

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer drs. W. Koolmees
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/MK/cd/ATR1617/2021-U033

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 7 april 2021

Betreft Wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Wet inkomstenbelasting 2001 in verband met aanpassing van de regeling voor waardeoverdracht en invoering van afkoop klein netto-pensioen en netto-lijfrente

Geachte heer Koolmees,

Op 25 maart 2021 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd het wetsvoorstel 'Wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Wet inkomstenbelasting 2001 in verband met aanpassing van de regeling voor waardeoverdracht en invoering van afkoop klein netto-pensioen en netto-lijfrente'. Het verzoek is uiterlijk 19 april 2021 te reageren.

Aanleiding en context

Na inwerkingtreding van de Wet waardeoverdracht klein pensioen resteerden nog twee vormen van kleine pensioenen die tot hoge uitvoeringslasten leiden:

- (1) kleine bruto-pensioenen die een andere ontstaansgeschiedenis hebben dan een einde van de individuele deelneming. Het einde van de deelneming is bij deze pensioenen het gevolg van een collectieve beëindiging, wat het geval kan zijn bij een fusie van de werkgever waarbij wordt afgezien van een overdracht van de bestaande aanspraken naar een andere pensioenuitvoerder;
- (2) kleine netto-pensioenen en kleine netto-lijfrenten. Kleine netto-pensioenen zijn pensioenen die leiden tot een uitkering vanaf de pensioendatum van minder dan netto € 503,24 per jaar (bedrag 2021). Deze pensioenen mogen niet worden afgekocht en vallen ook niet onder de scope van de Wet waardeoverdracht klein pensioen. Voor kleine netto-lijfrenten geldt dat het op dit moment fiscaal onaantrekkelijk is om ze af te laten kopen (als de polis daartoe al de mogelijkheid biedt). Klein pensioen en kleine lijfrente blijven als gevolg hiervan bij einde van de dienstbetrekking in de administraties opgenomen. Er zijn hoge uitvoeringskosten aan de administratie ervan verbonden die ten laste moeten worden gebracht van de netto-pensioenen en netto-lijfrenten. Die worden hierdoor uitgehold.

De Stichting van de Arbeid en de pensioenorganisaties hebben het kabinet om een oplossing van het probleem van de hoge uitvoeringslasten en de uitholling van deze pensioenen gevraagd.

Inhoud

Om de gerezen problematiek op te lossen verbreedt het wetsvoorstel de reikwijdte van de Wet waardeoverdracht klein pensioen tot alle kleine bruto-pensioenen. De wet gaat daardoor ook gelden voor kleine pensioenen die zijn ontstaan na een collectieve beëindiging. Het voorstel breidt verder voor de pensioenuitvoerder het bestaande recht op tussentijdse afkoop en afkoop bij pensioeningang uit, zodat het in het vervolg geldt voor alle kleine pensioenen, ongeacht of ze in het verleden zijn ontstaan of in de toekomst gaan ontstaan.

Om de problematiek van de kleine netto-pensioenen op te lossen biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid tot een tussentijdse afkoop ervan. Een waardeoverdracht is niet mogelijk, omdat slechts een beperkt aantal pensioenuitvoerders de mogelijkheid van een netto-pensioen kent. De afkoop moet met instemming van de deelnemer gebeuren. Dat past bij het vrijwillige karakter van deze pensioenregeling. Bij afkoop ontvangt de (gewezen) deelnemer het totale tot dan toe opgebouwde vermogen. Afkoop voorkomt een uitholling van dat vermogen en verlaagt de uitvoeringskosten.

Om de problematiek van de kleine netto-lijfrenten op te lossen biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om deze lijfrenten af te kopen zonder additionele fiscale consequenties. Indien aan de voorwaarden wordt voldaan, wordt slechts de hoogte van de daadwerkelijk ontvangen afkoopsom in aanmerking genomen als bezitting in box 3. Andere fiscale gevolgen zijn er niet.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van de wetwijziging zijn in de toelichting uitgebreid beschreven. Er zijn onderzoeken en evaluaties verricht om een goed beeld te hebben van de omvang van de problematiek en de mogelijke oplossing ervan. De wet kent op dit moment uitsluitend de mogelijkheid om tot waardeoverdracht van kleine bruto-pensioenen over te gaan als die het gevolg zijn van een individueel einde van de deelneming. Een dergelijke waardeoverdracht kent twee doelen: beperking van de uitvoeringskosten van de pensioenuitvoerders (regeldruk) en behoud van de pensioenbestemming voor de kleine pensioenen. De voorliggende wetwijziging beoogt – waar mogelijk – om deze doelen ook te verwezenlijken voor kleine bruto-pensioenen die het gevolg zijn van een collectieve beëindiging, en voor kleine netto-pensioenen en netto-lijfrenten. Het college heeft geen opmerkingen over de beschrijving van nut en noodzaak van de wetwijziging.

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel beoogt de regeldruk (de uitvoeringskosten) van pensioenuitvoerders te beperken en waar mogelijk voor pensioenen de pensioenbestemming te behouden. Waar behoud van de pensioenbestemming om praktische redenen niet mogelijk is, is het doel om (verder) interen op het pensioen te voorkomen. Het wetsvoorstel kiest – binnen deze doelen – voor het minst belastende alternatief, in casu, een waardeoverdracht en een mogelijkheid tot tussentijdse afkoop. Het college heeft op dit onderdeel van het wetsvoorstel geen opmerkingen.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor pensioenuitvoerders (bedrijven) en pensioendeelnemers (burgers). Om de doelen van het wetsvoorstel te realiseren moeten de regels van het wetsvoorstel voor deze groepen werkbaar casu quo doenbaar zijn.

Pensioenuitvoerders

De wetswijziging heeft allereerst gevolgen voor uitvoerders van pensioenregelingen. Zij krijgen de mogelijkheid om ook bij kleine bruto-pensioenen die zijn ontstaan door een collectieve beëindiging, over te gaan tot een waardeoverdracht naar een andere pensioenuitvoerder. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot een tussentijdse afkoop (als een waardeoverdracht van een bruto-pensioen niet mogelijk is gebleken). Een afkoopmogelijkheid krijgt de pensioenuitvoerder ook voor kleine netto-pensioenen. Voor de afkoop van kleine netto-lijfrenten regelt de wet, als de polis een afkoopmogelijkheid kent, dat deze niet tot (ongunstige) additionele fiscale gevolgen leidt. Aangenomen mag worden dat de uitvoering van de wet voor pensioenuitvoerders niet tot onoverkomelijke problemen gaat leiden. De pensioenuitvoerders voeren de waardeoverdracht namelijk nu ook al uit voor kleine bruto-pensioenen die het gevolg zijn van een individueel einde van de deelneming. Voor de kleine netto-lijfrenten zijn ook geen problemen te verwachten, omdat de afkoopmogelijkheid op dit moment al bestaat en het wetsvoorstel daarvoor in het vervolg gunstige fiscale voorwaarden biedt. Afkoop van netto-kleine pensioenen is wel nieuw voor pensioenuitvoerders, maar de afkoop is als handeling vergelijkbaar met die bij de kleine bruto-pensioenen. Daarom hoeven ook hierbij geen problemen te worden verwacht. De werkbaarheid voor pensioenuitvoerders geeft daarom geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Pensioendeelnemers

Het wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor pensioendeelnemers. Die zijn naar aard en omvang beperkter dan die voor pensioenuitvoerders, omdat voor een waardeoverdracht geen handelingen van de deelnemer vereist zijn. Hij wordt uitsluitend over de overdracht en de gevolgen ervan voor de pensioenopbouw geïnformeerd. Voor de afkoop van de kleine netto-pensioenen is wel de instemming van de deelnemer vereist en het verzoek tot afkoop van een kleine lijfrente kan alleen door de pensioendeelnemer worden gedaan.

De toelichting beargumenteert op basis van een 'doenvermogenstoets' waarom de handelingen die van de deelnemers gevraagd worden, niet alleen door hen begrepen kunnen worden (het denkvermogen), maar ook zijn uit te voeren (het doenvermogen).

Bij de doenbaarheid van de afkoop van de netto-pensioenen en netto-lijfrenten is mede in ogenschouw genomen dat de betrokken deelnemers over iets meer kennis en inzicht beschikken dan de gemiddelde pensioendeelnemer. Het gaat bij netto-pensioenen en lijfrenten namelijk in de regel om deelnemers met een inkomen boven de € 100.000. Toets en argumentatie met betrekking tot de doenbaarheid kunnen als goed voorbeeld dienen voor toekomstige wetsvoorstellen. Het college heeft in deze geen opmerkingen.

4. Berekening regeldrukgevolgen

De toelichting brengt de regeldrukgevolgen voor pensioenuitvoerders en pensioendeelnemers in beeld. De omvang van de regeldruk door de toename van het aantal gevallen van automatische waardeoverdracht (dus ook die als gevolg van een collectieve beëindiging) is al in de toelichting op de Wet waardeoverdracht klein pensioen in beeld gebracht. De omvang van het aandeel van de collectieve beëindigingen is daarin echter niet zichtbaar. In zoverre is op dit punt een aanvulling (in deze toelichting) gewenst, zodat ook de omvang van het aan deze categorie kleine pensioenen toe te rekenen effect inzichtelijk is.

De extra regeldrukgevolgen van de afkoopmogelijkheid van de netto-pensioenen en lijfrenten zijn beperkt. Eind 2018 kende Nederland namelijk slechts 32 aanbieders van een netto-pensioenregeling. Deze aanbieders hadden zo'n 30.500 actieve en 10.000 gewezen deelnemers in een netto-pensioenregeling. Naar inschatting ongeveer de helft ervan heeft een klein netto-pensioen. Naar verwachting zal bij slechts een klein deel hiervan een afkoop aan de orde zijn. Pensioenuitvoerders die gebruik maken van het recht op afkoop van een klein netto-pensioen, krijgen 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 zullen de kennisnemingskosten en het tijdsbeslag als gevolg van de instemming met een afkoop van het netto-pensioen beperkt zijn.

De toelichting brengt niet in beeld wat de omvang van de structurele vermindering van de regeldruk is als gevolg van het niet meer administreren van de kleine pensioenen. Deze omissie moet worden weggenomen, aangezien juist het doel van de wetswijziging is om de uitvoeringskosten van de pensioenuitvoerder (de regeldruk) te verminderen.

4.1 Het college adviseert om het relatieve aandeel in de regeldruk van de collectieve beëindigingen en de omvang van de structurele vermindering van de regeldruk in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

De beschrijving van nut en noodzaak van de wetswijziging is toereikend. Er zijn geen minder belastende alternatieven. Ook de werkbaarheid voor pensioenuitvoerders is toereikend in beeld gebracht. De wijze waarop het 'doenvermogen' van de pensioen-deelnemers is getoetst en beargumenteerd mag als een goed voorbeeld dienen voor toekomstige wetsvoorstellen. In de regeldrukparagraaf zijn twee aanvullingen gewenst.

Gelet op het voorgaande komt het college tot het volgende samenvattende oordeel:

Het wetsvoorstel indienen, nadat met het adviespunt rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris