

VOORWOORD

'Pensioen in de loonsfeer' is voortgekomen uit de eerder verschenen brochure 'Pensioen in de winstsfeer'. Tegelijk met de derde druk van 'Pensioen in de winstsfeer' verscheen de eerste druk van 'Pensioen in de loonsfeer' (1993). Ter vergroting van de inzichtelijkheid werd ervoor gekozen de pensioenproblematiek te verdelen over twee afzonderlijke brochures. De brochure 'Pensioen in de loonsfeer' beleeft thans haar achtste druk. Zij behandelt de fiscale problemen rond de pensioenaanspraak. De fiscale problemen die de pensioenverplichting betreffen, komen in de brochure 'Pensioen in de winstsfeer' aan de orde.

Sinds 1982, het verschijningsjaar van de tweede druk van 'Pensioen in de winstsfeer', is er op pensioenterrein veel gebeurd. Niet alleen de fiscale jurisprudentie, maar ook de Brede-Herwaarderingsoperatie heeft het fiscale pensioenregime drastisch gewijzigd. Het probleemveld is daardoor zowel in omvang als in complexiteit toegenomen. De op 1 januari 1992 in werking getreden wet Brede Herwaarderung I heeft de fiscale positie van de pensioenlichamen ingrijpend veranderd. Ook de fiscale behandeling van de pensioenverplichtingen is daardoor substantieel gewijzigd. Deze ontwikkelingen worden in de 'zuster'-brochure 'Pensioen in de winstsfeer' behandeld.

Brede Herwaarderung II is in werking getreden op 1 januari 1995. Zij vormde de aanleiding voor de tweede druk van 'Pensioen in de loonsfeer'. Bij die gelegenheid is de fiscale definitie van het begrip 'pensioenregeling' geherformuleerd. Het ging daarbij vooral om het aanscherpen van de antimisbruikbepalingen. De inwerking-treding van het wetsvoorstel Fiscale behandeling van pensioenen (gemakshalve verder steeds aangeduid als 'Flexibiliseringswetgeving') per 1 juni 1999 en de daarmee samenhangende informatiebehoefte vormden de aanleiding voor de derde druk. Zij betrof vooral de gewijzigde en gedetailleerd uitgewerkte regelgeving in de toegestane omvang van de aanspraak. Dit maakte een grondige herbewerking noodzakelijk. De consequenties van de Flexibiliseringswetgeving zijn in deze brochure nader toegelicht. Vervolgens hebben de totstandkoming van de Wet IB 2001, een reeks van besluiten en de voortgaande jurisprudentie geleid tot aanpassingen van en verfijningen in de regelgeving die voor de fiscale praktijk relevant zijn en die eveneens tot een geactualiseerde publicatie noopten. Dit was mede het gevolg van nogal tumultueuze maatschappelijke ontwikkelingen op pensioengebied. Opvallend was daarbij de forse toename in de hoeveelheid beleidsstandpunten die, voorbereid door de betrokken kennisgroepen op pensioen- en levensverzekeringsterrein, door de Staatssecretaris van Financiën werden gepubliceerd. Enerzijds werd in de

pensioenpraktijk deze bijdrage aan de rechtszekerheid in dank aanvaard. Anderzijds ontstond, mede door de gekozen vraag- en antwoordformule, een spinrag van regelgeving die het steeds moeilijker maakte hoofd- en bijzaken te onderscheiden. Door deze ontwikkelingen dreigt met betrekking tot de pensioenregelingen een superspecialisme te ontstaan dat voor fiscalisten die een algemene praktijk voeren, niet meer toegankelijk is.

De vijfde druk is noodzakelijk geworden omdat op 1 januari 2005 de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/Prepensioen en introductie levensloopregeling – in de praktijk kortweg aangeduid met ‘Wet VPL’ – van kracht is geworden. Deze heeft ertoe geleid dat de uniforme behandeling van VUT, prepensioen en gewoon pensioen door een algemene toepassing van de omkeerregel, tot het verleden is gaan behoren. De VUT-regelingen worden, afgezien van een overgangsregeling, vanaf 1 januari 2006 dubbel belast. Op de vervroegde pensioenen is – eveneens vanaf 1 januari 2006 en afgezien van een overgangsregeling – niet langer de omkeerregel van toepassing. Slechts voor de gewone pensioenregeling is de oude, vertrouwde, fiscale behandeling gecontinueerd. Voor de pensioenadviseur was deze wetwijziging een gegeven dat de tot dusverre gevolgde advieslijn op zijn kop zette. Ook voor de auteur van deze vijfde druk vormde het een noodzaak zijn positiefrechtelijke beschouwing aan te passen, hoezeer hij ook van mening was dat met deze wetwijziging geen bijdrage werd geleverd aan het streven de administratieve lasten te verlichten en afbreuk werd gedaan aan het bestaande pensioenstelsel.

De inwerkingtreding van de nieuwe Pensioenwet, die op 1 januari 2007 de Pensioen- en spaarfondsenwet is gaan vervangen, was de belangrijkste ontwikkeling die een zesde druk wenselijk maakte. Bovendien heeft de Belastingdienst enige ordening gebracht in de veelheid van beleidsbesluiten. De verleiding was groot bij die gelegenheid alle beschouwingen, die momenteel vooral nog historische betekenis hebben, te schrappen. Uiteindelijk is daarvoor niet gekozen en wordt de ontwikkelingsgang van de pensioenregelgeving in de tijd geschetst. Dit, omdat in de pensioenpraktijk de waan van de dag toch al zo overheersend is. Enig tegenwicht vanuit historisch besef kan dan geen kwaad.

Als gevolg van de toenemende levensverwachting volgen de wetwijzigingen op het pensioenterrein elkaar steeds sneller op. De invoering van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd in 2014, de voorgenomen versnelde verhoging van de AOW-leeftijd in 2016 en de introductie van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen, de novelle en de introductie van nettopensioen in Belastingplan 2015, maakten een zevende druk dringend noodzakelijk. De timing van deze zevende druk was lastig. Enerzijds, omdat het parlement zich niet snel tevreden toonde met de wetsvoorstellen en erg veel tijd nodig had om te komen tot de gewenste aanpassingen. Anderzijds omdat bij het afronden van deze zevende druk alweer een conceptadvies van de SER was verschenen dat voor een volgende grondige herziening van het pensioenstelsel kon zorgen.

Hoewel het advies van de SER om tot een stelselherziening te komen nog steeds niet effectief tot een herziening heeft geleid en de onderhandelingen over een grondige herziening van het pensioenstelsel zijn mislukt, is het toch tijd geworden voor een achtste druk. Ook nu weer is de timing van deze achtste druk lastig. Door de toenemende vergrijzing, de toename van het aantal zzp'ers en daarmee een grondslagversmalling, is het pensioenstelsel toe aan een herziening. Sociale partners kunnen het helaas nog niet eens worden over de mate waarin veranderingen noodzakelijk zijn. In deze uitgave zal ik mij daarom beperken tot de contouren van een mogelijke stelselwijziging en een overzicht van de onderdelen waarover de onderhandelaars het eens zijn en waarover verschil van mening bestaat. Verder besteed ik aandacht aan het einde van de mogelijkheid om nog pensioen in eigen beheer op te bouwen, de compartimentering van pensioenpremies bij conserverende aanslagen en de laatste stand van de jurisprudentie op het terrein van de pensioenen en VUT-vervangende maatregelen. Omwille van de omvang van deze uitgave is ervoor gekozen de historische ontwikkeling van het pensioenbegrip waar mogelijk wat meer te stroomlijnen.

'Pensioen in de loonsfeer' is herschreven naar de per 1 maart 2019 bestaande situatie.

Ben Schuurman

Doetinchem, 1 maart 2019

HOOFDSTUK 1

Maatschappelijke ontwikkeling van het pensioenbegrip

1.1 Inleiding

De belangrijkste functie van een toekomstvoorziening is te komen tot een adequate verdeling van koopkracht tussen het heden en de toekomst, mede met aandacht voor een eerlijke verdeling van lasten tussen de generaties. De meest primitieve versie daarvan is het oppotten van gelden of goederen met de bedoeling daarover op een toekomstig tijdstip te kunnen beschikken. Door de steeds maar stijgende levensverwachting is het simpelweg oppotten van vermogen niet meer voldoende. Daarom wordt van pensioenuitvoerders verwacht dat ze een behoorlijk rendement toevoegen en risico's afdekken.

Zou men volstaan met besparing en belegging, dan is van een gegarandeerde toekomstvoorziening nog geen sprake. Daarvoor is de afdekking van het risico essentieel. Pas als het risico, dat besloten ligt in de onzekere levensduur van de 'kostwinner' (en van de van hem financieel afhankelijke personen), wordt overgenomen door een contractspartij die gefundeerd levenslange uitkeringen garandeert en die voor de toekomstige betaalcapaciteit geheel onafhankelijk is van de financiële positie van de verzekerde, kan men zich verzekerd weten van een sluitende toekomstvoorziening. Door het systeem van risicodeling in groepsverband kan de daarvoor noodzakelijke reservevorming efficiënter worden afgestemd op het bedrag dat werkelijk nodig zal zijn dan bij een individuele voorziening mogelijk is. Individuele voorzieningen die door een verzekeraar worden uitgevoerd kunnen wel gebruik maken van het afdekken van risico's door gebruik te maken van de wet van de grote getallen. Het moge duidelijk zijn dat een toekomstvoorziening die in de eigen BV wordt uitgevoerd niet aan deze gewenste zekerheid voldoet. Dat was mede reden om met de mogelijkheid van pensioenopbouw in eigen beheer vanaf 1 juli 2017 te stoppen.

Het brede terrein van de verzorgingsvoorziening beperkend tot de pensioenen, wordt binnen het kader van deze brochure daaronder verstaan het ouderdomspensioen, het partnerpensioen, het wezenpensioen, het arbeidsongeschiktheidspensioen en het deelnemingsjarenpensioen.

Risicoafdekking

Pensioen als verzorgingsvoorziening

Pensioen en dienstbetrekking

Met de benaming 'pensioen' wordt de totstandkoming van de voorziening gekoppeld aan de dienstbetrekking. Deze relatie blijkt uit de inhoud die door het spraakgebruik¹ aan het begrip 'pensioen' wordt toegekend. Onder pensioen wordt verstaan 'de periodieke (gelijkblijvende) uitkering die de werknemer ontvangt na ontslag uit zijn dienstbetrekking wegens het bereiken van een vastgestelde leeftijd, of wegens invaliditeit, wanneer daarvoor door hem gedurende zijn dienstbetrekking een bepaalde premie is betaald; eventueel na zijn overlijden aan zijn achterblijvende partner en wezen uitgekeerd'. In de sfeer van de sociale volksverzekeringen heeft dit begrip enige verruiming gekregen doordat de AOW- en de Anw-uitkeringen als basispensioenvoorzieningen zijn ingevoerd. Deze basisvoorzieningen worden ook wel aangeduid als 'eerstepijlvoorzieningen'. In deze brochure wordt, tenzij uitdrukkelijk anders is vermeld, met de term 'pensioen' steeds het beperkte, 'aanvullende' pensioenbegrip bedoeld, ook wel 'tweedepijlvoorzieningen' genoemd.

Opzet van het hoofdstuk

Eerst wordt in paragraaf 1.2 de historische ontwikkeling van het pensioen geschetst. Vervolgens komen in paragraaf 1.3 de actuele beleidsdoelstellingen aan de orde. In paragraaf 1.4 wordt de pensioenproblematiek toegespitst op de fiscale beleidsdiscussie. Daarin speelt de afbakening van het pensioenbegrip een centrale rol. Het pensioenbegrip is echter niet alleen in de fiscaliteit relevant, maar met name ook in het privaatrecht. Voor zover dat passend is in een fiscale brochure, wordt daaraan aandacht besteed in paragraaf 1.5. In paragraaf 1.6 keer ik ten slotte weer terug naar de fiscaliteit met een beschrijving van de fiscale ontwikkeling van het pensioenbegrip en besluit in paragraaf 1.7 met een schets van het pensioenbegrip in de loonbelasting.

1.2 Beknopte historische ontwikkeling van het pensioenbegrip

In de pre-kapitalistische samenleving werd de plicht van de patroons om hun arbeiders ook in de post-actieve periode te verzorgen of hun nabestaanden te ondersteunen in meer of mindere mate als een vanzelfsprekendheid ervaren. Deze morele verantwoordelijkheid van de werkgever vloeide voort uit de algemene zorgplicht die iedereen werd geacht te dragen ten aanzien van de gemeenschap. Het waren vooral de sociale voorzieningen in de gildenvoorschriften die de gilden een langer leven bezorgden dan grondwettelijk was toegestaan.²

Het daarop volgende laissez-fairebeginsel van de kapitalistische samenleving liet slechts ruimte voor incidentele hulpverlening, waarbij het initiatief van werkgeverszijde afkomstig was. Naarmate grotere groepen in de samenleving zich in de

1 Voor de fiscale rechtsvinding is het spraakgebruik steeds van grote betekenis geweest. Met name het normale spraakgebruik is voor de taalkundige interpretatie van groot belang. Vergelijk Ch.P.A. Geppaart, *Fiscale Rechtsvinding*, Amsterdam: FED 1965, p. 46.

2 I.J. Brugmans, *Paardekracht en Mensenmacht*, 's-Gravenhage: Nijhoff 1961, p. 5. Deze sociale voorzieningen werden in 1808 ten gevolge van de Wet op de Corporaties min of meer overgeheveld naar nieuw op te richten gemeentelijke corporaties, die van hun leden een jaarlijkse contributie konden heffen met het oog op de verlening van onderstand aan de leden in geval van ziekte of verarming, alsook aan weduwen en wezen van gestorven leden.

tweede helft van de 19e eeuw bewust werden van de kwalijke bijverschijnselen van het kapitalistische stelsel, ging de staat zich geleidelijk van 'nachtwakerstaat' tot 'verzorgingsstaat' ontwikkelen. Baanbrekend werk op pensioengebied werd in de jaren tachtig van de 19e eeuw verricht door J.C. van Marken. Als directeur van de Gist- en spiritusfabriek te Delft bracht hij een ondernemingspensioenregeling tot stand die de werknemers bewust moest maken van hun eigen verantwoordelijkheid op pensioengebied.

Het terrein van de socialeverzekeringswetgeving werd betreden met de invoering van de Ongevallenwet van 1901. Deze voorzag in een verplichte verzekering van geneeskundige behandeling en een ongevallenrente van 70% van het loon na een bedrijfsongeval. De Invaliditeitswet van 1913 bracht naast de invaliditeitspensioenering het ouderdomspensioen voor de 70-plusser. In 1919 werd de ingangleeftijd verlaagd tot 65 jaar en trad de Ouderdomswet van 1919 (VOV) in werking. Deze moest voorzien in een vrijwillige ouderdomsverzekering bij de staat, ook voor niet-arbeiders. Om de bestaanszekerheid van arbeiders verder te versterken, diende minister Talma de Ziektewet van 1913 in, welke wet echter pas in 1930 in werking trad. Naast de Invaliditeitswet verzekerde de Ongevallenwet van 1921 de werknemers tegen de geldelijke gevolgen van bedrijfsongevallen.

Ontwikkeling sociale verzekeringswetgeving

Inmiddels waren de pensioenfondsen van de grond gekomen. Deze organisaties konden worden ingeschakeld voor de risico-overdracht van genoemde sociale verzekeringen. Afhankelijk van de wijze van organisatie kan men spreken van ondernemingspensioenfondsen of van bedrijfs(tak)pensioenfondsen. Later zijn daar de beroepspensioenfondsen aan toegevoegd. De ondernemingspensioenfondsen zijn van de oudste datum en bewegen zich op het terrein van de pensioenverlening aan personeelsleden van een bepaalde onderneming.

Opkomst pensioenfondsen

De bedrijfspensioenfondsen zijn vooral tot ontwikkeling gekomen door invoering van de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds van 17 maart 1949 (Wet Bpf).³ Bedoeling van deze wet was ongewenste concurrentie tussen de verschillende, binnen een bedrijfstak werkzame, pensioenfondsen te elimineren en door verplichtstelling van deelneming een groter draagvlak voor de pensioenvoorziening te creëren. Voorts kon door introductie van pensioenfondsen die een voor de gehele bedrijfstak geldende pensioenregeling zouden gaan uitvoeren, een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de mobiliteit van de werknemers.⁴ Op 1 januari 2001 is deze wet opgevolgd door de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 (Wet BPF 2000). Met betrekking tot de toetsing van de representativiteit en de procedures voor aanvraag, wijziging of intrekking van een

Verplichte deelneming

³ Het oudste bedrijfspensioenfonds, het Algemeen Mijnerwerkersfonds, dateert uit 1919.

⁴ H. Thierry, *Pensioen- en Spaarfondsen in de private sector van het economische leven*, Alphen a/d Rijn: Samsom 1955, hoofdstuk X, paragraaf 3, beschrijft de voor- en nadelen van het bedrijfspensioenfonds. Zie ook: G.J.H. Verstegen, 'Bedrijfspensioenfondsen. Geschiedenis en werkingsfeer', in: Stichting Vakontwikkeling Verzekeringsbedrijf, *Tussen AOW en Pensioenplicht*, Utrecht 1980. Idem, *Pensioen en andere toekomstvoorzieningen*, Deventer: Kluwer (losbladig), hoofdstuk I.

verplichtstelling geldt het op 1 oktober 2001 in werking getreden Toetsingskader Wet BPF 2000. Daarin is het te voeren beleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met betrekking tot de verplichtstelling vastgelegd.

**Grotere
marktwerking
gewenst**

Een soortgelijke strekking had de Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling van 29 juni 1972 (Wet Bpr). Ook deze wet is inmiddels gerenoveerd. Er waren om het representativiteitsvereiste te waarborgen aangescherpte regels nodig voor verplichte deelname voor vrijeberoepsbeoefenaren. Bovendien zou alleen een zogenoemde beroepspensioenvereniging om verplichte deelname moeten kunnen vragen. Deze regels zijn neergelegd in de op 1 januari 2006 van kracht geworden Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wet BPR) met een aanpassingsperiode tot 1 januari 2007.

Medio jaren negentig werden in toenemende mate vraagtekens geplaatst achter de maatschappelijke wenselijkheid van de verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds of beroepspensioenfonds. Minister Zalm van Financiën en staatssecretaris Linschoten van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben toen in een brief van 9 november 1994 alle marktpartijen uitgenodigd hun visie op verbetering van de marktwerking in de pensioensector kenbaar te maken. Uit de daaropvolgende gedachtenwisseling tekende zich als kabinetsstandpunt af, dat de verplichtstellingsmogelijkheid moest worden gecontinueerd.⁵ Wel werd de vrijheid van de sociale partners om de regeling naar eigen goeddunken in te richten, beperkt. Voorts werden de vrijstellingsmogelijkheden verruimd.⁶

Ook was de Europeesrechtelijke vraagstelling aan de orde of de mogelijkheid tot continuering van de verplichtstelling verenigbaar was met het Europese mededingingsrecht. Het Europese Hof van Justitie heeft evenwel beslist dat het karakter van een bedrijfspensioenregeling de verplichte deelneming kan rechtvaardigen.⁷ In de Wet BPF 2000 is deze jurisprudentie gecodificeerd.

**Pensioen- en
spaarfondsenwet en de
Pensioenwet**

Verder is voor de opbouw van ons huidige pensioenstelsel van groot belang geweest de totstandkoming van de Pensioen- en spaarfondsenwet van 15 mei 1952 (PSW).⁸ Deze wet beoogde te garanderen dat gedane toezeggingen daadwerkelijk konden worden nagekomen. De bedoelde waarborgfunctie die ook in de Pensioenwet is uitgewerkt omvat een drietal dimensies⁹:

- *financiële zekerheid*: deze betreft financiële voorschriften, gericht op onder meer het onderbrengen van de voor pensioen bestemde gelden bij een fonds/verzekeraar, verplichte herverzekering, solide beleggen en kapitaaldekking.

5 Omtrent de pro's en contra's van de verplichtstelling bevat het SER-rapport 'Wijziging Wet BpF (99/07) interessante informatie.

6 Kabinetsnota 'Naar meer marktwerking in de pensioensfeer: flexibilisering en verplichtstelling', van 17 september 1996, *Kamerstukken II* 1996/97, 25014, nr. 1.

7 Drijvende Bokken BV, HvJ EG 21 september 1999, C-219/97, NJ 2000/233; en Brentjens, HvJ EU 21 september 1999, C-115 t/m 117/97, V-N 1999/43.6.1.

8 Nadien is in verband met de beschrijving van de te waarborgen pensioenrechten de PSW nog diverse malen gewijzigd.

9 Ontleend aan het SER-advies betreffende de Nieuwe Pensioenwet, 01/06.

Deze voorschriften zijn in het bijzonder gericht op de werkgever die de pensioentoezegging doet en op de pensioenuitvoerder;

- *uitvoeringszekerheid*: deze bestaat uit:
 - voorschriften voor de pensioenuitvoerders, bijvoorbeeld regels over de inrichting van een fonds, over het bestuur, over medezeggenschap en over voorlichting;
 - voorschriften die betrekking hebben op de controle van en het toezicht op de fondsen, bijvoorbeeld regels over verslaglegging en over het verstrekken van inlichtingen aan de toezichthouder;
- *individuele zekerheid*: materiële voorschriften (zoals premievrije aanspraak bij ontslag en de zogeheten groepstoezegging)¹⁰ die betrekking hebben op de positie in de pensioenregeling van groepen deelnemers en op de individuen binnen die groepen.

Op 2 mei 2000 is door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de SER een adviesaanvraag ingediend die de basis moest vormen voor de Nieuwe Pensioenwet.¹¹ De SER heeft in een tweetal rapporten daaromtrent van advies gediend.¹² Deze nieuwe Pensioenwet (PW) is met ingang van 2007 in werking getreden. Voor een aantal aangelegenheden is echter in een afzonderlijke Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet (IPW) een aanpassingsperiode tot 1 januari 2008 – en soms tot 1 januari 2009 – opgenomen. De PW heeft op onderdelen wijziging gebracht in de componenten van de pensioenregeling, maar is vooral toegespitst op verbetering van de voorlichting omtrent de pensioenrechten. Ze bevat een Financieel Toezichtskader, waarin de financiële normen staan waaraan een pensioenfonds zich te houden heeft en geeft meer uitgewerkte regels tot naleving van principes voor goed pensioenfondsbestuur ('pension fund governance'). Ook de Europese regelgeving heeft haar invloed op de governance. Vanaf 13 januari 2019 zijn alle pensioenfondsen gebonden aan de regels van de richtlijn voor Institutions for Occupational Retirement Provision II. Doel van deze richtlijn is het stimuleren van grensoverschrijdende pensioenvoorzieningen en het veiliger en transparant maken van deze voorzieningen. De invoering van deze richtlijn leidt tot een aantal nieuwe verplichtingen op het terrein van:

- de risicobeheersingsfunctie;
- de actuariële functie, en
- de Internal Audit-functie.

Toen bij de Wet van 31 mei 1956 de Algemene ouderdomsverzekering en bij de Wet van 9 april 1959 de Algemene weduwen- en wezenverzekering hun intrede deden, werd daarmee door de staat een nieuwe mijlpaal in zijn ontwikkeling tot

Volkerverzekeringen als basisvoorziening

¹⁰ Hiermee wordt bedoeld dat een door een werkgever gedane pensioentoezegging op grond van artikel 2 PSW wordt geacht van toepassing te zijn op alle tot dezelfde categorie behorende werknemers van de werkgever. Deze regeling is in de Pensioenwet (PW) gecontinueerd.

¹¹ Brief SV/V&P/00/29263.

¹² SER-advies 01/06, Nieuwe Pensioenwet en SER-advies 02/01, Aanvullend advies Nieuwe Pensioenwet.

'verzorgingsstaat' bereikt. Deze voorzieningen zijn vervolgens nog uitgebreid met aanpalende wettelijke regelingen die een basisverzorging moesten garanderen bij arbeidsongeschiktheid (AAW) en tegen bijzondere geneeskundige risico's (AWBZ). De AAW is in 1998 afgeschaft en omgezet in de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) en de Wajong voor jonggehandicapten. De WAZ is vervolgens op 1 augustus 2004 weer afgeschaft, zodat zelfstandigen vanaf die datum aangewezen zijn op particuliere verzekeringen tegen arbeidsongeschiktheid. Ook de AWBZ is per 1 januari 2015 ondergebracht in de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Zorgverzekeringswet en de nieuwe Jeugdwet.

Voor werknemers voorzag sinds 1 september 1966 de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) in een voorziening tegen de risico's van langdurige arbeidsongeschiktheid. Deze wet is ingaande 2004 vervangen door de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De uitkeringsrechten starten na een periode van 104 weken, waarin de werkgever het loon (gedeeltelijk) doorbetaalt. Met de invoering van de WIA en de afschaffing van de WAZ is de overheid haar verzorgende rol duidelijk aan het afbouwen.

Ontwikkelingen na de pensioennota

De in de Pensioennota¹³ verwoorde maatschappelijke wens te komen tot een grotere flexibiliteit in de pensioenregelgeving, heeft geleid tot de instelling van de werkgroep Fiscale behandeling van pensioenen (13 oktober 1994). Deze werkgroep – naar haar voorzitter veelal aangeduid als de Werkgroep Witteveen – heeft op 1 september 1995 haar rapport uitgebracht. De door de werkgroep voorgestelde flexibiliseringsmogelijkheden werden door het kabinet zonder slag of stoot onmiddellijk na presentatie van het rapport geaccordeerd. Voor zover daarvoor wetswijziging noodzakelijk was, werd het proces van wetgeving opgestart. In andere gevallen verklaarde de Staatssecretaris van Financiën de voorstellen in overeenstemming met de maatschappelijke opvattingen omtrent pensioen, waardoor ze reeds in materiële zin gelding kregen.¹⁴

Flexibilisering en pensioenconvenant

In de pensioenpraktijk ontstond omtrent de status van deze toezegging evenwel onduidelijkheid, omdat de Staatssecretaris van Financiën nadien op onderdelen in zijn standpuntbepaling terugtrekkende bewegingen maakte. Zo werd in natura genoten loon in de vorm van het gratis privégebruik van de door de werkgever ter beschikking gestelde auto niet aanvaard als onderdeel van de pensioengrondslag. Ook werd de inkoop voor verstreken dienstjaren terughoudender ingevuld dan in het 'Witteveen'-rapport werd aanbevolen.¹⁵ De onzekerheid omtrent de toegezegde integrale wettelijke verankering werd nadien versterkt door de nota 'Werken aan zekerheid'.¹⁶ Daarin werd ter besparing van pensioenkosten een verplichte overstap op het middenloon aangekondigd. De sociale partners ervoeren dit als

13 Zie de Nota aanvullende pensioenen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 25 juni 1991, nr. SZ/SV/O/91/3114.

14 Persbericht Ministerie van Financiën 1 september 1995, nr. 95/140, V-N 1995, p. 3060.

15 Brief van 12 juni 1996 aan de Voorzitter van de Vaste commissie voor Financiën, *Kamerstukken II* 1995/96, 24328, nr. WDB 96/184 M, V-N 1996, p. 2431.

16 *Kamerstukken II* 1996/97, 25010, nr. 2.

een onaanvaardbare inmenging van de overheid in het arbeidsvoorwaardenbeleid en tekenden daartegen bezwaar aan. Dit resulteerde in het zogenoemde 'Pensioenconvenant' van 9 december 1997 tussen het Kabinet en de sociale partners.

Daarin werd een drietal doelstellingen afgesproken:

- moderniseren van de arbeidspensioenregelingen;
- realiseren van kostenbeheersing in het kader van een verantwoord arbeidsvoorwaardenbeleid;
- toegankelijker maken van pensioenregelingen voor meer mensen.

Pensioenplicht

Deze doelstellingen zouden op decentraal niveau simultaan, en in onderlinge samenhang, moeten worden gerealiseerd. In 2001 moest worden geëvalueerd of de sociale partners voldoende in deze opzet waren geslaagd. Een negatieve uitkomst zou inhouden dat het kabinet alsnog via fiscale maatregelen de totstandkoming van middelloonregelingen zou afdwingen. Aangezien bij de genoemde evaluatie bleek dat de sociale partners op bevredigende wijze waren tegemoetgekomen aan de wensen van het kabinet, werden de in het vooruitzicht gestelde beperkingen in de eindloonregelingen niet toegepast. De toekomstige betaalbaarheidsproblematiek is evenwel ook nadien het pensioendossier blijven beheersen. Goed bezien was dit het juiste moment geweest om al stappen te nemen in de verhoging van de pensioenleeftijd om zo de betaalbaarheid van het stelsel veilig te stellen. Helaas was dit besef nog niet voldoende aanwezig.

Op 27 april 1998 werd, nadat de deining rond de nota 'Werken aan zekerheid' enigszins was geluwd, het in het vooruitzicht gestelde wetsvoorstel Fiscale behandeling pensioenen bij de Tweede Kamer ingediend (wetsvoorstel 26020). In vervolg hierop werd op 4 november 1998 bij nota naar aanleiding van het verslag een nogal ingrijpende aanpassing van de voorstellen aan de Kamer voorgelegd. Daarop volgde een razendsnelle parlementaire afwikkeling in de Tweede Kamer met de bedoeling dat de flexibiliseringsvoorstellen per 1 januari 1999 nog kracht van wet zouden kunnen krijgen. De Eerste Kamer wenste echter, begrijpelijkerwijs, meer voorbereidingstijd voor de behandeling te krijgen dan haar binnen dat tijdpad was toegemeten. De flexibiliseringsvoorstellen zijn uiteindelijk op 1 juni 1999 in werking getreden. Er gold een overgangstermijn van vijf jaar, waardoor uiterlijk op 1 juni 2004 alle pensioenregelingen aan de Flexibiliseringswetgeving moesten zijn aangepast. De pensioenleeftijd werd daarbij verankerd op minimaal zestig jaar, terwijl de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid toen al duidelijk op de naderende problemen had gewezen. Ook het Centraal Planbureau heeft in 2000 al gewezen op het naderende probleem van de vergrijzing. Ik zou daarom liever toen al voor 62 of 63 jaar als minimale pensioenleeftijd hebben gepleit.

Wetsvoorstel Fiscale behandeling pensioenen

Inmiddels was op 11 december 1997 de nota 'Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning' naar de Tweede Kamer gezonden. Onderdeel van het belastingplan was te komen tot één overkoepelende fiscale oudedagsparaplu. Deze moest de grenzen aangeven waarbinnen pensioen- en lijfrentepremies aftrekbaar zouden blijven. Ook moest een nadere bezinning volgen op de mogelijkheden ook andere

Belastingherziening 2001

vormen van oudedagsverzorging onder deze oudedagsparaplu te brengen. Daarbij werd gedacht aan kapitaalverzekeringen en gefacilieerde spaarvormen. Voorts moesten er volgens de nota maatregelen worden genomen om te voorkomen dat Nederland bij vertrek van inwoners naar het buitenland zijn fiscale claim op opgebouwde pensioenen en lijfrenten zou verliezen.

Wet Inkomstenbelasting 2001

De in de nota 'Belastingen in de 21e eeuw; een verkenning' neergelegde belastingherziening is vervolgens met de inwerkingtreding van de Wet Inkomstenbelasting 2001 grotendeels geëffectueerd. De grensoverschrijdende pensioenen hebben in de Wet IB 2001 een beter uitgewerkte wettelijke begeleiding gekregen. De oudedagsparaplu is om budgettaire redenen echter minder ruim vormgegeven dan aanvankelijk de bedoeling was. De fiscaal gefacilieerde opbouw van lijfrentevoorzieningen werd, afgezien van een beperkte ongetoetste basisaftrekmogelijkheid, beperkt tot het vastgestelde pensioentekort. Ingaande 2003 is ook deze ongetoetste basisaftrek afgeschaft. Voorts is het ambitieniveau dat voor lijfrenten kan worden gerealiseerd, lager gesteld dan dat voor pensioenen.¹⁷ Kapitaalverzekeringen en besparingen zijn uiteindelijk niet onder de oudedagsparaplu gebracht. Wel is per 1 januari 2008 via een initiatiefwetsvoorstel een element van de oorspronkelijke paraplugedachte gerealiseerd door introductie van het *lijfrentebanksparen*.¹⁸ Er moest naar de bedoeling van de initiatiefnemers een alternatief komen voor de fiscaal gefacilieerde verzekeringsproducten dat de concurrentie zou versterken en tot betere rendementen zou leiden.

Commissie Nationaal Pensioendebat

In het najaar 2002 is door het Verbond van Verzekeraars de Commissie Nationaal Pensioendebat in het leven geroepen. De commissie stond onder voorzitterschap van prof. dr. W.A. Vermeend. De commissie heeft op 18 december 2002 haar rapport met aanbevelingen uitgebracht (*Zorgen over morgen*).¹⁹ Met betrekking tot het zogenoemde Witteveen-kader merkt de Commissie op, naar aanleiding van het Strategisch Akkoord 2002 van het kabinet-Balkenende,²⁰ dat het daarin opgenomen voorstel om het opbouwpercentage in het Witteveen-kader terug te brengen van 2% naar 1,75% een ongewenste verschraling zou betekenen. Er bestaan onder het fiscale regime anno 2002 al verscheidene situaties waarbij zich een pensioentekort voordoet. Beperking van het Witteveen-kader zou, naar de mening van de Commissie, het pensioentekort te zeer doen toenemen.

Wet VPL

In het Hoofdpijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II van mei 2003 werd door de coalitiepartners afgesproken de arbeidsparticipatie van ouderen te stimuleren door de fiscale faciliteiten voor VUT en prepensioenregelingen af te schaffen. De uitwerking van dit streven werd ter hand genomen in het Belastingplan 2004.

17 L.G.M. Stevens, 'Fiscale zorgzaamheid rond oudedagsvoorzieningen', in: *Vakmanschap is meesterschap* (Smittenaarbundel), Deventer: Kluwer 2002.

18 Deze mogelijkheid wordt ook wel – ter onderscheiding van de lijfrente – met de productnaam 'leefrente' aangeduid.

19 Commissie Nationaal Pensioendebat, *Zorgen over morgen*, Verbond van Verzekeraars, Den Haag, 2002.

20 In het Belastingplan 2003 wordt daaraan uitwerking gegeven.

Daarnaast werd in het Hoofdlijnenakkoord afgesproken meer ruimte te bieden voor levensloopgericht beleid. Beide voorstellen vormden onderdeel van de onderhandelingen tussen het kabinet en sociale partners die leidden tot het Najaarsakkoord van 18 november 2003. Daarin was overeengekomen dat het kabinet en de Stichting van de Arbeid nader zouden overleggen over het gehele stelsel van fiscale facilitering ten behoeve van VUT/prepensioen en levensloop met als inzet in april 2004 overeenstemming te bereiken over het per 1 januari 2006 in te voeren stelsel.

Toen bleek dat geen overeenstemming kon worden bereikt, heeft het kabinet ervoor gekozen de maatregelen, zoals deze aanvankelijk in het Belastingplan 2004 en het wetsvoorstel levensloopregeling waren opgenomen, zij het met een aantal fundamentele versoepelingen en een invoeringsdatum van 1 januari 2006, bij wet in te voeren. In verband met de beleidsmatige en budgettaire samenhang heeft het kabinet de voorstellen met betrekking tot VUT/prepensioen en de levensloopregeling in één wetsvoorstel opgenomen. Het reeds eerdere aanhangig gemaakte wetsvoorstel levensloopregeling werd om die reden ingetrokken. De daaruit voortvloeiende Wet VPL is op 24 februari 2005 in het *Staatsblad* gepubliceerd (*Stb.* 2005, 115). Zij is met terugwerkende kracht tot 1 januari 2005 in werking getreden,²¹ maar in materiële zin gelden de meeste wetsbepalingen vanaf 1 januari 2006.

Op 30 januari 2008 heeft de Pensioencommissie van de SER aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid rapport uitgebracht over haar bevindingen naar aanleiding van het debat over de toekomst van het tweedepijlerpensioen. Dit debat heeft plaatsgevonden op verzoek van de Tweede Kamer die zich zorgen maakte over het gebrekkige pensioenbewustzijn.²² De Pensioencommissie van de SER constateerde dat het pensioenrecht de afgelopen jaren veel veranderingen had doorgemaakt. Tegelijkertijd was het aantal keuzemogelijkheden toegenomen. Daardoor werd het voor mensen steeds belangrijker om te weten hoe ze ervoor staan wat hun pensioen betreft. Ondanks het belang van een duidelijk inzicht in de pensioensituatie en de toegenomen communicatie rondom pensioenen, is het met het gemiddelde pensioenbewustzijn nog steeds niet best gesteld. Door betere communicatie is er steeds meer aandacht gekomen voor pensioen en is de digitale toegankelijkheid sterk toegenomen. Toch is er bij belanghebbenden nog steeds een grote mate van desinteresse. Pensioencommunicatie verdwijnt helaas vaak ongeopend op de stapel. In augustus 2014 is door de Staatssecretaris van SZW het nationale pensioendebat opgestart. Met deze brede en open dialoog wilde het kabinet, samen met partijen binnen en buiten de pensioensector, verkennen hoe het pensioenstelsel in de toekomst nog beter kan aansluiten op de manier waarop mensen werken en leven. Onderwerpen die hier werden besproken zijn solidariteit, keuzevrijheid en collectiviteit. De discussie en berichtgeving rondom een noodzakelijke herziening van het pensioenstelsel en de mislukte onderhandelingen rondom

Debat pensioenbewustzijn

21 Het nieuw ingevoerde artikel 10, vierde lid, Wet LB 1964 heeft voor specifiek genoemde uitkeringen terugwerkende kracht gekregen tot en met 16 september 2004.

22 Pensioencommissie SER, *Op weg naar pensioenbewust zijn*, rapport 30 januari 2008, bevindingen van het debat Pensioenbewustzijn, naar aanleiding van de Motie Verbeet, 30413, nr. 76.

een voorgenomen pensioenakkoord²³ hebben de aandacht voor pensioenen wel sterk vergroot. Helaas is deze berichtgeving rondom het akkoord niet altijd even deskundig en betrouwbaar gebleken, waardoor het vertrouwen in het Nederlandse pensioenstelsel niet echt is toegenomen.

Wet VAP

Onder druk van de financiële crisis en de toenemende levensverwachting lijkt het pensioenbewustzijn van de regering ook toegenomen. Na verschillende voorstellen om over te gaan tot beperking van de opbouwruimte voor pensioenen en verhoging van de AOW- en pensioenleeftijd werd op 10 juli 2012 de Wet VAP aangenomen. Deze wet regelt de stapsgewijze verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd naar 66 en 67 jaar en verhoogt de pensioenleeftijd vanaf 1 januari 2014 naar 67 jaar. Door de hogere pensioenrichtleeftijd is de opbouwperiode met twee opbouwjaren toegenomen van 35 jaren naar 37 jaren. De jaarlijkse opbouwpercentages zijn dienovereenkomstig verlaagd naar 1,9% voor eindloonregelingen en 2,15% voor middelloonregelingen. Ook de ruimte voor beschikbare premiereregelingen is overeenkomstig aangepast evenals de fiscale ruimte voor andere oudedagsvoorzieningen als de oudedagsreserve voor ondernemers en de lijfrenteruimte in de derde pijler. Opmerkelijk in de Wet VAP is de directe koppeling van de AOW-gerechtigde leeftijd en de pensioenrichtleeftijd aan de toenemende levensverwachting. Door dit levensverwachting-aanpassingsmechanisme stijgen de AOW-gerechtigde leeftijd en de pensioenrichtleeftijd automatisch als de levensverwachting toeneemt. In de linkerkolom van de figuur is de toename van de AOW-leeftijd volgens de Wet VPL opgenomen. In de rechterkolom staat de versnelde toename vermeld op basis van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd in verband met de versnelling van de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd.²⁴

Schema I: Verhoging AOW-leeftijd

Jaar	Verhoging volgens Wet VAP	AOW-leeftijd	Versnelde verhoging AOW-leeftijd	AOW-leeftijd
2013	1 maand	65 en 1 maand	1 maand	65 en 1 maand
2014	1 maand	65 en 2 maand	1 maand	65 en 2 maand
2015	1 maand	65 en 3 maand	1 maand	65 en 3 maand
2016	2 maand	65 en 5 maand	3 maand	65 en 6 maand
2017	2 maand	65 en 7 maand	3 maand	65 en 9 maand
2018	2 maand	65 en 9 maand	3 maand	66
2019	3 maand	66	4 maand	66 en 4 maand
2020	3 maand	66 en 3 maand	4 maand	66 en 8 maand

23 Zie brieven van de Minister van SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 21 november 2018, antwoorden op Kamervragen van 26 november 2018 (2018-0000249216 en 0 000248866) en de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 26 november 2018 (2018-0000245612).

24 *Kamerstukken II 2014/15, 34083, nr. 2.*