

Vergaderjaar 2024–2025

36 067

Wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met herziening van het pensioenstelsel, standaardisering van het nabestaandenpensioen, aanpassing van de fiscale behandeling van pensioen en enige andere wijzigingen ten aanzien van pensioen (Wet toekomst pensioenen)

CG

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 mei 2025

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft nader schriftelijk overleg gevoerd met de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane over **fiscale knelpunten van de Wet toekomst pensioenen**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 26 maart 2025.
- De antwoordbrief van 23 april 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van der Bijl

¹ Samenstelling:

Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Van Gasteren (BBB), Van Wijk (BBB), Vos (GroenLinks-PvdA (*voorzitter*)), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA), Fiers (GroenLinks-PvdA), Roovers (GroenLinks-PvdA), Petersen (VVD), Geerdink (VVD), Van Ballekom (VVD), Bakker-Klein (CDA), Bovens (CDA), Moonen (D66) (*ondervoorzitter*), Belhirsch (D66), Bezaan (PVV), Koffeman (PvdD), Nanninga (JA21), Van Apeldoorn (SP), Huizinga-Heringa (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst

Den Haag, 26 maart 2025

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 19 februari 2025, waarin u de eerder gestelde vragen over de fiscale knelpunten van de Wet toekomst pensioenen (Wtp) beantwoordt.² Het lid van de fractie **50PLUS** heeft naar aanleiding van deze brief nog een aantal nadere vragen en opmerkingen. De leden van de **BBB**-fractie sluiten zich hierbij aan.

Vragen en opmerkingen van de 50PLUS-fractie

De 50PLUS-fractie dankt u voor de gegeven antwoorden op de vragen over de fiscale knelpunten van de Wtp bij het invaren. Naar oordeel van deze fractie zijn niet alle antwoorden bevredigend. Hierop wordt mogelijk in een later stadium nog teruggekomen. Niettemin acht de fractie het noodzakelijk om over één specifiek onderdeel nu nadere vragen te stellen. Dit betreft het door het Ministerie van Financiën ontwikkelde wetgevingsinstrument «goedkeurend beleidsbesluit», dat in de nu aan de orde zijnde aangelegenheid toepassing heeft gevonden. Dit instrument raakt principieel aan de positie van beide Kamers der Staten-Generaal in het wetgevingsproces, doet daar afbreuk aan en verdient daarom op zijn minst nadere aandacht van zowel regering als parlement. Daarom stelt de 50PLUS-fractie de volgende vragen:

1. In het antwoord op vraag 7 wordt aangegeven dat er een zwaarwegend belang was om pensioengerechtigden en pensioenuitvoerders zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over het verhelpen van de signaleerde technische omissies. Hoe beoordeelt de regering deze door een goedkeurend beleidsbesluit gepresenteerde duidelijkheid, gezien de kans dat het latere wetsvoorstel door de Staten-Generaal wordt verworpen?
2. Betekent deze gewenste duidelijkheid uiteindelijk dat beide Kamers der Staten-Generaal gedwongen zijn het latere wetsvoorstel te aanvaarden?
3. In het antwoord op vraag 10 wordt aangegeven dat bij niet aannemen van het wetsvoorstel een goedkeurend beleidsbesluit met inachtneming van algemene rechtsbeginselen zal moeten worden afgebouwd. Indien deze situatie zich voordoet, wat blijft er dan over van de gegeven duidelijkheid?
4. Door middel van een spoedwet kan snel duidelijkheid worden geboden over het verhelpen van omissies zoals in deze kwestie aan de orde. Met medewerking van de Staten-Generaal zou de procedure van een spoedwet mogelijk korter kunnen zijn dan de dubbele procedure, inhoudende eerst een goedkeurend beleidsbesluit en daarna een wet in formele zin die hetzelfde, maar dan definitief, regelt. Hoe beoordeelt de regering – tegen deze achtergrond – het zo snel mogelijk duidelijkheid verschaffen, wanneer daarvoor eerst een goedkeurend beleidsbesluit zou worden ingezet?
5. Is de regering het eens met de stelling dat in de afweging om een spoedwet te entameren dan wel de procedure van een goedkeurend beleidsbesluit annex formele wet te volgen, de voorkeur zonder meer moet uitgaan naar het entameren van een spoedwet, zowel vanuit het oogpunt van duidelijkheid als vanuit het oogpunt van tijdsbeslag?

² Kamerstukken I 2024/2025, 36 067, CC.

6. De uitkomst van de hierboven onder vraag 5 bedoelde afweging wordt verder versterkt door het feit dat voor een goedkeurend beleidsbesluit een formeel-wettelijke grondslag ontbreekt en de inhoud ervan veelal *contra legem* is. Deelt de regering deze opvatting?
7. Naar mening van de 50PLUS-fractie kan geconcludeerd worden dat aan het instrument «goedkeurend beleidsbesluit» grote bezwaren zijn verbonden en dat het gebruik ervan afbreuk doet aan de positie van de beide kamers der Staten-Generaal in het wetgevingsproces. Is de regering bereid ervoor zorg te dragen dat dit instrument binnen het Ministerie van Financiën en binnen de regering in de toekomst niet meer zal worden gebruikt?»

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen vier weken.

Voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M.L. Vos

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT, BELASTINGDIENST EN DOUANE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2025

Hierbij zend ik u antwoorden op nadere vragen van de leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van de brief van 19 februari 2025 waarin ik antwoorden geef op vragen over de Kamerbrief van 18 december 2024 inzake technische fiscale knelpunten bij invaren.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,
T. van Oostenbruggen

Beantwoording nadere vragen van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer naar aanleiding van de antwoorden van 19 februari 2025 inzake fiscale knelpunten bij invaren (Kamerstukken I 2024/2025, 36 067, CC).

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen van het lid van de fractie van 50PLUS. Bij de beantwoording houd ik de volgorde van de vragen aan zoals die aan mij zijn voorgelegd.

Vraag 1

In het antwoord op vraag 7 wordt aangegeven dat er een zwaarwegend belang was om pensioengerechtigden en pensioenuitvoerders zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over het verhelpen van de gesignaleerde technische omissies. Hoe beoordeelt de regering deze door een goedkeurend beleidsbesluit gepresenteerde duidelijkheid, gezien de kans dat het latere wetsvoorstel door de Staten-Generaal wordt verworpen?

Antwoord 1

Het kabinet onderkent de kans dat het op een goedkeurend beleidsbesluit volgende latere wetsvoorstel door het parlement kan worden verworpen. Bij inzet van dit instrument geldt daarom een strikt afwegingskader waaraan wordt getoetst alvorens een goedkeurend beleidsbesluit wordt gepubliceerd.³ Zo moet een goedkeurend beleidsbesluit uitsluitend in het voordeel van de doelgroep uitpakken, moet er een zwaarwegend belang zijn om snel in te grijpen, moet de onderbouwing om het beleidsbesluit te treffen in verhouding staan tot dit belang en moet het goedkeurende beleidsbesluit zoveel mogelijk toekomstgericht zijn. Daarnaast moet het goedkeurende beleidsbesluit naar het oordeel van het kabinet berusten op voldoende maatschappelijk en politiek draagvlak. Daarnaast bevat het kader een aantal elementen ter waarborging van de zorgvuldigheid zoals het delen van (de contouren van) het goedkeurend besluit met de beide Kamers, het opnemen van een horizonbepaling⁴ en een codificatieverplichting.

In dit geval gaat het om technische fiscale knelpunten bij invaren als gevolg van de Wet toekomst pensioenen. De voorgestelde maatregelen dienen ertoe om bestaand overgangsrecht⁵ – waarvoor al een wet in formele zin door het parlement is aangenomen – ook fiscaal te respecteren. Op die manier kunnen reeds ingegane vroegpensioenen en wezenpensioenen ook fiscaal gefaciliteerd blijven na invaren. Dit is in het voordeel van de betrokken belastingplichtigen. Het is niet de verwachting van het kabinet dat er voor het opheffen van deze knelpunten onvoldoende politiek draagvlak is.

Vraag 2

Betekent deze gewenste duidelijkheid uiteindelijk dat beide Kamers der Staten-Generaal gedwongen zijn het latere wetsvoorstel te aanvaarden?

Antwoord 2

Nee. De beide Kamers der Staten-Generaal worden niet door een goedkeurend beleidsbesluit vooruitlopend op wetgeving gedwongen om een wetsvoorstel te aanvaarden. Als de codificatie van een goedkeurend beleidsbesluit in de Tweede of Eerste Kamer niet door de vereiste meerderheid wordt gesteund, wordt zo spoedig mogelijk en met

³ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1329.

⁴ Hierin wordt opgenomen dat het goedkeurend beleidsbesluit vervalt uiterlijk per 1 januari van het tweede jaar na inwerkingtreding.

⁵ Artikelen 15 en 220g, vijfde lid, Pensioenwet, artikelen 31 en 214e, vijfde lid, Wet verplichte beroepspensioenregeling en artikel 15 Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet.

inachtneming van de algemene rechtsbeginselen toegewerkt naar het afbouwen van de regeling.

Vraag 3

In het antwoord op vraag 10 wordt aangegeven dat bij niet aannemen van het wetsvoorstel een goedkeurend beleidsbesluit met inachtneming van algemene rechtsbeginselen zal moeten worden afgebouwd. Indien deze situatie zich voordoet, wat blijft er dan over van de gegeven duidelijkheid?

Antwoord 3

Het is niet de verwachting van het kabinet dat er inhoudelijk voor dit overgangsrecht – waarvoor al een wet in formele zin door het parlement is aangenomen – onvoldoende politiek draagvlak is. Het wetsvoorstel bevat de fiscale facilitering van dit reeds bestaande overgangsrecht voor vroegpensioenen en wezenpensioenen. Het goedkeurende beleidsbesluit biedt de duidelijkheid dat de Belastingdienst geen onverkorte wettoepassing handhaaft bij het invaren van ingegane vroegpensioenen en wezenpensioenen. Mocht het parlement het wetsvoorstel toch niet aannemen waardoor ingegane vroegpensioenen en wezenpensioenen na invaren niet langer worden geëerbiedigd, dan wordt zo spoedig mogelijk en met inachtneming van de algemene rechtsbeginselen toegewerkt naar het afbouwen van de regeling. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de rechten en belangen van belastingplichtigen. Gelet op het vertrouwensbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur zal in de regel gelden dat legitieme verwachtingen die ontstaan zijn toen het goedkeurend beleidsbesluit nog van kracht was, geëerbiedigd moeten worden.

Vraag 4

Door middel van een spoedwet kan snel duidelijkheid worden geboden over het verhelpen van omissies zoals in deze kwestie aan de orde. Met medewerking van de Staten-Generaal zou de procedure van een spoedwet mogelijk korter kunnen zijn dan de dubbele procedure, inhoudende eerst een goedkeurend beleidsbesluit en daarna een wet in formele zin die hetzelfde, maar dan definitief, regelt. Hoe beoordeelt de regering – tegen deze achtergrond – het zo snel mogelijk duidelijkheid verschaffen, wanneer daarvoor eerst een goedkeurend beleidsbesluit zou worden ingezet?

Antwoord 4

Het kabinet is van mening dat (spoed)wetgeving in beginsel de sterke voorkeur heeft. In antwoorden op eerdere Kamervragen heeft het kabinet dit ook aangegeven.⁶ Spoedwetgeving was hier echter een minder geschikt middel. Voor spoedwetgeving is een volledig wetgevingsproces vereist. Dat kost tijd terwijl hier snel duidelijkheid nodig was. Daarnaast gaat het hier om overgangsrecht waarvoor reeds een wet in formele zin was vastgesteld door het parlement (behoudens de fiscale facilitering bij invaren). Daarmee ligt het in de rede dat ook voor fiscale facilitering voldoende draagvlak is in het parlement. Dit overwegende heeft het kabinet – met inachtneming van het afwegingskader – gekozen voor een goedkeurend beleidsbesluit.

Vraag 5

Is de regering het eens met de stelling dat in de afweging om een spoedwet te entameren dan wel de procedure van een goedkeurend beleidsbesluit annex formele wet te volgen, de voorkeur zonder meer moet uitgaan naar het entameren van een spoedwet, zowel vanuit het oogpunt van duidelijkheid als vanuit het oogpunt van tijdsbeslag?

⁶ Kamerstukken I, 2024/25, 31 066, AN.

Antwoord 5

De beantwoording van de vraag of voor de weg van spoedwetgeving of een goedkeurend beleidsbesluit wordt gekozen, hangt ervan af of louter begunstigend wordt opgetreden en hoe snel de maatregelen getroffen moeten worden. Uitgangspunt is spoedwetgeving, maar spoedwetgeving is niet altijd een passend alternatief. Een goedkeurend beleidsbesluit is nooit een alternatief wanneer ingegrepen wordt in de vrijheden en rechten van personen. Het kader verwijst daarom ook expliciet naar die (grond)wettelijke beperking. Hiernaast bevat het kader een aantal elementen ter waarborging van de zorgvuldigheid. Zo wordt bij het formuleren van het goedkeurend beleidsbesluit qua terminologie en systematiek zoveel mogelijk aangesloten bij de wet waarvan wordt afgeweken.

Vraag 6

De uitkomst van de hierboven onder vraag 5 bedoelde afweging wordt verder versterkt door het feit dat voor een goedkeurend beleidsbesluit een formeel-wettelijke grondslag ontbreekt en de inhoud ervan veelal contra legem is. Deelt de regering deze opvatting?

Antwoord 6

Een goedkeurend beleidsbesluit is een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Een goedkeurend beleidsbesluit wijkt begunstigend af van wettelijke voorschriften. Dat is in deze situatie ook het geval. Een ingegaan vroegpensioen en wezenpensioen blijven ook na invaren geëerbiedigd. Voor het fiscale recht is dat strikt gedefinieerd inderdaad contra legem. Tegelijkertijd is het zo dat de fiscale wetgeving nu, door een ommissie, niet aansluit bij het overgangsrecht zoals opgenomen in de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet. Daarmee vindt het kabinet onverkorte wettoepassing in deze situatie niet passend.

Vraag 7

Naar mening van de 50PLUS-fractie kan geconcludeerd worden dat aan het instrument «goed-keurend beleidsbesluit» grote bezwaren zijn verbonden en dat het gebruik ervan afbreuk doet aan de positie van de beide kamers der Staten-Generaal in het wetgevingsproces. Is de regering bereid ervoor zorg te dragen dat dit instrument binnen het Ministerie van Financiën en binnen de regering in de toekomst niet meer zal worden gebruikt?

Antwoord 7

Nee. Het kabinet acht het gebruik van goedkeurende beleidsbesluiten onder omstandigheden namelijk noodzakelijk. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat het in de rede kan liggen om het instrument van goedkeurende beleidsbesluiten in fiscale regelgeving te gebruiken, mits daarmee verantwoord wordt omgegaan.⁷ Met het afwegingskader worden de nadelen van een goedkeurend beleidsbesluit zoveel mogelijk ondervangen. De betrokkenheid van het parlement wordt gegarandeerd en de afweging om over te gaan tot een goedkeurend beleidsbesluit is nu uniform en transparant. Ook is er een verplichting goedkeurende beleidsbesluiten in wetgeving te codificeren. Na het verschijnen van het kader heeft de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies bij het Belastingplan 2025⁸ haar waardering uitge-

⁷ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 februari 2023 over het wetsvoorstel Fiscale verzamelwet 2024 (Kamerstukken II 2022/23, 36 342, nr. 4).

⁸ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 9 september 2024 over het wetsvoorstel Belastingplan 2025, (Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 4).

spoken voor het feit dat het kabinet is gekomen tot een afwegingskader waarin zowel voorwaarden voor het inzetten van een goedkeurend beleidsbesluit als waarborgen voor onder meer de parlementaire betrokkenheid zijn vastgesteld.