
Vergaderjaar 2021 – 2022

36 004 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

C MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 september 2022

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het op 4 juli 2022 door de vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid vastgestelde voorlopig verslag. Hieronder is het voorlopig verslag opgenomen voorzien van mijn reactie.

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde aanpassing van een aantal pensioenregelingen in het kader van het pensioenakkoord, maar hebben daarover nog een aantal vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien de voordelen van deze aangepaste regeling die waardeoverdracht, de afkoop van kleine pensioenen en de afkoop van nettolijfrentes mogelijk maakt. Het gaat om kleine werkgeverspensioenen die relatief veel uitvoeringskosten vergen die vaak niet opwegen tegen de beleggingsresultaten. Hierdoor teren deelnemers in op vermogen en zien werkgevers zich geconfronteerd met hoge administratieve kosten. De aard van de arbeidsmarkt is fundamenteel veranderd: mensen werken niet meer hun leven lang voor een werkgever, maar wisselen vaker van baan en sector. Het transfereren van pensioenen wordt daarmee gemeengoed en eventuele hobbels dienen te worden weggenomen. De voorliggende regeling voorziet daarin. Het is een goede stap in de richting van een pensioenakkoord dat qua arbeidsvorm neutraal is. Ook wordt de mogelijkheid geboden om een kleine nettolijfrente af te kopen zonder dat er sprake is van een zogeheten onregelmatige handeling. De aangepaste regeling mocht op brede steun vanuit de Tweede Kamer rekenen. Dat laatste is ook niet verwonderlijk omdat het in eerste instantie om een hamerstuk ging, dat door één van de partijen werd 'onthamerd'.

De aan het woord zijnde leden hebben allereerst behoefte aan een meer uitgebreide kwantitatieve analyse van de aard en omvang van kleine nettopensioenen en nettolijfrentes. Over welke aantallen hebben we het en wat zijn de cijfermatige ontwikkelingen in de afgelopen jaren geweest? Is het mogelijk een beeld te schetsen van het type deelnemer qua arbeidsmarktverleden, arbeidscontracten en andere demografische kenmerken? Is er sprake van stapeling van kleine nettopensioenen en nettolijfrentes? De cesuur wordt gelegd bij nettopensioenen van maximaal €500 per jaar. Kan dit nader worden onderbouwd? Op welke parameters is dit bedrag gebaseerd? Daarnaast verzoeken de leden om meer inzicht in de fiscale afhandeling van overdracht of afkoop. Wat houdt een doorsnee deelnemer netto over, ook waar sprake is van toeslagen?

De leden van de ChristenUnie vragen om een nadere onderbouwing van de aard en omvang van kleine nettopensioenen en nettolijfrentes. Het aantal deelnemers aan een nettopensioenregeling en aan een nettolijfrente is beperkt.¹ Zo waren er eind 2018 zo'n 30.000 actieve en 10.000 gewezen

¹ WTW-rapport, *Evaluatie vrijstelling voor nettopensioen en nettolijfrente*, 20 januari 2020, blz. 9.

deelnemers aan een nettopensioenregeling, waarvan naar inschatting ongeveer de helft een klein nettopensioen heeft. Bij slechts een klein deel hiervan zal afkoop daadwerkelijk kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat de gewezen deelnemer niet in alle gevallen instemt met de afkoop. Ook het aantal deelnemers in een nettolijfrenteregeling is zeer beperkt. Uit beschikbare data van de Belastingdienst volgt dat het aantal belastingplichtigen in Nederland dat een nettolijfrente opbouwt klein is. Er zijn circa 1.000 actieve deelnemers.² De groep belastingplichtigen die conform de voorgestelde wetswijziging een kleine nettolijfrente heeft die onder de voorgestelde afkoopgrens blijft en deze kan afkopen, zal naar verwachting nog kleiner zijn. Hoewel het gezien de kleine aantallen niet voor de hand ligt, kan een deelnemer meerdere kleine nettopensioenen en/of nettolijfrentes hebben opgebouwd, bijvoorbeeld wanneer hij van baan is gewisseld en daarmee op meerdere plekken een klein nettopensioen heeft opgebouwd of wanneer hij is gestopt met deelname aan zijn nettopensioenregeling en gekozen heeft voor een nettolijfrenteregeling. Daarnaast vragen deze leden of nader kan worden onderbouwd waarom de cesuur gelegd wordt €500 per jaar. Dit wetsvoorstel treedt niet in de definitie van een klein pensioen. Het bedrag, dat wil zeggen de limiet waaronder een pensioen in aanmerking komt voor afkoop, was al opgenomen in de Pensioen- en Spaarfondsenwet en is vervolgens overgenomen in de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd. Indien de deelnemer kiest voor het afkopen van zijn kleine nettopensioen of kleine nettolijfrente betreft het een netto bedrag. Immers, de deelnemer heeft over dit deel van zijn inkomen al belasting betaald voordat het geld werd ingelegd in de betreffende regeling. Hoewel het aantal deelnemers dat deelneemt aan een nettopensioenregeling of nettolijfrente en recht heeft op toeslagen naar verwachting zeer gering is, is het niet uitgesloten.³ Voor deze deelnemers is het van belang dat zij, voordat zij instemmen met afkoop kleine nettopensioenen of verzoeken om afkoop kleine nettolijfrentes, voor zichzelf inzichtelijk maken of en zo ja, welke gevolgen het afkopen van een klein nettopensioen of een kleine nettolijfrente heeft voor bijvoorbeeld zijn of haar toeslagen. Als de gevolgen ongunstig zijn – bijvoorbeeld het moeten terugbetalen van (een deel van) ontvangen toeslag(en) – dan hoeft een deelnemer niet in te gaan op het voorstel van de uitvoerder om het kleine nettopensioen af te kopen of hoeft de deelnemer geen gebruik te maken van de mogelijkheid om een kleine nettolijfrente af te kopen.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien graag een meer aangescherpte ontleding van het deelnemersperspectief. Wat zijn voor deelnemers de voordelen van de aangepaste regeling? Is er draagvlak onder hen voor de nieuwe regeling? Deelnemers dienen in te stemmen met de overdracht van hun nettopensioen als bedoeld in de regeling. Graag ontvangen de leden een nadere uitwerking van de precieze wijze waarop hun belangen worden geborgd en hoe hun instemming wordt vormgegeven. Hoe wordt voorkomen dat kleine nettopensioenen worden 'doorgeschoven' naar pensioenuitvoerders die laag scoren op rendement? Wat zijn de vervolgstappen indien een deelnemer niet instemt met overdracht?

Op dit moment mogen kleine nettopensioenen niet worden afgekocht. Deze kleine nettopensioenen blijven daardoor in de administraties staan. Voor kleine nettopensioenen kan het zich voordoen dat de variabele en/of vaste pensioen- of vermogensbeheerkosten hoger zijn dan de behaalde beleggingsresultaten.⁴ 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. 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.

Opgemerkt dient te worden dat er voor de uitvoerder hierbij geen recht op automatische waardeoverdracht van een klein nettopensioen ontstaat. Een automatische waardeoverdracht van nettopensioen zou alleen kunnen plaatsvinden als de ontvangende uitvoerder ook een

² Zie voetnoot 1.

³ Indien een werknemer een pensioengevend loon heeft dat hoger is dan €112.189 (bedrag 2021), kan hij ervoor kiezen om een pensioen op te bouwen over het loon dat dit bedrag te boven gaat door middel van een nettopensioen of nettolijfrente.

⁴ 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)).

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 de situatie voordoen dat de deelnemer niet opnieuw 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 pas na verkregen instemming mogen afkopen van in dit geval een klein nettopensioen betekent dat de betreffende pensioenuitvoerder door middel van primair informatie de betreffende (gewezen) deelnemer moet zien mee te krijgen en te overtuigen. Deze informatie moet voldoen aan de wettelijke algemene eisen, waaronder correct, duidelijk, evenwichtig, tijdig, keuze-ondersteunend en inzicht biedend in de gevolgen. Het besluit om deel te nemen aan zo'n regeling ligt bij de werknemer, evenzeer of daarmee (tijdelijk) te stoppen. Dit instemmingsvereiste leidt er tevens toe dat het individuele belang van de betreffende deelnemer is geborgd. Indien de deelnemer niet instemt met afkoop, blijft het kleine nettopensioen uitgevoerd worden door de betreffende pensioenuitvoerder en wordt dit pensioen uitgekeerd vanaf het moment dat de deelnemer de pensioengerechtigde leeftijd bereikt.

Na vijf niet-succesvolle pogingen in een jaar tot waardeoverdracht krijgt de pensioenuitvoerder, zo lezen de leden, het recht op afkoop van een klein nettopensioen. Is er een instrument voorhanden dat bepaalt of deze pogingen serieus waren? Hoe wordt de deelnemer hierin betrokken? De leden lezen verder dat er onderzoek plaatsvindt in opdracht van de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars naar de oorzaken van niet-succesvolle pogingen. De resultaten zouden voor deze zomer gereed zijn. Is het onderzoek inmiddels afgerond en zo ja wat zijn de bevindingen en conclusies? Leiden deze wellicht nog tot aanpassingen van de voorgestelde regeling?

Het voorliggende wetsvoorstel verbreedt enerzijds de reikwijdte van de Wet waardeoverdracht klein pensioen tot alle kleine pensioenen, zodat deze wet ook geldt voor kleine pensioenen ontstaan na collectieve beëindiging. Voor deze kleine pensioenen geldt dat automatische waardeoverdracht het uitgangspunt is en afkoop slechts in uitzonderlijke situaties, onder strikte voorwaarden mogelijk is. Anderzijds maakt het wetsvoorstel het mogelijk om kleine nettopensioenen en kleine nettolijfrentes af te kopen. Aangezien het, zoals hiervoor beschreven, niet mogelijk is om kleine nettopensioenen via automatische waardeoverdracht over te dragen en ook niet per definitie een oplossing is voor het ontstane knelpunt, wordt - met instemming van de deelnemer - afkoop mogelijk gemaakt. Voor kleine nettolijfrentes 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 en daartoe een verzoek mag doen.

Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of het onderzoek dat in opdracht van de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars naar de oorzaken van niet-succesvolle pogingen inmiddels is afgerond en zo ja wat zijn de bevindingen en conclusies en of dit nog tot aanpassingen van de voorgestelde regeling leidt. Het onderzoek bevindt zich momenteel in de afrondende fase en zal daarna worden gepubliceerd. De resultaten hebben geen invloed op de inhoud van de voorgestelde regeling. Mogelijk gelden de oorzaken van niet-succesvolle pogingen tot waardeoverdracht ook voor de uitbreiding van waardeoverdracht klein ouderdomspensioen. Daarnaast worden de resultaten van dit onderzoek als input gebruikt bij de nog uit te voeren evaluatie van de Wet waardeoverdracht klein pensioen.

De regering is betrekkelijk positief over het doenvermogen van de deelnemers. Geldt dat ook voor oudere pensioengerechtigden? Het gaat macro gezien om kleine bedragen, maar op microniveau zal dit vaak anders worden beleefd. Gaat de regering zich inspannen voor een degelijk communicatietraject richting deelnemers met een klein nettopensioen of een kleine nettolijfrente en de keuzeopties die deze deelnemers hebben? Ook de AFM wijst op het belang van keuzebegeleiding van deelnemers door pensioenuitvoerders. Hoe gaat de regering de toezegging in de Tweede Kamer aan het lid Omtzigt over het communicatietraject uitvoeren?

Zoals in de MvT geschetst zal de deelnemer aan een nettopensioenregeling 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. Afkoop van een klein nettopensioen is alleen mogelijk tot en met de pensioengerechtigde leeftijd. Indien een nettopensioen eenmaal wordt uitgekeerd, is afkoop niet meer mogelijk. 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, waarbij het initiatief tot afkoop bij de gerechtigde ligt. De regering veronderstelt dat gerechtigden redelijkerwijs de belangen kunnen afwegen en een beperkt beroep op het doenvermogen wordt gedaan.

Zoals hiervoor beschreven mag de pensioenuitvoerder alleen tot afkoop van een klein nettopensioen overgaan indien de betreffende deelnemer daarmee heeft ingestemd. Dat betekent dat de betreffende pensioenuitvoerder door middel van primair informatie de betreffende (gewezen) deelnemer moet zien mee te krijgen en te overtuigen. Deze informatie moet voldoen aan de wettelijke algemene eisen, waaronder correct, duidelijk, evenwichtig, tijdig, keuze-ondersteunend en inzicht biedend in de gevolgen. Deze wettelijke informatievereisten gelden op vergelijkbare wijze voor nettolijfrenten. In aanvulling hierop gaat de regering, zoals toegezegd aan de Tweede Kamer met pensioenuitvoerders in gesprek om aandacht te vragen voor de communicatie rond afkoop en de consequenties daarvan voor deelnemers, daarbij zal het zowel gaan om communicatie rondom afkoop van het ouderdomspensioen als over communicatie rondom afkoop nettopensioen.

De aangepaste regeling biedt werkgevers de mogelijkheid van waardeoverdracht en afkoop van kleine nettopensioenen. Op welke wijze wordt, zo vragen de leden, de hoogte van de waardeoverdracht en afkoop bepaald? Hoe wordt de onderliggende rekensom gemaakt? Ook wat nettolijfrentes betreft. Hoe wordt de transparantie en begrijpelijkheid van de rekensom gewaarborgd? Werkgevers kunnen worden gehouden aan een mogelijke bijbetalingsplicht. Kan de regering, tot slot, uiteenzetten wanneer deze plicht zal gelden, hoe de hoogte van de bijbetaling wordt bepaald en hoe dit onderdeel van de regeling geïmplementeerd gaat worden?

Het wetsvoorstel biedt werkgevers de mogelijkheid om het kleine nettopensioen, met instemming van de deelnemer, af te kopen. Afkoop is mogelijk indien de opgebouwde nettopensioenaanspraken leiden tot een uitkering van het nettopensioen op jaarbasis op de reguliere ingangsdatum van maximaal € 520,35 (jaarlijks geïndexeerd). Dit wetsvoorstel treedt niet in de definitie van een klein pensioen. Het bedrag, dat wil zeggen de limiet waaronder een pensioen in aanmerking komt voor afkoop, was al opgenomen in de Pensioen- en Spaarfondsenwet en is vervolgens overgenomen in de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling. De afkoopwaarde wordt door de pensioenuitvoerder vastgesteld door middel van een afkoopvoet. De pensioenuitvoerder stelt de afkoopvoet, voor een bepaalde periode voor alle deelnemers en gewezen deelnemers, zodanig vast dat er sprake is van collectieve actuariële gelijkwaardigheid. De (gewezen) deelnemer wordt geïnformeerd over de afkoopwaarde op het moment dat hem een voorstel tot afkoop wordt gedaan. Voor nettolijfrenten geldt geen recht op afkoop van de uitvoerder. Verschaft de lijfrenteovereenkomst het recht op afkoop en wenst de gerechtigde dat recht uit te oefenen dan zal deze zelf moeten verzoeken om een opgaaf van de afkoopwaarde. De afkoopwaarde van de nettolijfrente wordt bepaald door de uitvoerder van de nettolijfrente conform de lijfrenteovereenkomst. Gezien de kenmerken van een nettopensioenregeling of nettolijfrente, in beide gevallen vormt de premie het uitgangspunt, is er van een bijbetalingsplicht geen sprake.

De leden van de commissie zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken.

Vanwege het zomerreces heeft de beantwoording van de vragen langer op zich laten wachten dan gevraagd.

De minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten