkelijke uitbetaling van de af te kopen waarde van de kleine nettolijfrente zal de aanbieder alleen nog de nodige bankrekeninggegevens moeten controleren.

7. Doenvermogenstoets

7.1 Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Dit wetsvoorstel beoogt de pensioenuitvoerder meer ruimte te geven om kleine pensioenen automatisch te kunnen overdragen zonder tussenkomst van de (gewezen) deelnemer. En om pensioenuitvoerders in staat te stellen te voorkomen dat (gewezen) deelnemers interen op hun klein nettopensioen. Om die doelen te bereiken geeft dit wetsvoorstel de betreffende pensioenuitvoerder een uitgebreider recht op waardeoverdracht en afkoop. Een belangrijke voorwaarde voor afkoop van klein ouderdomspensioen, klein nettopensioen of kleine nettolijfrente is dat de betreffende gerechtigde instemt. De

¹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 765, nr. par. VIII, p. 21.



keuze om in te stemmen vergt natuurlijk een handeling van de betreffende gerechtigde. Om instemming en de benodigde betaalgegevens kenbaar te maken moet de gerechtigde iets doen, namelijk reageren.

Onder meer de WRR vestigt in het rapport 'Weten is nog geen doen' de aandacht op het feit dat de overheid in toenemende mate een beroep doet op de zelfredzaamheid van mensen, terwijl de menselijke vermogens daartoe begrensd zijn. De WRR stelt dat alleen kennis en intelligentie, oftewel 'denkvermogen', niet genoeg zijn om zelfredzaam te zijn. Mensen moeten ook over 'doenvermogen' beschikken. De WRR concludeert dat veel mensen, zowel kwetsbare groepen als mensen met een goede opleiding en maatschappelijke positie, daar slechts beperkt toe in staat zijn. Hierna volgt de toets op doenvermogen per kernonderdeel van dit wetsvoorstel. Voor de vier kernonderdelen van dit wetsvoorstel geldt dat deze naar verwachting geen groot beroep doen op het doenvermogen van respectievelijk de deelnemer (uitbreiding recht op waardeoverdracht en invoering recht op afkoop klein nettopensioen) of de gerechtigde (afkoop kleine nettolijfrente).

7.2 Uitbreiding recht op waardeoverdracht kleine pensioenen

Dat dit wetsvoorstel het recht op waardeoverdracht van kleine pensioenen uitbreidt, vraagt in beginsel niet veel meer van het doenvermogen van de betreffende deelnemer dan zonder invoering van deze uitbreiding. Het recht op waardeoverdracht van de pensioenuitvoerder is namelijk juist bedoeld om geen beroep te doen op de deelnemer met een klein pensioen. In het belang van die deelnemer kan de pensioenuitvoerder zonder diens tussenkomst het proces in werking zetten van automatische waardeoverdracht. Meer deelnemers worden als het ware ontzorgd. In zoverre zal van het doenvermogen van de deelnemer voor de verruimde reikwijdte van het recht op waardeoverdracht niet meer worden gevraagd dan nu al het geval is in de Wet waardeoverdracht klein pensioen.

7.3 Uitbreiding recht op afkoop klein pensioen

De uitbreiding van de mogelijkheid om als pensioenuitvoerder een klein pensioen af te kopen, met instemming van de gewezen deelnemer of gepensioneerden, vraagt in beginsel van de gerechtigde om een keuze te maken. De keuze is echter niet anders dan wanneer het kleine pensioen is ontstaan als gevolg van einde deelneming. Er zijn alleen meer gerechtigden die een keuze moeten maken.

7.4 Invoering recht op afkoop klein nettopensioen

De huidige wetgeving kent geen mogelijkheden tot afkoop van nettopensioen. De uitvoerder krijgt met dit wetsvoorstel een recht op afkoop van klein nettopensioen. Aangezien de deelnemer hier vervolgens al dan niet mee moet instemmen, leidt dit onderdeel van het voorstel tot een zwaarder beroep op het doenvermogen van de betreffende deelnemer. Het wel of niet geven van instemming voor afkoop doet allereerst een beroep op het denkvermogen van de betreffende deelnemer. Wil deze wel of niet de afkoopwaarde uitbetaald krijgen, gegeven onder andere het risico op vermindering van de opgebouwde (beleggings)waarde? Die afweging moet de deelnemer maken, die een verzoek tot instemming met afkoop ontvangt van de uitvoerder. Instemming geven aan de afkoop doet vervolgens een beroep op het doenvermogen van de betreffende deelnemer. Deze zal namelijk actie moeten ondernemen, door een in te vullen/te controleren en te tekenen formulier terug te sturen aan de uitvoerder. De deelnemer aan een nettopensioenregeling zal naar mag worden verwacht weinig moeite hebben met de overweging om zich de afkoopwaarde wel of niet te willen laten uitbetalen. Hetzelfde geldt, zo mag worden verondersteld, van het ondernemen van de bescheiden geachte actie indien de deelnemer akkoord gaat met de afkoop, ter uitvoering van de uitbetaling. Immers, hij heeft voorheen een soortgelijke afweging gemaakt om al dan niet deel te nemen aan de nettopensioenregeling.

7.5 Afkoop kleine nettolijfrenten

Voor nettolijfrenten geldt dat het huidige wettelijke kader geen verbod tot afkoop kent. Wel gelden er fiscale sancties bij afkoop. Met dit wetsvoorstel worden deze fiscale sancties weggenomen ingeval van afkoop van een kleine nettolijfrente. Van de gerechtigde tot een nettolijfrente mag redelijkerwijs worden verondersteld dat de bescheiden af te wegen belangen en de eveneens bescheiden te ondernemen acties om instemming te geven en uitbetaling mogelijk te maken geen al te onoverkomelijk beroep doet op het denk- en doenvermogen. Daarbij komt dat het initiatief tot afkoop bij de gerechtigde ligt. Indien hij zelf geen initiatief tot afkoop neemt, zal er ook geen beroep op het doenvermogen van de gerechtigde worden gedaan.

8. Regeldruk

Dit wetsvoorstel past de regeling aan ingevoerd bij de Wet waardeoverdracht klein pensioen. De



aanpassingen leiden tot een uitbreiding van het recht op waardeoverdracht van klein pensioen en een uitbreiding van de mogelijkheid om klein pensioen af te kopen. Daarnaast geeft dit wetsvoorstel pensioenuitvoerders het recht kleine nettopensioenen af te kopen en kan op verzoek van de gerechtigde een kleine nettolijfrente worden afgekocht. In geval van afkoop van een nettolijfrente verbindt de fiscale regelgeving geen sancties mits sprake is van een kleine nettolijfrente. Hierna komen de gevolgen aan de orde van deze vier aanpassingen voor de administratieve lasten en nalevingskosten, voor bedrijven en burgers.

Geen van de vier aanpassingen leiden op zichzelf tot nieuwe verplichtingen van bedrijven, instellingen en burgers jegens de overheid of wettelijk toezichthouders om bepaalde informatie aan te leveren. Er komen door dit wetsvoorstel namelijk geen nieuwe soorten verplichtingen bij om bepaalde informatie te verzamelen, bewerken, registreren, bewaren of ter beschikking te stellen. Dat betekent dat geen sprake is van wezenlijke administratieve lasten veroorzaakt door dit wetsvoorstel. De nalevingskosten nemen wel toe, dit wordt in onderstaande paragrafen nader toegelicht.

Tot slot dient opgemerkt dat de regeldruk als gevolg van de uitzondering voor kleine pensioenen die niet onder de reikwijdte van automatische waardeoverdracht of afkoop vallen, niet toeneemt. Tot het moment dat de pensioenuitvoerder onderscheid tussen ontstaansgronden kan maken, blijven al deze pensioenen achter bij de uitvoerder. De lasten van het achterhalen van het onderscheid zijn immers te hoog. Vanaf het moment dat de pensioenuitvoerder de ontstaansgeschiedenis bijhoudt in de administratie, zal dit gepaard gaan met zeer beperkte nalevingskosten. De pensioenuitvoerder zal immers registreren wat de reden is van het ontstaan van een klein pensioen. De verzekeraar is hierbij aan zet, maar hij heeft er ook belang bij om dat te doen. Hij wil immers graag deze kleine pensioenen overdragen of afkopen.

8.1 Uitbreiding recht op waardeoverdracht kleine pensioenen

De uitbreiding van het recht op waardeoverdracht van kleine pensioen betekent voor pensioenuitvoerders dat zij al hun kleine pensioenen mogen overdragen, en niet alleen die ontstaan zijn als gevolg van einde deelneming aan de pensioenregeling als gevolg van einde dienstverband. Die ruimere werking was in de Wet waardeoverdracht klein pensioen al abusievelijk de basis voor de berekening van de daarmee gepaard gaande nalevingskosten.^{17,18} Daarmee leidt deze uitbreiding voor pensioenuitvoerders niet tot verandering in de hoogte van de nalevingskosten ten opzichte van de Wet waardeoverdracht klein pensioen. Belangrijk is hier dat pensioenuitvoerders, die gebruik willen maken van hun recht op waardeoverdracht, hun administratieve organisatie en systemen van interne controle reeds hebben ingericht om deel te kunnen nemen aan het systeem van automatische waardeoverdracht van aanmelding bij het pensioenregister, en bij een gebleken match, voor overdracht of ontvangst van overdrachtswaarde van kleine pensioenen.

Niet alleen voor pensioenuitvoerders is geen verandering te verwachten in de berekende nalevingskosten, dit geldt ook voor burgers. Weliswaar kunnen meer burgers te maken krijgen met automatische waardeoverdracht van hun kleine pensioen, maar daar was bij de berekening dus abusievelijk al van uitgegaan, terwijl deze kosten als 'beperkt' zijn gekwalificeerd.

8.2 Uitbreiding recht op afkoop klein pensioen

Ook wanneer het gaat om de uitbreiding van het recht op afkoop klein pensioen, is er voor pensioenuitvoerders en (gewezen) deelnemers geen verandering te verwachten in de berekende nalevingskosten. Weliswaar kunnen meer burgers te maken krijgen met tussentijdse afkoop of van afkoop op pensioendatum, maar daar was bij de berekening dus al van uitgegaan. Daarbij zijn ook deze kosten als 'beperkt' gekwalificeerd.

8.3 Invoering recht op afkoop klein nettopensioen

Uitvoerders van een nettopensioenregeling kennen nu geen mogelijkheden tot afkoop van nettopensioenen. Om een klein nettopensioen te kunnen afkopen moet de pensioenuitvoerder een aantal handelingen verrichten. Zo moet de uitvoerder een systeem en proces inrichten om nettopensioen te kunnen afkopen. Daarnaast moet de uitvoerder een berekening maken van de afkoopwaarde, contact opnemen en krijgen met de betreffende deelnemer, van deze toestemming zien te krijgen voor de

¹⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 765, nr. 3, par. VII.

¹⁸ Hierbij dient opgemerkt dat een deel van de pensioenuitvoerders nu geen gebruik kan maken van de regeling aangezien zij de ontstaansgeschiedenis niet kunnen onderscheiden. Het gevolg is dat deze uitbreiding er niet alleen toe zal leiden dat kleine pensioenen ontstaan als gevolg van collectieve beëindiging worden overgedragen maar ook kleine pensioenen die zijn ontstaan als gevolg van einde deelneming.



afkoop en om informatie vragen over enkele betaalgegevens. Vervolgens moet de uitvoerder dan nog de daadwerkelijke uitbetaling verrichten van de afkoopwaarde aan de gewezen deelnemer.

Er zijn in Nederland maar weinig uitvoerders van een nettopensioenregeling. Eind 2018 waren er 32 aanbieders: dat wil zeggen 21 pensioenfondsen, zes verzekeraars en vijf premiepensioeninstellingen.¹⁹ Deze aanbieders hadden zo'n 30.000 actieve en 10.000 gewezen deelnemers in een nettopensioenregeling, waarvan naar inschatting ongeveer de helft een klein nettopensioen heeft. Naar verwachting zal bij slechts een klein deel hiervan afkoop daadwerkelijk kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat de gewezen deelnemer niet in alle gevallen instemt met de afkoop. Pensioenuitvoerders, die gebruik maken van het recht op afkoop van een klein nettopensioen, krijgen mogelijk te maken met circa € 10.000 aan nalevingskosten per jaar, uitgaande van 100 gevallen per jaar bij een tarief van € 100 per afkoop. Voor burgers, die een verzoek tot afkoop ontvangen van de uitvoerder van hun nettopensioenregeling, zullen de nalevingskosten naar verwachting bescheiden blijven omdat zij nauwelijks tijd kwijt hoeven te zijn aan hun besluit om hetzij de benodigde toestemming en betaalgegevens te bevestigen of aan te vullen hetzij om te besluiten niet in te stemmen.

8.4 Afkoop kleine nettolijfrenten

Aanbieders van een nettolijfrente krijgen bij gebruikmaking van het verzoek van gerechtigden tot afkoop te maken met nalevingskosten, ongeveer vergelijkbaar met de kosten van afkoop van een nettopensioen. Deze kosten vloeien voort uit noodzakelijke handelingen, waaronder met name de berekening van de afkoopwaarde, deze om akkoord vragen op de berekende afkoopwaarde en om informatie over enkele betaalgegevens. Daarna moet de aanbieder tenslotte nog de afkoopwaarde overboeken op de rekening van de ontvanger.

Het aantal deelnemers in een nettolijfrenteregeling is zeer beperkt.²⁰ De nalevingskosten waarmee de aanbieders te maken kunnen krijgen zullen dus zeer beperkt blijven, bij een tarief van mogelijk € 100 per afkoop. Voor burgers, die verzoeken tot afkoop van hun kleine nettolijfrente, zullen de nalevingskosten gering blijven. Het zal hen naar verwachting niet veel tijd hoeven te kosten om het afkoopvoorstel voor akkoord te tekenen en indien nodig bepaalde rekeninggegevens te bevestigen of aan te passen. Daar komt bij dat de afkoop van de nettolijfrente op verzoek van de gerechtigde plaatsvindt.

8.5 Toets Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft advies uitgebracht over de regeldrukeffecten van dit wetsvoorstel. Het ATR heeft dit gedaan op basis van een toetsingskader, waarin zij aandacht besteedt aan nut en noodzaak, minder belastende alternatieven, de werkbaarheid en merkbaarheid en de berekening van de regeldrukgevolgen. Het ATR heeft alleen opmerkingen gemaakt over de in beeld gebrachte regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel. Het college adviseert om (i) het relatieve aandeel in de regeldruk in beeld te brengen van de collectieve beëindigingen en (ii) de omvang van de structurele vermindering van de regeldruk conform de Rijksbrede methodiek.

Wat betreft het aandeel kleine pensioen ontstaan als gevolg van collectieve beëindiging door de werkgever ten opzichte van het totaal aantal kleine pensioen is het beeld als volgt. Volgens toelichting van de Stichting van de Arbeid, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars ontstaan kleine pensioenen als gevolg van collectieve beëindiging vooral bij verzekeraars en in mindere mate bij pensioenfondsen. Pensioenuitvoerders zijn niet of nauwelijks in staat onderscheid te maken tussen ontstaansgronden van kleine pensioen. Dat is ook één van de redenen om het onderscheid tussen de ontstaansgronden op te heffen. Er zijn daarom geen exacte cijfers beschikbaar, waardoor de regering niet met enige mate van concreetheid inzichtelijk kan maken hoeveel kleine pensioenen met deze uitbreiding onder de reikwijdte van de wet gaan vallen in verhouding tot het totaal aantal kleine pensioenen.

De gevolgen voor de nalevingskosten betreft een besparing op afkoop- en administratiekosten tegenover toenemende kosten voor de verwerking van uitgaande en inkomende waardeoverdrachten. In de Wet waardeoverdracht klein pensioen zijn die kosten berekend voor alle bestaande kleine pensioenen, ongeacht de ontstaansgeschiedenis. Het beeld van de aantallen en de gevolgen voor de bijbehorende nalevingskosten uit die wet is niet veranderd en wordt hier naar verwezen.²¹

Ook de afkoop van nettopensioen en nettolijfrente zal gepaard gaan met een besparing van de administratieve lasten. Uitgaande van een besparing van maximaal respectievelijk € 20 per handeling

¹⁹ Evaluatie vrijstelling voor nettopensioen en nettolijfrente, Willis Towers Watson, 2020.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 765, nr. 3, par. VII, Tabel 3 op p. 18.



(eenmalig) en € 10 per jaar (structureel), conform de lastenbesparing bij kleine pensioenen, zou de besparing jaarlijks kunnen oplopen tot eenmalig $100 \times € 20 = € 2.000$ en structureel over 4 jaar $100 \times € 10 \times 4 = € 4.000$. Aangezien deze lasten worden doorbelast aan de (gewezen) deelnemer leidt dit niet zozeer tot een besparing voor de uitvoerder, maar wordt voorkomen dat een (gewezen) deelnemer inteert op zijn opgebouwde vermogen.

9. Internetconsultatie

Van 22 maart 2021 en met 19 april 2021 is het conceptwetsvoorstel geconsulteerd. Van de mogelijkheid om te reageren op dit wetsvoorstel hebben in totaal 13 organisaties en burgers gebruik gemaakt. Deze reacties zijn openbaar en te raadplegen op www.internetconsultatie.nl/wijzigingpensioenwet. Opmerkingen die niet direct verband houden met de vier belangrijkste onderdelen uit dit wetsvoorstel blijven hierna buiten beschouwing. De algemene toelichting is aangepast waar dit aangewezen was. Hierna licht de regering toe of dan wel op welke wijze zij rekening houdt met de ingezonden reacties.

Aangrijpingspunt

De Pensioenfederatie, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Vakcentrale voor Professionals en de uitvoeringsorganisaties AZL en TKP hebben aandacht gevraagd voor een onduidelijkheid in de uitbreiding van de reikwijdte van het recht op waardeoverdracht. Die onduidelijkheid houdt verband met de met elkaar samenhangende begrippen 'einde deelneming aan de pensioenregeling' in verhouding tot 'einde van de pensioenregeling', 'beëindiging van de verwerving van pensioen' en 'einde deelneming aan de pensioenuitvoerder'. Dit signaal was aanleiding tot aanpassing van een aantal artikelen en de wettelijke grondslag voor die uitzondering. Deze aanpassing verduidelijkt dat de pensioenuitvoerder in alle gevallen het recht krijgt de waarde van een klein pensioen over te dragen, ongeachte de oorzaak van het klein blijven van het ouderdomspensioen. Zie voor een nadere onderbouwing de artikelsgewijze toelichting.

Bijbetaling en garanties

Een tweede categorie opmerkingen betreft de reikwijdte van de uitzondering van de uitbreiding van het recht op waardeoverdracht van kleine pensioenen. Die uitzondering ziet vanwege het risico op bijbetaling voor werkgevers enkel op een aanspraak op een vastgestelde uitkering uit hoofde van een pensioenregeling ondergebracht bij een verzekeraar. Adfiz en de Nederlandse Orde van Advocaten hebben bepleit om ook andere kleine pensioenen uit te zonderen, om daarmee de garanties voor (gewezen) deelnemers te behouden. Aan deze voorstellen tot uitbreiding van de uitzondering kleeft echter een belangrijk nadeel. De bedoeling van de Wet waardeoverdracht klein pensioen is namelijk juist geweest om zo veel mogelijk het systeem en proces te faciliteren van automatische waardeoverdrachten van kleine pensioenen. Daartoe is het recht op (tussentijdse) afkoop vervangen door een recht op waardeoverdracht van alle bestaande en nieuwe kleine pensioenen. Het beoogde effect van deze wijziging was het behoud van de pensioenbestemming voor deelnemers en verlaging van uitvoeringskosten van pensioenuitvoerders. Dit wetsvoorstel beoogt voor zover hier van belang enkel het knelpunt weg te nemen dat pensioenuitvoerders niet of minder kunnen deelnemen aan dat systeem van automatische waardeoverdrachten in zoverre zij geen dan wel alleen met onevenredig veel inspanning onderscheid kunnen maken tussen de ontstaansgronden 'einde deelneming' en 'collectieve beëindiging' of andere gronden. Door het wegnemen van dit knelpunt kunnen pensioenuitvoerders alsnog de waarde van zo veel mogelijk bestaande kleine pensioenen overdragen. Daardoor zien zo veel mogelijk deelnemers hun kleine pensioenen bij elkaar gevoegd worden.

Met deze doelstellingen verdraagt het zich niet om de enkele uitzondering van gegarandeerde, verzekerde aanspraken op een vastgestelde uitkering uit te breiden en daarmee minder kleine pensioenen in aanmerking te laten komen voor het proces van automatische waardeoverdrachten. Bovendien is met de Wet waardeoverdracht klein pensioen voor de ontstaansgrond einde deelneming principieel al aanvaard dat het belang van behoud van de pensioenbestemming in combinatie met samenvoeging van kleine pensioenen van deelnemers en verlaging van uitvoeringskosten van pensioenuitvoerders een zwaarder gewicht heeft dan het belang van behoud van garanties van de gewezen deelnemer. Dat de regering bij de keuze blijft om enkel gegarandeerde, verzekerde aanspraken op een vastgestelde uitkering uit te zonderen van de uitbreiding houdt dan ook verband met de onwenselijke geachte kans op bijbetaling door de werkgever. Van die kans kan alleen sprake zijn in geval van waardeoverdracht van een aanspraak op een vastgestelde uitkering van de ene aan de andere verzekeraar. Met als positief gevolg dat de betreffende deelnemer een verzekerde garantie behoudt op een vastgestelde uitkering. Door de uitzondering op de uitbreiding van het recht op waardeoverdracht te beperken tot gevallen, die kunnen leiden tot contractueel bepaalde bijbetaling door de werkgever, kunnen pensioenuitvoerders zo veel mogelijk kleine pensioen samenvoegen. Deze samenvoeging bevordert op zichzelf weer de overzichtelijkheid voor de betreffende deelnemers en doet de kans afnemen op afkoop bij pensioeningang.



Afkoop nettopensioen

VCP heeft voorgesteld om kleine nettopensioenen mee te laten draaien in het systeem en proces van automatische waardeoverdrachten en om afkoop niet toe te staan. Dit voorstel neemt de regering niet over in dit wetsvoorstel. In de Wet waardeoverdracht klein pensioen is beschreven dat de omstandigheden deze keuze niet mogelijk maakten.²² In die omstandigheden is echter geen wezenlijke gunstige wending opgetreden. Mocht automatische waardeoverdracht van kleine nettopensioenen toch mogelijk blijken onder aanvaardbare voorwaarden dan zal de regering deze ontwikkeling betrekken bij de evaluatie van die wet.

Doenvermogen

KBO-PCOB heeft gesteld dat dit wetsvoorstel het vermogen overschat van burgers om kort gezegd informatie om te zetten in actie. Pensioenen zijn tenslotte ingewikkeld en meer informatie en voorlichting is aan de orde. De regering vindt met KBO-PCOB dat het doenvermogen van deelnemers een belangrijke toets moet zijn, ook in het kader van dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel breidt in de kern het al bestaande recht op waardeoverdracht uit, zonder tussenkomst van de betreffende deelnemer. Het is dus niet zo zeer een kwestie van een groter beroep op het doenvermogen van deelnemers als een kwestie van meer gevallen van automatische waardeoverdracht. Waarbij belangrijk is dat juist het automatische karakter van waardeoverdracht de deelnemer ontzorgt.

Besluit een uitvoerder van een klein nettopensioen deze af te kopen, dan heeft die uitvoerder toestemming nodig van de deelnemer en een controle op de voor de daadwerkelijk uitkering noodzakelijke rekeninggegevens. De betreffende deelnemer ontvangt dus informatie van de pensioen-uitvoerder om hem te wijzen op de voor- en nadelen van afkoop, waarbij aan de kwaliteit van die informatie wettelijke eisen gelden, als 'duidelijk' en 'evenwichtig'. Niet mag worden vergeten dat de deelnemer bij de keuze om überhaupt wel of niet deel te nemen aan zo'n pensioenregeling al de nodige informatie heeft moeten en kunnen verwerken. Ten aanzien van de gerechtigde, die een contractueel recht heeft op afkoop van een kleine nettolijfrente, regelt dit wetsvoorstel enkel de fiscale gevolgen van afkoop, meer niet. In zoverre acht de regering het beroep op het doenvermogen van de betreffende deelnemer of gerechtigde, gegeven de beperkte aard van de te ondernemen actie (besluiten over afkoop van nettopensioen of -lijfrente en controleren van gegevens) in dit wetsvoorstel bescheiden en niet onoverkomelijk.

10. Toezicht- en uitvoeringstoetsen

Het wetsvoorstel is op 17 juni 2021 voor een toezichttoets voorgelegd aan de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) en voor een uitvoeringstoets aan de Belastingdienst. De uitgebrachte toetsen ondersteunen de doelstellingen van het wetsvoorstel. Aangezien er ten opzichte van de Wet waardeoverdracht klein pensioen geen principiële uitbreiding plaatsvindt van te verwerken persoonsgegevens door pensioenuitvoerders of aanbieders van een nettolijfrente, is er geen (aanvullend) advies gevraagd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

10.1 Toezichttoetsen

10.1.1 Autoriteit Financiële Markten

De AFM oefent het gedragstoezicht uit op pensioenuitvoerders. In die hoedanigheid heeft de AFM instemmend gereageerd op dit wetsvoorstel. De AFM schaaft zich achter de beleidsdoelstellingen van dit wetsvoorstel, te weten behoud van de pensioenbestemming en verlaging van uitvoeringskosten van pensioenuitvoerders. In verhouding tot de Wet waardeoverdracht klein pensioen verwacht de AFM geen substantiële uitbreiding van haar toezicht als gevolg van dit wetsvoorstel. In het kader van het beperkte doenvermogen van deelnemers vraagt de AFM aandacht voor de wettelijk borging van de keuzebegeleiding, met het oog op de uitbreiding van het recht op afkoop van kleine pensioenen. Die borging is opgenomen in het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen.

10.1.2 De Nederlandsche Bank

DNB houdt prudentieel en materieel toezicht op de naleving van de pensioenregelgeving door pensioenfondsen, premiepensioeninstellingen en pensioenverzekeraars. DNB is daarom gevraagd een toets uit te voeren op de uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijzigingen. DNB heeft deze toets uitgevoerd en heeft geen aanleiding gezien tot het maken van opmerkingen.

²² Kamerstukken II 2016/17, 34 765, nr. 3, par. 2.b, p. 6.



10.2 Uitvoeringstoetsen

10.2.1 Belastingdienst

De Belastingdienst is gevraagd advies te geven over de uitvoering van het wetsvoorstel. De Belastingdienst acht het wetsvoorstel uitvoerbaar. In vergelijking met de huidige situatie treden er immers nauwelijks gevolgen op voor de handhaafbaarheid. Daarnaast is het risico op procesverstoringen klein, vallen de communicatiekosten binnen de jaaraanpassingen en leidt het wetsvoorstel niet tot extra structurele kosten.

Artikelsgewijs

Artikel I en II, onderdeel A

In artikel 66 van de Pensioenwet en artikel 78 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling is de afkoop van klein ouderdomspensioen geregeld. Aan deze artikelen wordt een nieuw derde lid toegevoegd waarin geregeld wordt dat, en hoe, de regeling in het eerste lid, afkoop bij ingang van het ouderdomspensioen, en het tweede lid, tussentijdse afkoop (bij pensioenaanspraken vanaf 1 januari 2018 na vijf vergeefse pogingen tot automatische waardeoverdracht), van overeenkomstige toepassing zijn in de situatie dat er geen sprake is van beëindiging van de deelneming of de uitvoerder niet weet of daarvan sprake is maar dat de verwerving van pensioen bij de pensioenuitvoerder wel is geëindigd. Daarvan zal bijvoorbeeld sprake zijn in de situatie dat de werkgever of de beroepspensioenvereniging de uitvoeringsovereenkomst met de pensioenuitvoerder heeft beëindigd en de pensioenovereenkomst of beroepspensioenregeling is ondergebracht bij een andere pensioenuitvoerder. Als wordt besloten de opgebouwde pensioenaanspraken achter te laten bij de pensioenuitvoerder en niet over te gaan tot collectieve waardeoverdracht naar de nieuwe pensioenuitvoerder is voor deze aanspraken geen sprake van beëindiging van de deelneming in de zin van de Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling, maar is wel de verdere opbouw of verwerving van pensioen bij die pensioenuitvoerder gestopt.

In het derde lid wordt geregeld dat de pensioenuitvoerder het recht heeft tot afkoop indien wordt voldaan aan een aantal voorwaarden en hetgeen is bepaald in het eerste of tweede lid. Allereerst is er op grond van onderdeel a geen sprake van verdere verwerving van pensioenaanspraken bij die pensioenuitvoerder. Deze voorwaarde zal met name relevant zijn bij de afkoop voor de pensioeningang (de tussentijdse afkoop).

Op grond van onderdeel b moet voldaan worden aan het eerste of tweede lid waarbij beëindiging van de verwerving van pensioen gezien wordt als beëindiging van de deelneming. Bij afkoop bij de pensioeningang betekent dit dat er sprake moet zijn van een klein pensioen (minder dan € 503,24 per jaar in 2021) en dat de gepensioneerde geen bezwaar maakt tegen de afkoop indien de pensioenverwerving is gestopt voor 1 januari 2007 of dat de gepensioneerde instemt met de afkoop indien de verwerving is gestopt vanaf 1 januari 2007.

Bij tussentijdse afkoop zijn de voorwaarden: het betreft een klein pensioen en de betrokkene maakt geen bezwaar tegen de afkoop indien de verwerving is gestopt voor 1 januari 2007 en stemt in met de afkoop indien de verwerving is gestopt vanaf 1 januari 2007. Indien de verwerving is gestopt vanaf 1 januari 2018 komt daar een derde voorwaarde bij, namelijk dat de pensioenuitvoerder vijf keer vergeefs heeft getracht de kleine pensioenaanspraak automatisch over te dragen aan een andere pensioenuitvoerder.

Op grond van onderdeel c is deze afkoop niet mogelijk bij een kleine pensioenaanspraak in de vorm van een vastgestelde uitkering vanaf de pensioendatum bij een verzekeraar. Omdat in die situatie sprake kan zijn van garanties en dit overeenkomt met de regeling voor waardeoverdracht is ervoor gekozen deze uit te zonderen. Zie hiervoor verder het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I en II, onderdeel B

De artikelen 67 en 68 van de Pensioenwet en 79 en 80 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling worden aangepast aan het vernummen van artikel 66 van de Pensioenwet en artikel 78 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

Artikel I en II, onderdeel C

In artikel 69 van de Pensioenwet en artikel 80a van de Wet verplichte beroepspensioenregeling is de afkoop van fiscaal bovenmatig pensioen geregeld. Daarbij is in het eerste lid geregeld dat de pensioenuitvoerder op verzoek van de gerechtigde tot het pensioen het deel van de pensioenaanspraken dat fiscaal bovenmatig is moet afkopen. Daarbij is een uitzondering gemaakt voor nettopensioen omdat nettopensioen bedoeld is als oudedagsvoorziening voor het deel van het inkomen dat ligt boven het fiscaal gemaximeerde pensioengevend inkomen. De reden voor het afkoopverbod, het



zorgen voor een voldoende inkomensvoorziening na pensionering, geldt dus ook voor het nettopensioen.

In een nieuw tweede lid wordt een uitzondering gemaakt voor klein nettopensioenen. De pensioenuitvoerder krijgt het recht om een klein nettopensioen af te kopen. Als klein nettopensioen wordt op grond van onderdeel b gezien een nettopensioen dat op jaarbasis op de ingangsdatum minder bedraagt dan, in 2021, € 503,24, de grens die ook geldt voor afkoop klein ouderdomspensioenen of automatische waardeoverdracht van klein pensioenen.

De beoordeling is bij nettopensioenen wel afwijkend. Bij afkoop klein pensioenen en waardeoverdracht klein pensioenen wordt voor de vraag of er sprake is van een klein pensioen gekeken naar de waarde van alle ouderdomspensioenen (inclusief nettopensioenen). Voor de vraag of er sprake is van een klein nettopensioen in de zin van deze afkoopbepaling wordt alleen gekeken naar de omvang van het nettopensioen. Verder is in onderdeel a geregeld dat de opbouw van het nettopensioen gestopt moet zijn. Dit kan het geval zijn na baanwisseling als de gerechtigde gewezen deelnemer is geworden. Ook kan de opbouw gestopt zijn omdat de betrokkene niet langer deelneemt aan de nettopensioenregeling. Een regeling voor nettopensioenen is een vrijwillige pensioenregeling waaraan een deelnemer niet verplicht is deel te nemen. De deelname kan dus ook na een tijd gestopt worden. Op grond van onderdeel c moet de deelnemer of gewezen deelnemer instemmen met de afkoop. Dit komt overeen met de regeling die geldt voor de afkoop van (ander) klein pensioen.

Artikel I en II, onderdeel D

In artikel 70a van de Pensioenwet en artikel 81a van de Wet verplichte beroepspensioenregeling is een regeling opgenomen voor de 'automatische' waardeoverdracht van klein pensioen. Bij deze automatische waardeoverdracht gaat de pensioenaanspraak over naar de pensioenuitvoerder waarbij de betrokkene actief pensioen opbouwt.

Het recht voor de pensioenuitvoerder tot automatische waardeoverdracht is gekoppeld aan de beëindiging van de deelneming door de werknemer. Als de verdere verwerving van pensioenaanspraken bij de pensioenuitvoerder gestopt is om andere reden, bijvoorbeeld omdat de werkgever de uitvoering van de pensioenovereenkomst bij een andere pensioenuitvoerder heeft ondergebracht, is automatische waardeoverdracht niet mogelijk. Om dit wel mogelijk te maken wordt aan artikel 70a van de Pensioenwet en artikel 81a van de Wet verplichte beroepspensioenregeling een lid toegevoegd. In dat nieuwe tweede lid wordt geregeld dat de pensioenuitvoerder het recht heeft tot waardeoverdracht indien de pensioenverwerving bij de pensioenuitvoerder is gestopt en wordt voldaan aan de voorwaarden in het eerste lid. Dit laatste betekent dat er sprake moet zijn van een klein pensioen, dat de pensioenuitvoerder geen lager maximum hanteert dan € 503,24 (in 2021) voor de waardeoverdracht van klein pensioen, de opgebouwde aanspraak geen nettopensioen betreft en de waardeoverdracht ertoe strekt dat pensioenaanspraken worden verworven bij de pensioenuitvoerder waarbij de aanspraakgerechtigde actief pensioen opbouwt. Deze laatste voorwaarde is enigszins afwijkend van de regeling in artikel 70a, eerste lid, van de Pensioenwet en artikel 81a, eerste lid, Wet verplichte beroepspensioenregeling waar sprake is van de pensioenuitvoerder van de nieuwe werkgever of beroepspensioenregeling. Bij waardeoverdracht na beëindiging van de deelneming en baanwisseling zal er sprake zijn van een nieuwe werkgever of beroepspensioenregeling. In de situatie dat er geen sprake is van beëindiging van de deelneming maar de verwerving om andere reden is gestopt kan er sprake zijn van een nieuwe werkgever maar het kan ook zijn dat de werknemer nog steeds bij dezelfde werkgever werkt die de pensioenregeling heeft ondergebracht bij een andere pensioenuitvoerder. Het gaat er om dat de waardeoverdracht plaatsvindt naar de pensioenuitvoerder waarbij de aanspraakgerechtigde als deelnemer actief pensioen opbouwt.

Artikel I en II, onderdeel E

De opsomming van beboetbare artikelen in artikel 176, eerste lid, van de Pensioenwet en artikel 171, eerste lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling wordt aangepast aan de vernummering van een aantal artikelen. De beboetbare artikelen blijven verder ongewijzigd.

Artikel I en II, onderdeel F

In artikel 220b van de Pensioenwet en artikel 214a van de Wet verplichte beroepspensioenregeling is het overgangsrecht opgenomen bij de Wet waardeoverdracht klein pensioen.

In het vijfde en zesde lid is uitgewerkt overgangsrecht opgenomen dat kan vervallen.

In een (nieuw) vijfde lid wordt overgangsrecht opgenomen voor de automatische waardeoverdracht van kleine pensioenen die niet zijn ontstaan door beëindiging van de deelneming. Daarvoor wordt in het vijfde lid geregeld dat het derde en vierde lid van overeenkomstige toepassing zijn. Voor kleine



pensioenen die zijn ontstaan door einde deelneming en kleine pensioenen die zijn ontstaan om andere redenen of waarbij de pensioenuitvoerder niet weet wat de ontstaansgrond is geldt dus hetzelfde overgangsrecht.

In het derde lid is de regeling opgenomen voor nieuwe pensioenaanspraken. Op grond van dit lid is artikel 70a van de Pensioenwet en artikel 81a van de Wet verplichte beroepspensioenregeling van toepassing indien de deelneming is geëindigd of eindigt vanaf 1 januari 2018. Voor de toepassing van artikel 70a, tweede lid, dan wel artikel 81a, tweede lid, wordt 1 januari 2018 dus ook de grens tussen bestaande en nieuwe aanspraken. Als de verwerving van pensioenaanspraken is gestopt vanaf 1 januari 2018 is automatische waardeoverdracht op grond van artikel 70a, tweede lid, van de Pensioenwet of artikel 81a, tweede lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling mogelijk.

In het vierde lid is de regeling opgenomen voor bestaande pensioenaanspraken. Op grond van dit lid kan automatische waardeoverdracht van bestaande pensioenaanspraken (de beëindiging van de deelneming vond plaats voor 1 januari 2018) indien wordt voldaan aan onder meer bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden. Deze voorwaarden zijn opgenomen in artikel 17f van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling. Op grond van dit artikel maken de pensioenuitvoerders een plan van aanpak voor de overdracht van bestaande kleine aanspraken. Door de van overeenkomstige toepassing van dit lid zal ook bij pensioenaanspraken waarbij de verwerving (om andere reden dan baanwisseling) is gestopt voor 1 januari 2018 automatische waardeoverdracht onder deze voorwaarden mogelijk worden. Deze pensioenaanspraken zullen dan ook worden opgenomen in het plan van aanpak voor de overdracht van bestaande aanspraken.

Artikel III

Met de voorgestelde wijziging in het tweede lid, onderdeel b, van artikel 5.16 en de voorgestelde invoeging van het vijfde lid van artikel 5.16c Wet IB 2001 wordt het mogelijk een kleine nettolijfrente af te kopen zonder dat sprake is van een zogeheten onregelmatige handeling in de zin van het eerste lid van voornoemd artikel.

Met de voorgestelde wijziging van artikel 5.17e, vijfde lid, Wet IB 2001 wordt beoogd de fiscale wetgeving in lijn te brengen met de voorgestelde wijziging van artikel 69 Pensioenwet en artikel 80a van de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Indien een afkoop van een klein nettopensioen plaatsvindt die is toegestaan op grond van laatstgenoemde bepalingen, is die afkoop als gevolg van de voorgestelde wijziging geen zogeheten onregelmatige handeling in de zin van artikel 5.17e, eerste lid, Wet IB 2001.

Artikelen IV, V, VI en VII

In de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) wordt in enkele artikelen verwezen naar artikel 66, negende lid, van de Pensioenwet. Dit betreft de artikelen 13i, 28a, 74a en 151a. Bij een eerdere wijziging van de Pensioenwet is de inhoud van artikel 66, negende lid, echter opgenomen in artikel 66, zevende lid. Verzuimd is destijds de verwijzingen naar dit artikel in de Appa aan te passen. In artikel I, onderdelen Q, onder 2, en HH, onder 2, van de Wet aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021 (hierna: aanpassingswet Appa) zijn alsnog wijzigingsopdrachten opgenomen om de verwijzingen in de artikelen 13i en 28a van de Appa te corrigeren. Deze wijzigingsopdracht is niet doorgevoerd in de artikelen 74a en 151a van de Appa, omdat die artikelen ingevolge onderdeel artikel I, onderdelen CCC onderscheidenlijk VVV, van de aanpassingswet Appa komen te vervallen. De desbetreffende onderdelen (Q, HH, CCC en VVV) van artikel I van de aanpassingswet Appa zijn nog niet inwerking getreden. Ook was beoogd aan die onderdelen terugwerkende kracht te verlenen, maar in de inwerkingtredingsbepaling (artikel XII, onder 5) is op dit punt een fout geslopen.

Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel komt de inhoud van het huidige zevende lid van artikel 66 van de Pensioenwet in het achtste lid te staan. Met ingang van de datum waarop die wijziging inwerking treedt, is daarom wederom een aanpassing van de Appa noodzakelijk.

Complicerende factor is dat er geen zekerheid is welke onderdelen van de Aanpassingswet eerder dan het onderhavige wetsvoorstel inwerking zullen kunnen treden.

Alles bij elkaar levert dit een wetstechnisch ingewikkelde situatie op. Voorgesteld wordt die als volgt op te lossen.

De onderdelen van de aanpassingswet Appa met betrekking tot de bepalingen van de Appa waarin naar artikel 66, negende lid, van de Pensioenwet wordt verwezen, zullen niet inwerking treden. In plaats daarvan zijn de aanpassingen van de verwijzingen naar artikel 66, negende lid, van de Pensioenwet opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij is zowel de situatie geregeld dat de relevante onderdelen van artikel I van de aanpassingswet Appa eerder dan dit wetsvoorstel inwerking treden (artikel VI, onderdeel A), als de omgekeerde situatie (artikel V, onderdeel A). Ook is rekening gehouden met de noodzaak om terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2019 te verlenen aan de aanpassingen die eigenlijk al naar aanleiding van de eerdere wijziging van de Pensioenwet gereali-



seerd hadden moeten worden (artikel VIII, onder 3). Tegelijk wordt de foutieve bepaling inzake de terugwerkende kracht in de aanpassingswet Appa geschrapt (artikel IV). Voorts is rekening gehouden met de wijziging van artikel 66 van de Pensioenwet op grond van het onderhavige wetsvoorstel, waardoor de Appa-bepalingen, waarin naar artikel 66 Pensioenwet wordt verwezen, verder moeten worden aangepast (artikelen V, onderdeel B, en VI, onderdeel B).

Ten slotte is nog van belang dat in artikel I, onderdeel DDDD, van de aanpassingswet Appa is bepaald dat de citeertitel van de Appa wijzigt in Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers. Ook met betrekking tot dat onderdeel is nog niet zeker, wanneer dat in werking zal kunnen treden. Dit zal pas het geval zijn, wanneer alle onderdelen van artikel I van de aanpassingswet Appa (behoudens uiteraard de onderdelen Q, onder 2, en HH, onder 2) inwerking zijn getreden. Wanneer dat is, hangt af van de totstandkoming van enkele algemene maatregelen van bestuur, die noodzakelijk zijn voor de werking van gewijzigde Appa-bepalingen.

Op grond van artikel 63 van de Grondwet is voor de aanvaarding van een wetsvoorstel dat de geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en hun nabestaanden regelt of daarin wijzigingen aanbrengt, vereist dat het met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen in beide Kamers der Staten-Generaal wordt aangenomen. De in de artikelen IV tot en met VII voorgestelde wijzigingen betreffen echter alleen wetstechnische verbeteringen, waarmee geen veranderingen worden aangebracht in de aanspraken van Kamerleden. Een gekwalificeerde meerderheid als bedoeld in artikel 63 van de Grondwet is daarom voor dit wetsvoorstel niet nodig.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,