

Effective cross-border pension information in the face of multi-level legal systems

Citation for published version (APA):

Kramer, S. P. M. (2023). *Effective cross-border pension information in the face of multi-level legal systems: A cross-disciplinary research into the cross-border taxation of pensions*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Eleven Publishing. <https://doi.org/10.26481/dis.20231208sk>

Document status and date:

Published: 01/01/2023

DOI:

[10.26481/dis.20231208sk](https://doi.org/10.26481/dis.20231208sk)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

SAMENVATTING

‘Effectieve grensoverschrijdende pensioeninformatie in het licht van meerlagige rechtsstelsels’

Het wordt alsmear belangrijker voor (mobiele) deelnemers om inzicht te krijgen in hun pensioenstatus en hun pensioen te plannen om een adequaat pensioeninkomen veilig te stellen. Zoals in hoofdstuk 1 van dit onderzoek uitvoerig aan bod komt, vormt effectieve grensoverschrijdende pensioeninformatie een eerste stap op weg naar financiële weerbaarheid op de oude dag, waarmee een Europees maatschappelijk probleem kan worden aangepakt. Dit probleem houdt verband met een groot aantal ontwikkelingen en verschijnselen die de pensioenstelsels, de houdbaarheid ervan en de uitkeringen onder druk zetten. Bovendien zijn de risico’s met betrekking tot de toereikendheid van de pensioenen steeds meer verschoven naar (mobiele) individuen. Parallel aan deze ontwikkelingen worden de pensioenstelsels en financiële markten van de lidstaten complexer en worden individuen geconfronteerd met zeer complexe en vaak onomkeerbare economische beslissingen. Hieruit volgt dat het voor (mobiele) deelnemers steeds belangrijker wordt om greep te krijgen op hun pensioenstatus en aan pensioenplanning te doen om een adequaat pensioeninkomen veilig te stellen. Een Europese Pension Tracking Service neem hierbij een centrale rol in.

De centrale rol van pensioeninformatie bij de pensioenplanning neemt aan belang toe in grensoverschrijdende situaties. In geval van grensoverschrijdende arbeid worden dienovereenkomstig pensioenrechten opgebouwd in de verschillende (voormalige) werk- en/of woonstaten. Deze pensioenrechten zullen in beginsel over deze verschillende lidstaten en eventueel verschillende banen zijn verspreid. Bovendien zien mobiele personen – die gebruik maken van hun Europese verkeersvrijheden – zich geconfronteerd met een breed scala aan uiteenlopende pensioeninstrumenten, -regelingen en -producten, afkomstig uit wettelijke, bedrijfs- en individuele pensioenstelsels in elk van de verschillende (voormalige) werk- en/of woonstaten. Doordat zij mobiel zijn, betreden zij het terrein van de raakvlakken tussen verschillende rechtsstelsels op meerdere niveaus (nationaal, EU en internationaal/bilateraal) en de interactie van slecht gecoördineerde rechtsgebieden (pensioen- en belastingrecht), die allemaal met elkaar verweven kunnen zijn in een persoonlijke mobiele werksituatie. Deze versnippering van de pensioenen wordt nog verergerd door de grote verscheidenheid in de methoden voor de fiscale behandeling van wettelijke, bedrijfs- en individuele pensioenen in elke lidstaat, aangezien elke staat voor elk van deze regelingen andere belastingregels kan hanteren. Hoewel het belang van grensoverschrijdende pensioeninformatie duidelijk lijkt, is de weg naar de verstrekking van deze grensoverschrijdende pensioeninformatie ingewikkeld.

Zoals worden besproken in de hoofdstukken 4-9, wordt het gefragmenteerde pensioen van mobiele werknemers voor belastingdoeleinden aanzienlijk verschillend behandeld per lidstaat, terwijl de fiscale behandeling op haar beurt afhangt van de kwalificatie van het pensioen als zodanig. Deze fiscale behandeling hangt af van een groot aantal feitelijke omstandigheden, zoals de arbeidsstatus tijdens de werkperiode, bijvoorbeeld als gedetacheerd werknemer of grensarbeider. Bovendien neemt de complexiteit in deze gevallen toe door de grote verschillen in de nationale fiscale behandeling van pensioenen. De nationale belastingstelsels bieden verschillende modaliteiten met betrekking tot belastingvoordelen, -verminderingen, -verlagingen, -vrijstellingen, -compensaties, -uitstel en andere fiscale voordelen.

Deze stelsels zijn echter tot op zekere hoogte gelijkgetrokken en in overeenstemming gebracht met de Europese interne markt, als gevolg van negatieve integratie en positieve integratie, zoals wordt behandeld in de hoofdstukken 8 en 9. Bovendien zijn in grensoverschrijdende situaties verschillende systemen/niveaus van wetgeving met elkaar verbonden en heeft zich een interactie genesteld tussen nationaal recht, internationale belastingverdragen en een supranationaal niveau van Europees recht. Bovendien heeft elk van de verschillende lagen van wetgeving zich in dit complexe meerlagige systeem aangepast aan nieuwe en verschillende uitdagingen, bijvoorbeeld op maatschappelijk, politiek of economisch niveau. Voorts kunnen bepalingen van deze verschillende wetgevingsgebieden met elkaar in strijd zijn, en kan elk niveau een bijzonder effect hebben op een persoonlijke mobiele situatie.

Idealiter zouden deze mobiele werknemers een overzicht moeten hebben van hun pensioenrechten, pensioenaanspraken en pensioenuitkeringen. Dit overzicht moet verder bijdragen tot een betere toegang tot informatie, en daardoor de mensen beter in staat stellen met kennis van zaken beslissingen te nemen die het best aan hun belangen tegemoetkomen en uiteindelijk hun financiële weerbaarheid bij pensionering, dat wil zeggen hun toereikendheid van hun pensioen, veiligstellen of bevorderen. Om een dergelijk geaggregeerd overzicht op te stellen, is soortgelijke informatie – zoals cijfers en gegevens – nodig over andere (buitenlandse) bronnen van pensioeninkomsten, afkomstig van verschillende pensioenaanbieders. Aangezien de pensioenstelsels in Europa even divers zijn als de Europese lidstaten zelf, is het niet eenvoudig om een gemeenschappelijke manier van communiceren over pensioenen te vinden. Wat de communicatie over pensioenen betreft, is het waar dat 'one size does not fit all'. Welke centrale rol de belastingheffing op pensioenen speelt bij het verstrekken van effectieve grensoverschrijdende pensioeninformatie wordt besproken in de hoofdstukken 2 en 3 van dit onderzoek.

Pensioeninformatie die een bedrag aan (verwachte) toekomstige pensioeninkomsten weergeeft – bij voorkeur als netto maandinkomen omdat dit het best vergelijkbaar is met het huidige inkomen uit arbeid – staat centraal in de pensioencommunicatie. Als individuen dergelijke informatie krijgen over hun toekomstige pensioenuitkeringen, de pensioenuitkeringen die zij nodig zullen hebben en hoe zij hun gewenste niveau van pensioenuitkeringen kunnen bereiken, zullen zij in staat zijn een grotere financiële veerkracht in hun pensioen te bereiken, mits de informatie ‘effectief’ is. In die zin is effectieve grensoverschrijdende pensioeninformatie een adequate eerste stap naar financiële weerbaarheid in de oude dag. Gezien de complexiteit van de pensioen- en belastingstelsels levert het verstrekken van dergelijke prognoses van het toekomstige pensioeninkomen echter spanningen op bij de informatieverstrekking, waardoor de doeltreffendheid van de informatie in gevaar kan komen. Dit wordt uitgebreid behandeld in hoofdstuk 2.

Tot nu toe is er weinig aandacht besteed, noch onderzoek gedaan, naar de gedifferentieerde fiscale behandeling van gespreide pensioenrechten in elk van de (voormalige) werkstaten, en het effect daarvan op de ambitie om effectieve pensioeninformatie te presenteren. Deze holistische benadering is tot nu toe onderbelicht gebleven en vormt daarmee de intrinsieke doelstelling van het onderhavige onderzoek.

De algemene doelstelling van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre de regelgevingskaders in Nederland en Duitsland, op Europees niveau en op internationaal niveau, die de belastingheffing op (grensoverschrijdende) wettelijke, bedrijfs- en persoonlijke pensioenen regelen, geschikt zijn voor het verstrekken van effectieve pensioeninformatie en, zo niet, welke wettelijke/niet-wettelijke ingrepen en maatregelen nodig zijn om de effectiviteit van de verstrekte pensioeninformatie te waarborgen en mogelijk te bevorderen. Deze algemene onderzoeksdoelstelling is driedelig en de volgende subdoelstellingen kunnen worden onderscheiden. Het eerste doel is het opstellen van een theoretisch en conceptueel evaluatiekader, dat draait om het verstrekken van effectieve pensioeninformatie. Dit is uiteengezet in hoofdstuk 2 en 3 van dit onderzoek. De doelstellingen van dit hoofdstuk zijn met name de lezer kennis te laten maken met de *Rational Choice Theory*, de wetenschap van de gedragseconomie, het idee van de *Dual Process Theory* toe te lichten, het construct van *social representation* te verkennen en het begrip ‘effectiviteit’ van informatie af te bakenen. Als onderdeel van dit evaluatiekader – dat de beoordeling van de regelgevingskaders mogelijk maakt – is een experimenteel (empirisch) onderzoek uitgevoerd, waarop in hoofdstuk 3 van dit onderzoek uitvoerig wordt ingegaan. Op basis van dit evaluatiekader beoordeel ik de wetgevingsinstrumenten in Nederland en Duitsland op hun geschiktheid teneinde effectieve pensioeninformatie te kunnen verstrekken.

De tweede doelstelling is een rechtsvergelijkend onderzoek waarin de wettelijke kaders in Nederland en Duitsland, alsmede op Europees en internationaal niveau, worden gebracht. Dit deel van het onderzoek betreft een studie die aanzet tot het kritisch beoordelen en waarderen van een bepaald juridisch fenomeen, namelijk de belastingheffing op pensioenen in grensoverschrijdende situaties. De hoofdstukken 4, 5, 6, 7, 8 en 9 draaien om deze tweede doelstelling. De vergelijkende studie maakt het mogelijk verschillen en overeenkomsten in de fiscale behandeling van pensioenen in grensoverschrijdende situaties aan het licht te brengen (door de belastingstelsels van de twee lidstaten over elkaar heen te leggen) die een potentiële belemmering vormen voor het verstrekken van doeltreffende pensioeninformatie. Daarbij vormt de vergelijking eerder een doel dan een middel. De derde doelstelling is de evaluatie van de wettelijke kaders op basis van het genoemde (normatieve) kader zoals vermeld onder de eerste doelstelling. Dit wordt behandeld in de vergelijkende hoofdstukken en tussentijdse conclusies van elk van de beschrijvende hoofdstukken 4-9. Op basis hiervan wordt de ‘geschiktheid’ van de wettelijke kaders op nationaal, Europees en internationaal niveau beoordeeld, waarbij met name aandacht wordt besteed aan eventuele tekortkomingen die een (potentieel schadelijk) effect hebben op de effectieve informatievoorziening. Deze evaluatie geeft aanleiding tot het formuleren van verbeterpunten en aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben gemeen dat zij een verdere integratie van de domeinen belastingen en pensioeninformatie beogen. De resultaten van deze evaluatie spelen een instrumentele rol in dit onderzoek, aangezien de hoofd-onderzoeksvraag een normatief karakter heeft, als volgt luidende:

In hoeverre zijn de regelgevingskaders op nationaal niveau in Nederland en Duitsland, op Europees niveau en op internationaal niveau, die de belastingheffing over (grensoverschrijdende) wettelijke, bedrijfs- en persoonlijke pensioenen regelen, geschikt voor een effectieve informatievoorziening en, zo nee, welke wettelijke/niet-wettelijke interventies en maatregelen zijn nodig om de effectiviteit van de informatievoorziening te waarborgen en mogelijk te bevorderen?

Dit onderzoek wordt uitgevoerd vanuit een rechtsvergelijkend oogpunt, met betrekking tot Nederland en Duitsland. De nationale wetgeving van elk van deze twee lidstaten wordt in aanmerking genomen voor zover relevant geacht voor het onderliggende onderzoek, aangezien incongruenties in de toepassing van deze nationale wetgeving tot grensoverschrijdende problemen kunnen leiden. Daartoe wordt de rechtsvergelijkende onderzoeksopzet gehanteerd, afgezien van de vraag of er zoiets bestaat als ‘de’ of ‘een’ rechtsvergelijkende opzet. Het doel van het onderzoek bepaalt immers welke methode, en de wijze waarop deze wordt uitgevoerd, het meest geschikt is om het onderzoek uit te voeren.

Bovendien wordt de empirische studie van dit onderzoek – hoofdstuk 3 – uitgevoerd via een experimentele opzet, waarbij wordt voortgebouwd op bepaalde gedragsmechanismen die zijn onderzocht op het gebied van gedragseconomie en pensioeninformatieverstrekking. Deze bestaande concepten van informatieverstrekking en de onderliggende gedragsmechanismen worden toegepast in een andere communicatiesetting, namelijk communicatie over de fiscale behandeling van grensoverschrijdende pensioenen. De in dit onderzoek toegepaste methode betreft *randomized controlled trial (RCT)*. De deelnemers aan het onderzoek die aan de behandelingsgroep waren toegewezen, worden geconfronteerd met de interventie van het onderzoek (aanpassing van de informatie door het tonen van een nettobedrag van het toekomstige pensioeninkomen, al dan niet vergezeld van een disclaimer, en aanvullende informatie over de status van de informatie in de vorm van een ‘belangrijk om te weten-gedeelte’). De controlegroep krijgt daarentegen een brutobedrag van het toekomstige pensioeninkomen te zien. Deze methode van gerandomiseerd experiment maakt het mogelijk na te gaan of de interventie tot enige verandering heeft geleid, dat wil zeggen de causaliteit tussen de afhankelijke en de onafhankelijke variabele vast te stellen, en een schatting van het contra-feitelijke resultaat te verkrijgen.

Hoewel uit het voorgaande de indruk kan ontstaan dat effectieve pensioeninformatie en meerlagige rechtsstelsels in dit onderzoek als twee afzonderlijke gebieden zijn behandeld, worden zij echter op geïntegreerde wijze benaderd. Dit vereist een methodologisch ondersteunde vertaling van het tweedimensionale begrip effectieve grensoverschrijdende pensioeninformatie in juridische (toepasselijke) concepten en begrippen, waardoor de twee bovengenoemde gebieden kunnen worden geïntegreerd en de belangrijkste onderzoeksdoelstelling en de belangrijkste onderzoeksvraag van dit onderzoek kunnen worden behandeld.

VERTALING VAN DE TWEEDIMENSIONALE NOTIE VAN DOELTREFFENDHEID IN EEN GEOPERATIONALISEERD PARADIGMA VAN ‘HET RECHT’: VAN PREMISSE TOT BEVINDINGEN

In hoofdstuk 2 wordt ‘effectiviteit van informatie’ gepresenteerd als een tweedimensionaal construct, met als kern een gedragsdoel, aangevuld met vier principes – voortkomend uit de *Dual Process Theory* – die het subjectieve perspectief van effectieve informatie vormgeven: begrijpelijkheid, technische (juridische) correctheid, persoonlijke relevantie en betrouwbaarheid. Het gedragsdoel wordt vastgesteld door middel van een functionele analyse, bestaande uit een specifieke doelgroep, een cognitief effect en het onderwerp waarop dat cognitieve effect betrekking heeft. Dit gedragsdoel wordt als volgt gedefinieerd:

gezien hun kennis, houding en gedrag moeten mobiele personen – die gebruik maken van hun Europese vrijheden van verkeer – op een geaggregeerd niveau worden geïnformeerd over hoeveel pensioen zij kunnen verwachten. Hoewel het doel van de voorlichting aangeeft welke informatie moet worden verstrekt, wordt nog niet aangegeven hoe deze informatie qua effectiviteit moet worden verstrekt. Niet nader ingaan op de wijze waarop informatie moet worden verstrekt, zou erop neerkomen dat de omvattendheid van het begrip effectiviteit van de informatie wordt miskend. De vier beginselen die de doeltreffendheid afbakenen zijn dus: begrijpelijkheid van de informatie, technische (juridische) correctheid, persoonlijke relevantie, betrouwbaarheid. Het doel hier is niet te beweren dat deze beginselen de enige zijn waarmee rekening moet worden gehouden, hoewel ik vermoed dat deze vier kwaliteiten de meeste, zo niet alle, eigenschappen van de doeltreffendheid van informatieverstrekking omvatten, gezien de aanzienlijke hoeveelheid literatuur over de *Dual Process Theory*.

Dit vormt de inbedding van externe beoordelingscriteria, teneinde conclusies te kunnen trekken. Dit gebruik van externe criteria in het beoordelingskader leidt op zijn beurt tot een multidisciplinair karakter van het juridisch onderzoek. Daarmee vormt dit hoofdstuk in termen van empirisch verkregen niet-juridische inzichten het kader *generalis*. Dit sluit aan bij de eerste doelstelling van dit onderzoek, namelijk het opstellen van een theoretisch en conceptueel evaluatiekader, gericht op effectieve pensioeninformatievoorziening. Hoofdstuk 3 draait om de empirische studie die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd. Dit hoofdstuk gaat dieper in op het begrip ‘effectieve pensioeninformatie’ en fungeert daarmee meer als framework *specialis*.

De loutere extrapolatie van experimentele/empirische bevindingen zonder rekening te houden met de knelpunten om deze vaak sterk contextafhankelijke empirische patronen te vertalen naar een juridische context, is gevaarlijk in termen van normativiteit en in termen van breed toegepaste prescriptieve conclusies. Het is voor ogen te houden dat wanneer men zich baseert op empirische resultaten of theoretische modellen, deze zijn verkregen met een geheel ander kennisbelang dan het juridische domein. De één-op-één integratie van empirische resultaten of inzichten in het rechtsgebied is dus niet vanzelfsprekend. Daarom wordt in dit onderzoek gekozen voor een ‘distanced approach’, waarbij het recht deze empirisch verkregen inzichten niet nominaal overneemt, maar een proces van vertaling vereist.

Voortbouwend op de tweedimensionaliteit van doeltreffende informatie zoals geschetst in het bovenstaande hoofdstuk – het gedragsdoel en de vier beginselen – kan worden bepaald aan welk (niet-bindend) wettelijk kader/welke beginselen de regelgeving moet voldoen, terwijl de doeltreffendheid van de informatie gehandhaafd blijft. Deze tweedimensionale

typologie van de doeltreffendheid wordt aldus vertaald in een (niet-bindend) kader op basis waarvan de geschiktheid van de regelgevingskaders kan worden beoordeeld: gelijkenis/vergelijkbaarheid, coherentie tussen juridische niveaus, coherentie tussen juridische systemen, en voorspelbaarheid/(on)voorspelbaarheid. Deze wettelijke normen worden gebruikt om een niet-bindend kader vast te stellen aan de hand waarvan de geschiktheid van de wet voor het verstrekken van doeltreffende informatie wordt geëvalueerd, dat wil zeggen het vormt het 'paradigma' waardoor de rechtsstelsels op verschillende niveaus worden waargenomen en de wet in een context wordt geplaatst. Deze juridische lens is beter geschikt om de geschiktheid van de regelgevingskaders te evalueren, aangezien het bepaalde eigenschappen (zoals de meerlagige eigenschap) waarneemt, zonder deze als ontestbaar te aanvaarden. Bovendien maken deze vier wettelijke normen het mogelijk na te gaan of wettelijke/niet-wettelijke ingrepen en maatregelen nodig zijn om de doeltreffendheid van de verstrekte informatie te waarborgen en mogelijk te bevorderen. Tijdens het proces van wet- en beleidsvorming dient bij het opstellen van regels en voorschriften gebruik worden gemaakt van deze normen, waardoor tal van standpunten en belangen in verband met 'de wet' en de overeenkomstige toepassing ervan kunnen worden opgenomen (en gewogen). Deze niet-juridische inzichten en de vertaling ervan in juridische normen zouden het 'paradigma' van wet- en beleidsvorming moeten verruimen. Deze contextuele benadering (of 'recht in context') – vormgegeven door de externe evaluatiecriteria – helpt de werking in de praktijk van dit specifieke rechtsgebied te onderzoeken, hetgeen meer omvat dan de loutere uiteenzetting van de onderzochte rechtsregels.

Bovendien moet worden opgemerkt dat niet elk van deze rechtsbeginselen in elk van de hoofdstukken in dezelfde mate wordt geëvalueerd. De verscheidenheid in de toetsing aan deze beginselen kan niet worden teruggebracht tot bepaalde standaardsituaties. Het is veeleer een glijdende schaal waarop alle variaties tussen geschikt en ongeschikt kunnen worden gevonden. Dit hangt af van de relevantie met betrekking tot het domein, de eigenschappen en de modaliteiten, van de regelgevingskaders die in beschouwing worden genomen. De intensiteit van deze evaluatie wordt deels bepaald door het doel van het specifieke wetgevingsgebied (bijvoorbeeld EU-wetgeving), maar ook door de eigenschappen en de mate van impact (op bijvoorbeeld het nationale recht). Elk van de beschrijvende hoofdstukken van dit onderzoek wordt afgesloten met een tussentijdse conclusie over hoe de regelgevingskaders ervoor staan en functioneren in het licht van deze beginselen.

**EMPIRISCHE RESULTATEN: PRAKTISCHE INZICHTEN VOOR EFFECTIEVE
GRENSOVERSCHRIJDENDE PENSIOENINFORMATIE EN UITBREIDING VAN DE
LITERATUUR**

Hoofdstuk 3 beperkt zich tot het onderzoeken van wat effectiviteit van informatie inhoudt als het gaat om de vraag van mensen ‘wat krijg ik?’. In deze studie wordt onderzocht of het aanpassen van pensioeninformatie in de zin van het verstrekken van netto- of brutobedragen van het toekomstige pensioeninkomen aan de lezers en het opnemen van een disclaimer, het begripsgemak, de informatieve waarde en de gepercipieerde betrouwbaarheid van de informatie vergroot of juist verkleint, naast de verwachte toekomstige financiële zekerheid en gedragverwachtingen van de personen. Bovendien onderzoekt de studie het modererende effect van financiële geletterdheid, subjectieve fiscale/pensioengeletterdheid en *self-efficacy* in dit verband. De resultaten van deze studie bieden praktische inzichten voor het verbeteren van de effectiviteit van (grensoverschrijdende) pensioeninformatievoorziening. Deze inzichten kunnen voorts helpen bij het op maat maken en vormgeven van de pensioeninformatievoorziening. Deze studie levert daarmee een bijdrage aan pensioenonderzoek door meer inzicht te bieden in hoe nettobedragen van toekomstig pensioeninkomen (met disclaimer) worden beoordeeld door lezers in vergelijking met brutobedragen. Bovendien laten de resultaten zien dat het toevoegen van een disclaimer – waarin wordt gewezen op de risico’s wanneer wordt gecommuniceerd over nettobedragen van toekomstige pensioeninkomen – eerder een positief dan een negatief effect kan hebben op de waargenomen betrouwbaarheid.

De resultaten laten zien dat het blootstellen van deelnemers aan een nettobedrag van het verwachte toekomstige pensioeninkomen een significant positief effect heeft op het begripsgemak, terwijl het opnemen van een disclaimer dit niet verandert. Dit toont aan dat het verstrekken van een nettobedrag van het toekomstige pensioeninkomen de (pensioen)informatie saillant, gemakkelijker beschikbaar en begrijpelijker maakt, omdat mensen recentelijk of vaak met een nettobedrag te maken hebben gehad bij financiële beslissingen (bijvoorbeeld het kopen van een nieuwe auto, boodschappen doen et cetera.). Dit wordt verder ondersteund door de resultaten van de vijf open vragen aan het begin van de enquête, waarbij van de respondenten die in het brutobedrag waren ingedeeld, de meeste vragen betrekking hebben op wat zij als nettobedrag aan toekomstig pensioeninkomen zouden ontvangen. Dit ondersteunt de hypothese van dit onderzoek, gebaseerd op de relativiteitsbias, dat mensen in termen van een nettobedrag aan toekomstig pensioeninkomen willen worden geïnformeerd, om dit (gemakkelijk) te kunnen vergelijken met hun huidige netto-inkomen, waarmee zij hun huidige levensstandaard financieren. Een dergelijke eenvoudige vergelijking stelt de lezers in staat de toereikendheid van hun toekomstige pensioeninkomen te beoordelen en biedt hun een

handelingsperspectief om te beoordelen of aanvullende acties, bijvoorbeeld extra pensioensparen, noodzakelijk zijn. Met betrekking tot de waargenomen betrouwbaarheid van de informatie blijkt uit de resultaten dat het opnemen van een disclaimer in informatie met een nettobedrag aan toekomstige pensioeninkomsten een statistisch significant positief effect heeft op de waargenomen betrouwbaarheid van de informatie (in vergelijking met informatie met een nettobedrag zonder disclaimer). Een disclaimer lijkt een cruciale rol te spelen bij het verbeteren van de ervaren betrouwbaarheid van informatie met een nettobedrag aan toekomstige pensioeninkomsten. Wat het effect van een disclaimer op de verwachte toekomstige financiële zekerheid betreft, blijkt uit de resultaten dat het opnemen van een disclaimer in de informatie een statistisch significant positief effect heeft op de gerapporteerde verwachte toekomstige financiële zekerheid van de deelnemers. Het opnemen van een disclaimer lijkt een zeker gevoel van veiligheid teweeg te brengen. Hoewel de analyse van de gedragsverwachtingen geen significant hoofdeffect tussen de drie behandelingsgroepen oplevert, wordt één van de twaalfpuntsschaal significant bevonden, namelijk het item dat aangeeft een professioneel financieel adviseur te zullen raadplegen. Uit de resultaten blijkt dat de respondenten in de groep met het nettobedrag statistisch gezien hogere gedragsverwachtingen hebben dan de respondenten in de groep met het brutobedrag. Men kan zelfs stellen dat mensen door het ontbreken van de disclaimer hogere gedragsverwachtingen koesteren ten aanzien van het raadplegen van een professioneel financieel adviseur, omdat zij de geloofwaardigheid van de informatie in twijfel kunnen trekken en zich aangespoord voelen een professional te raadplegen. Men kan stellen dat pensioengerelateerde taken 'saillanter' zijn dan belastinggerelateerde taken bij pensioenplanning. Deelnemers zouden ook kunnen denken dat belastinggerelateerde gedragsverwachtingen meer inspanning vergen en daarom terughoudender zijn. Bovendien blijkt uit de resultaten dat het opnemen van een extra optie om een disclaimer met volledige tekst te lezen, op een diepere informatielaag, effectief lijkt te zijn, aangezien 92,1% van de respondenten gealloceerd aan de groep 'nettobedrag en disclaimer' daadwerkelijk van deze optie gebruik heeft gemaakt door te klikken op de knop die hen doorverwijst naar de disclaimer met volledige tekst. Dit suggereert – onder het *Elaboration Likelihood Model* – dat het inbouwen van een dergelijke mogelijkheid een zekere motivatie oproept bij mensen om uitgebreid na te denken over de (geloofwaardigheid van de) informatie onder de centrale denkroute.

Zoals eerder gesteld, brengt het verstrekken van een toekomstig nettobedrag aan pensioeninkomen aanzienlijke uitdagingen, (juridische) risico's en spanningen met zich mee op het gebied van informatieverstrekking, bijvoorbeeld het risico van het verstrekken van onjuiste informatie vanwege de complexiteit en (on)voorspelbaarheid van de wetgeving. Om deze risico's te beperken, bieden de resultaten van deze studie een praktische leidraad. Het opnemen van een disclaimer is een instrument om te voorkomen

dat informatieverstrekkingen aansprakelijk worden gesteld voor het verstrekken van onjuiste informatie, en om mensen meer bewust te maken van de (informatieve) niet-bindende status van de informatie. Uit de resultaten blijkt dat het opnemen van een nettobedrag in combinatie met een disclaimer een positief effect heeft op de waargenomen betrouwbaarheid van de informatie. Bovendien rapporteren mensen die een brutobedrag te zien kregen het hoogste niveau van gepercipieerde betrouwbaarheid. Zoals gezegd heeft de weergave van een brutobedrag echter een negatief effect op het ervaren begripsgemak. Dit illustreert ten dele de spanningen die zich bij pensioeninformatie kunnen voordoen. Wat de verwachte toekomstige financiële zekerheid van mensen betreft, lijkt het verstrekken van een nettobedrag van het toekomstige pensioeninkomen, vergezeld van een disclaimer, een positief effect te hebben, waardoor de informatie mogelijk effectiever wordt.

Wat de heterogeniteit betreft, zijn er tamelijk weinig verschillen gevonden naar geslacht, leeftijd, inkomensniveau, opleidingsniveau en mobiliteitsstatus. Bovendien wordt in de studie de modererende rol onderzocht van de financiële kennis van de mensen, de subjectieve fiscale/pensioen kennis en de zelfredzaamheid. De resultaten laten vrijwel geen significante effecten zien voor deze moderatoren. Dit suggereert dat een vrij gestandaardiseerde aanpak in de informatievoorziening mogelijk is als het gaat om de vorm van projecties van toekomstig pensioeninkomen. Bovendien moet worden opgemerkt dat, hoewel de primaire mobiliteitsstatus van de respondenten geen significant modererend effect heeft tussen de behandeling en de afhankelijke variabelen, de respondenten aanzienlijk verschillen wat betreft hun mobiliteitsstatus als zodanig (migrerende werknemer, grensarbeider, gedetacheerde werknemer, et cetera.) Hoewel dit niet van invloed is op de informatieverstrekking als zodanig, kan het meer praktische gevolgen hebben in termen van juridische consequenties van deze mobiliteitsstatus voor de vaststelling van de fiscale behandeling van grensoverschrijdende pensioenen. Zoals in de hoofdstukken 5-9 wordt aangetoond, speelt de mobiliteitsstatus van een persoon een centrale rol bij de vaststelling van de toepasselijke regels en voorschriften op het gebied van de fiscale behandeling van (grensoverschrijdende) pensioenen. Dit leidt tot aanzienlijke uitdagingen en spanningen op het gebied van informatieverstrekking, bijvoorbeeld door een grote gevoeligheid voor onjuiste informatie. Het verstrekken van onjuiste informatie kan op zijn beurt een negatief effect hebben op de (gepercipieerde) geloofwaardigheid van de informatie. Ook hier kan het opnemen van een disclaimer een cruciale rol spelen bij de bestrijding van dit risico.

Ten slotte wordt in de studie onderzocht in hoeverre (voormalige) mobiele werknemers geen overzicht en handelingsperspectief hebben met betrekking tot hun pensioeninkomen, en wordt de behoefte aan een Europese dienst voor het opsporen van pensioenen

onderzocht. Uit de resultaten blijkt een aanzienlijk gebrek aan inzicht onder mobiele burgers in de gevolgen van hun mobiliteit voor hun pensioen en de fiscale behandeling daarvan, en wordt onderstreept dat het steeds belangrijker wordt deze mobiele burgers in dit opzicht te ondersteunen door het verstrekken van grensoverschrijdende pensioeninformatie. Verder blijkt uit de resultaten dat de meerderheid van de respondenten behoefte heeft aan een bepaald instrument om dit gebrek aan inzicht op te lossen en hen te ondersteunen bij hun pensioen en financiële planning, terwijl zij inzicht krijgen in de juridische gevolgen van hun mobiliteit. Wat oplossingen en maatregelen op het gebied van grensoverschrijdende pensioeninformatie betreft, blijkt uit de resultaten dat bijna 90% van de respondenten een Europese pensioentraceerdienst, die een totaaloverzicht van hun pensioensituatie biedt, als nuttig beschouwt voor hun pensioenplanning. Dit ondersteunt de oproep voor de ontwikkeling van pensioeninformatievoorziening op Europees niveau, gericht op (gepensioneerde) mobiele werknemers. Met het oog op de uitvoering van bepaalde geformuleerde aanbevelingen lijkt het meest aangewezen om de dynamiek van de lopende ontwikkeling van het Europees loket (hierna: ETS) te benutten en de ontwikkeling van een holistische benadering van pensioen- en financiële planning voor mobiele personen te katalyseren en te stimuleren, teneinde hun pensioen toereikend te maken en aldus de kans op armoede onder gepensioneerden te verminderen. Op Europees niveau lijkt er momenteel voldoende momentum te zijn om het tij te keren.

In termen van effectieve pensioeninformatie wordt verder aandacht besteed aan het construct van 'sociale representaties', dat in hoofdstuk 2 van dit onderzoek wordt behandeld. Dit maakt het mogelijk bepaalde aanbevelingen te doen, of bepaalde voorbehouden te maken, aangezien deze een potentieel cruciale rol spelen bij het vaststellen van effectieve informatievoorziening. In verband met de *Dual Process Theory* is een dieper inzicht in de manier waarop mensen – door bepaalde variabelen – bepaalde informatie waarnemen, van cruciaal belang om te begrijpen hoe deze mensen nieuwe concepten proberen te begrijpen. Sociale voorstellingen, houdingen en kennis kunnen van invloed zijn op hoe mensen over informatie denken en zich (in de toekomst) gedragen. Zo kunnen mensen hun perceptie en overtuigingen met betrekking tot pensioeninformatie baseren op eerdere ervaringen, misvattingen en (verkeerde) interpretaties van de informatie waaraan zij zijn blootgesteld. Het is dus van cruciaal belang dat deze overtuigingen en houdingen – die van invloed kunnen zijn op *prima facie* neutrale informatie – worden meegenomen in de pensioeninformatievoorziening. Op die manier helpt deze constructie te onderzoeken welke niet-juridische interventies en maatregelen nodig zijn om de effectiviteit van de verstrekte pensioeninformatie te waarborgen en mogelijk te bevorderen. Bovendien hebben mensen naast objectieve kennis ook (mentale) beelden over pensioenen en belastingen. Zelfs mensen die weinig weten, kunnen veel beelden, associaties en overtuigingen hebben. Deze beelden en voorstellingen beïnvloeden

– in hoge mate – hoe mensen informatie waarnemen, wat wel en niet relevant is; wat ze wel en niet geloven; hoe termen worden geïnterpreteerd et cetera. Hoe mensen informatie interpreteren of beoordelen komt dus niet alleen voort uit de tekst zelf, maar wordt ook sterk beïnvloed door hun eigen associaties met en overtuigingen over begrippen. Als hiermee onvoldoende rekening wordt gehouden, kan dit leiden tot een discrepantie tussen wat de lezer denkt te lezen en wat de schrijver in gedachten heeft. Dit kan gevolgen hebben voor de effectiviteit van de informatie, omdat het mensen kan afleiden van wat de informatie beoogt te bereiken.

Wanneer mensen discussiëren over maatschappelijk relevante onderwerpen (religie, wetenschap, milieu, economische kwesties, belastingen) wisselen zij meestal lekenkennis uit, in plaats van dat zij expert zijn op het betreffende gebied. Zij proberen de voor hen onbekende maar relevante kwesties of verschijnselen te begrijpen en te evalueren. Deze concepten in sociale interactie worden aangeduid als ‘sociale representaties’ en een theorie is ontwikkeld waarin processen worden uiteengezet die leiden van onbekende verschijnselen tot vertrouwde concepten. De belangrijkste functie van deze sociale representaties is het creëren van een homogene en vertrouwde omgeving voor het dagelijkse discours. Wanneer mensen met informatie worden geconfronteerd, houden zij deze – reeds verworven – sociale voorstellingen vast, die van invloed kunnen zijn op de manier waarop zij deze informatie waarnemen.

Zoals uitvoerig wordt besproken in de rechtsvergelijkende hoofdstukken 4 tot en met 7, verschillen de pensioenstelsels (en belastingstelsels) van Nederland en Duitsland aanzienlijk. Heterogeniteit tussen nationale rechtsstelsels is een universeel verschijnsel, onder meer als gevolg van historische ontwikkelingen, aanpassing aan verschillende maatschappelijke ontwikkelingen, economische trends en ontwikkelingen, verschillende politieke landschappen. Bovendien ontbreekt een universele taxonomie van pensioenen, zoals besproken in hoofdstuk 4, en verschilt het begrip ‘pensioen’ per staat en binnen elk van de pensioenstelsels. Naast deze nationale systemen – beschreven in de hoofdstukken 4 tot en met 7 – en de aanzienlijke structurele verschillen die er bestaan, verschilt ook de rol van elk van de pijlers aanzienlijk met betrekking tot het sparen voor pensioen. Gezien de nationale pensioenstelsels in hun huidige vorm – met name de rol van elk van de pensioenpijlers als het gaat om sparen voor ‘pensioen’/het bereiken van een adequaat pensioen – is het waarschijnlijk dat mensen verschillen in hun sociale voorstelling, het mentale beeld dat zij kunnen hebben als hen gevraagd wordt naar ‘pensioen’, met name welke pijler een meer centrale rol speelt. Waar bijvoorbeeld in Duitsland de eerste en derde pijler meer centraal staan in deze sociale voorstelling van pensioen, kan in Nederland de tweede pijler een prominentere rol innemen. Aangezien deze voorstellingen – in hoge mate – van invloed kunnen zijn op hoe mensen informatie waarnemen, wat wel en niet

relevant is, wat zij wel en niet geloven, hoe termen worden geïnterpreteerd, zal dit waarschijnlijk gevolgen hebben voor de effectiviteit van de informatie, aangezien het mensen kan afleiden van wat de informatie beoogt te bereiken. De rol van sociale voorstellingen bij het verstrekken van effectieve grensoverschrijdende pensioeninformatie, met name deze afwijkende voorstellingen ten aanzien van het begrip ‘pensioen’, moet dus in aanmerking worden genomen door informatieverstrekkers of wet- en beleidsmakers bij het opstellen van regels en voorschriften betreffende het verstrekken van pensioeninformatie.

**EEN RECHTSVERGELIJKEND EN EVALUEREND ONDERZOEK T.A.V. DE WETTELIJKE
KADERS IN NEDERLAND EN DUITSLAND, ALSMEDE OP EUROPEES EN
INTERNATIONAAL NIVEAU: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

De tweede onderzoeksvraag betreft een rechtsvergelijkend onderzoek, namelijk hoe wordt (de belastingheffing op) grensoverschrijdende pensioenen vormgegeven in het Nederlandse en Duitse nationale recht, het Europese recht en het internationale belastingrecht? De hoofdstukken 4, 5, 6, 7, 8 en 9 betreffen deze vraag. Dit deel van het onderzoek betreft een onderzoek dat aanzet tot het kritisch beoordelen en evalueren van een bepaald rechtsverschijnsel, namelijk de belastingheffing over pensioenen in grensoverschrijdende situaties. De derde, en laatste, onderzoeksvraag betreffen de evaluatie van de geschiktheid van de regelgevingskaders, dat wil zeggen een synthese van deelvraag 1 en 2. De vraag is in hoeverre er ruimte wordt geacht voor verbeteringen in termen van wettelijke/niet-wettelijke ingrepen en maatregelen om de effectiviteit van de verstrekte pensioeninformatie te waarborgen en mogelijk te bevorderen. Dit wordt behandeld in de tussentijdse conclusie van elk van de hoofdstukken 4-9 langs de lijnen van het vertaalde evaluatiekader (vergelijkbaarheid/vergelijkbaarheid, samenhang tussen de niveaus, samenhang tussen de systemen en voorspelbaarheid/(on)voorspelbaarheid), aangevuld door een conclusie in hoofdstuk 10. De belangrijkste punten worden hieronder aangestipt.

Zoals wordt behandeld in hoofdstuk 4, kunnen sommige termen, begrippen en concepten worden beschouwd als een universeel juridisch begrip dat in beide betrokken rechtssystemen aanwezig is, maar in beide systemen toch een verschillende betekenis heeft. Met dit als uitgangspunt wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de begrippen ‘pensioen’ en ‘pijler’, en wordt het juridische karakter van wettelijke, bedrijfspensioenen en persoonlijke pensioenen in Nederland en Duitsland onderzocht. De rechtsvergelijking brengt een aanzienlijk aantal overeenkomsten aan het licht wat betreft het rechtskarakter van Nederlandse en Duitse wettelijke, bedrijfspensioen- en persoonlijke pensioenen.

Bovendien blijkt er een reeks verschillen te bestaan bij het verstrekken van effectieve grensoverschrijdende pensioeninformatie. Bovendien blijkt dat er weliswaar enige consensus bestaat over de indeling van pensioenen in drie pijlers, maar dat een algemeen aanvaarde definitie/classificatie/taxonomie nog ontbreekt. Er bestaat geen consensus over welke aspecten, elementen en modaliteiten van een pensioenregeling in de classificatie moeten worden opgenomen. Door dit gebrek aan consensus en consistentie tussen de landen dienen deze indelingssystemen slechts om pensioeninstrumenten *grosso modo* te categoriseren, en deze moeten met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd bij het verstrekken van (grensoverschrijdende) pensioeninformatie.

Uit de bevindingen in het vergelijkende deel van de hoofdstukken 4-9 blijkt dat er meer verschillen dan overeenkomsten zijn met betrekking tot Nederlandse en Duitse pensioenen en de fiscale behandeling daarvan in grensoverschrijdende situaties. Structurele verschillen spelen een overheersende rol in de asymmetrische rol van pensioen(pijlers) en verschillende culturen. De nationale belastingstelsels bieden voorts verschillende modaliteiten wat betreft belastingvoordelen, verlagingen, vrijstellingen, compensaties, uitstel en andere fiscale voordelen. Bovendien hebben de structurele verschillen betrekking op de rol van elke pensioenpijler in elke staat bij het sparen voor de oude dag (en de bijbehorende fiscale behandeling), de rechtsculturen, de mate van vrijheid die aan de belastingautoriteiten wordt gelaten, het vermogen van het rechtssysteem om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. De lappendeken van alle toepasselijke nationale wetten, voorschriften en decreten, maar ook Europese wetgeving en internationale wetgeving, vormen een versnipperd geheel die het moeilijk maakt 'de puzzel in elkaar te passen'. Om meer vast te houden aan het beginsel van gelijkenis/vergelijkbaarheid, moet de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende nationale rechtsgebieden en jurisdicties meer worden gewaarborgd. Dit kan worden bereikt door af te stappen van een 'geïsoleerde aanpak' en buitenlandse (fiscale/pensioen)wetgeving te incorporeren bij de ontwikkeling van nationale wetgeving.

Dit houdt in dat deze structurele verschillen in acht moeten worden genomen bij het verstrekken van effectieve grensoverschrijdende pensioeninformatie, met name met het oog op de (juridische) juistheid, begrijpelijkheid, persoonlijke relevantie en betrouwbaarheid van de informatie. Deze belemmeringen zijn meestal terug te voeren op een gebrek aan coördinatie tussen de nationale systemen. In termen van 'geschiktheid' kan dus worden geconcludeerd dat deze structurele verschillen het verstrekken van effectieve informatie belemmeren, in termen van gelijkenis/vergelijkbaarheid. De grote verscheidenheid aan pensioenregelingen en de ongekend hoge mate van complexiteit van deze pensioenvehikels belemmeren de vergelijkbaarheid van deze regelingen, en daarmee

ook de informatievoorziening over deze regelingen. Dit vraagt om een verbetering en standaardisering van deze informatievoorziening.

De overweldigende complexiteit van de regelgevingssystemen lijkt vooral te wijten aan het feit dat een overkoepelend concept dat aan het systeem ten grondslag ligt, ontbreekt. Met betrekking tot de kaders voor de belastingheffing op grensoverschrijdende pensioenen, dat wil zeggen de nationale binnenlandse wetgeving, de Europese wetgeving en de internationale wetgeving, worden elk van deze rechtsgebieden vaak afzonderlijk/’geïsoleerd’ behandeld, terwijl ze in samenhang moeten worden beschouwd. Dit geldt zeker met het oog op de toenemende globalisering en grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Bovendien heeft elk van deze systemen zich op zijn eigen manier ontwikkeld, zonder dat er bijvoorbeeld een beginsel is dat vereist dat rekening wordt gehouden met het ‘grotere geheel’. Een diepgaand inzicht in het juridische speelveld is immers essentieel om het volledige pensioenplaatje te overzien.

Verschillen in regelgeving, een gebrek aan harmonisatie of coördinatie van wetgeving en complexe interactieve processen tussen verschillende wetgevingsinstrumenten en verschillende niveaus van internationaal en/of Europees recht en nationaal recht zijn de meest voorkomende obstakels voor het verstrekken van effectieve informatie. Deze problemen van complexiteit, pluriformiteiten versnippering van de wetgevingsinstrumenten vinden gedeeltelijk hun oorsprong in het feit dat de nationale pensioenstelsels voornamelijk gebaseerd zijn op nationale beleidsoverwegingen. Een holistische visie op pensioenplanning (inclusief belastingen) wordt grotendeels verwaarloosd. Bij het opstellen van beleid op het gebied van de belastingheffing op pensioenen wordt niet gekeken naar het geheel, maar naar de verschillende onderdelen waaruit iets is opgebouwd, vooral wanneer wetgeving op nationaal, Europees en internationaal niveau met elkaar verweven is. Kortom, het juridische instrumentarium – op nationaal, Europees en internationaal niveau – schiet tekort om (de gevolgen van) het gebrek aan coördinatie/integratie tussen nationale rechtsordes te verzachten.

De structurele verschillen tussen de Nederlandse en Duitse nationale regelgevingskaders die in de vergelijkende paragrafen van elk van de hoofdstukken 4-9 aan de orde komen, zouden in de nationale wetgevings- en beleidsvorming moeten worden verwerkt. Als met deze verschillen geen rekening wordt gehouden, moeten beleidsmakers en andere actoren in het veld bovendien bewust worden gemaakt door middel van informatieverstrekking, opleiding en verschillende soorten onderwijs. Door over de grenzen heen te kijken, zouden deze actoren een zeker gevoel ontwikkelen voor de (traditie van) buitenlandse rechtsstelsels. Op die manier zouden zij beter inzicht krijgen waarmee mobiele personen te maken krijgen bij hun (financiële) planning en besluitvorming.

In mobiele situaties lopen verschillende wetgevingsniveaus door elkaar heen. Om discrepanties in de informatievoorziening te voorkomen, moeten de verschillende rechtsgebieden op meerdere niveaus op elkaar worden afgestemd, dat wil zeggen nationaal (Nederland en Duitsland); Europees, en internationaal. Vanuit dit oogpunt is een zekere mate van coherentie tussen deze wetgevingsniveaus vereist om de doeltreffendheid van de informatie te handhaven. De evaluatie van de regelgevingskaders door de lens van de coherentie tussen de verschillende niveaus – in het evaluerende deel van ieder van de hoofdstukken 5-9 – levert bevindingen met betrekking tot de coherentie tussen deze wetgevingsniveaus, waarbij de coherentie met de regelgeving op een hoger niveau en met verdrags- of andere internationale verplichtingen systematisch wordt onderzocht. Hieruit blijkt dat de nationale wet- en regelgeving onvoldoende op elkaar is afgestemd door een gebrek aan integratie. Interventies ter bevordering van deze integratie ontbreken op internationaal niveau en zijn op Europees niveau onvoldoende toegerust (de instrumenten van positieve en negatieve integratie).

In dit verband moet bijzondere aandacht worden besteed aan de interoperabiliteit in het rechtsstelsel met meerdere niveaus. Interoperabiliteit vormt de kern van de coherentie tussen de niveaus en kan worden ingezet als instrument om versnippering tegen te gaan. Juridische interoperabiliteit heeft betrekking op het proces waarbij rechtsregels samenwerken tussen nationale jurisdicties, op verschillende subsidiaire niveaus binnen één staat of tussen twee of meer staten.

Zoals in hoofdstuk 8 uitvoerig wordt behandeld, speelt het instrument van de ‘positieve integratie’ een centrale rol bij het bereiken van samenhang tussen de niveaus. Op het gebied van positieve integratie heeft de Europese Commissie verschillende stappen ondernomen om de nationale belastingstelsels van de lidstaten (beter) op elkaar af te stemmen en/of deze stelsels (meer) verenigbaar te maken met primair en/of afgeleid Europees recht. In het streven van de Commissie naar meer integratie van de nationale belastingstelsels is een zekere mate van overeenstemming te bespeuren. De Commissie streeft vooral naar een evenwicht tussen subsidiariteit, de belastingsoevereiniteit van de nationale staten en een meer coherente aanpak van de fiscale behandeling van grensoverschrijdende pensioenen. Gemeenschappelijke elementen van haar aanpak zijn geen harmonisatie, geen discriminatie en geen inkomstenderving. Het lijkt echter dat de Commissie zich te veel heeft gebaseerd op de case-by-case negatieve integratie-aanpak van het HvJ EU, en dat het haar in dit opzicht aan daadkracht heeft ontbroken.

De Europese Commissie heeft nagelaten meer algemene coördinatiemaatregelen vast te stellen buiten de loutere bewering dat het EET-beginsel ruimer moet worden toegepast. De Commissie had andere mogelijkheden kunnen onderzoeken, mits zij bereid was

geweest de positieve integratie-aanpak ruimer te ondersteunen. Zo hadden de voorgestelde maatregelen, om de nationale belastingstelsels meer in overeenstemming te brengen met het EET-beginsel, meer gericht moeten zijn op de uitvoering ervan in de belastingstelsels van de betrokken lidstaten, rekening houdend met de afwijkende specifieke regels in de nationale belastingwetgeving van deze lidstaten (de 'geïsoleerde aanpak' verlaten). De beperkte aanpak van de Commissie om de ontwikkeling van een coherente (Europese) aanpak van de nationale pensioenbelastingstelsels en aanvullende fiscale beleidsinstrumenten over te laten aan de casuïstieke interpretatie van het HvJ EU en aan de lidstaten, mist daadkracht. Teneinde het unanimitetsvereiste te omzeilen en uitgaande van een gebrek aan bevoegdheid, heeft de Commissie eerder maatregelen tot coördinatie dan tot harmonisatie van de nationale fiscale pensioenstelsels voorgesteld. De discussie moet dus niet gaan over de semantische vraag of harmonisatie of coördinatie van de belastingstelsels adequater is, maar over de vraag of het nodig is maatregelen van afgeleid EU-recht (positieve of 'soft law') te ontwikkelen en over de inhoud van deze maatregelen, rekening houdend met de beperkingen die worden opgelegd door de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten, het subsidiariteitsbeginsel en het unanimitetsvereiste.

In het licht van de initiatieven van de Europese Commissie is het duidelijk dat de rechtspraak van het HvJ EU een meer progressieve lijn van indirecte harmonisatie over de opheffing van fiscale belemmeringen voor de uitoefening van de fundamentele vrijheden heeft uitgezet. In de huidige rechtspraak van het HvJ EU heeft het Hof een reeks nationale belastingregels geschrapt die een ongerechtvaardigde inbreuk op de Verdragsvrijheden vormen of tot een discriminerende behandeling van niet-ingezetenen leiden. De uitgebreide interpretatie en toepassing van het non-discriminatiebeginsel door het HvJ EU stuit echter op kritiek. De afbakening van met de interne markt verenigbare belastingregelingen voor aanvullende pensioenen mag niet uitsluitend worden overgelaten aan de ontwikkeling van de jurisprudentie van het HvJ EU en de autonome reactie van de afzonderlijke lidstaten. De afbakening heeft in dit verband betrekking op de eis dat de binnenlandse fiscale behandeling van bijdragen wordt uitgebreid tot bijdragen die aan buitenlandse pensioenregelingen worden betaald.

Tegen de achtergrond van het beoordelingskader van dit onderzoek betoog ik dat de extensieve aanpak van het HvJ EU een ontoereikend instrument is om de verdere totstandkoming van de Europese interne markt te verwezenlijken, aangezien andere verstoringen van de goede werking nauwelijks kunnen worden opgelost door de interpretatie van het non-discriminatiebeginsel en de verdragsvrijheden door het Hof, zoals verschillen of dispariteiten tussen de nationale belastingstelsels. Het HvJ EU is echter niet bevoegd om dispariteiten tussen nationale belastingwetgevingen op te heffen. Met name door het ontbreken van secundair EU-recht inzake de fiscale behandeling van

grensoverschrijdende pensioenen kan het HvJ EU geen fiscale beginselen en specifieke regels voor deze belastingkwesties ontwikkelen.

Bovendien moet de Commissie afstappen van haar beperkte aanpak om de ontwikkeling van een coherente (Europese) aanpak van de nationale pensioenbelastingstelsels en aanvullende instrumenten voor het belastingbeleid over te laten aan de uitlegging per geval door het HvJ EU en aan de lidstaten. Zij moet de mededeling van 2001 actualiseren en er bij de lidstaten op aandringen dat zij de geïsoleerde aanpak loslaten en bij de fiscale behandeling van grensoverschrijdende pensioenen over de grenzen heen kijken. De convergentie en de samenhang tussen deze nationale pensioenbelastingstelsels en de Europese interne markt vragen om een positievere integratie op Europees niveau.

Naast coherentie tussen de verschillende niveaus van wetgeving (internationaal, Europees, nationaal) moet er ook een zekere mate van consistentie tussen de nationale rechtsstelsels bestaan om een doeltreffende (grensoverschrijdende) pensioeninformatie te waarborgen. Om discrepanties in de informatievoorziening te voorkomen, moeten de nationale (Nederland en Duitsland) wetgevingsniveaus op zichzelf consistent zijn. Niet alleen op binnenlands niveau, maar met name waar verschillende nationale rechtsstelsels samenkomen zoals in dit onderzoek; op Nederlands/Duits niveau. Dit vereist een bepaalde vorm van inter-systeem consistentie. Deze eis van consistentie is niet diep geworteld in de Nederlandse, noch in de Duitse, noch in de Europese of internationale belastingwetgeving. Met betrekking tot de samenhang tussen de systemen blijkt uit de vergelijkende bevindingen in hoofdstuk 5-9 een breed scala van situaties waarin de toepassing van nationale regelgevingskaders leidt tot onverenigbare resultaten voor een specifiek geval, in het bijzonder met betrekking tot de inconsistentie van de fiscale behandeling van pensioenen van mobiele personen. Bovendien wordt vastgesteld dat de Duitse bepalingen van de nationale belastingwetgeving inzake de belasting van pensioeninkomsten worden toegepast op basis van een 'geïsoleerde benadering', zonder rekening te houden met een eerdere of latere fiscale behandeling in een andere (lid)staat. Zo is er geen Duits dwingend fiscaal rechtsbeginsel dat een rechtstreeks verband vereist tussen de belastingheffing over uitkeringen en de aftrekbaarheid van bijdragen, worden bepalingen van buitenlands recht niet genoemd in het *EStG* en bevat het geen algemene regel dat een krachtens buitenlands belastingrecht verstrekt belastingvoordeel op dezelfde wijze wordt behandeld als de toepassing van de bepalingen van het *EStG*.

Met name Duitsland zou van deze 'geïsoleerde aanpak' moeten afstappen en de vaststelling van de fiscale behandeling van pensioenen – krachtens de nationale belastingwetgeving – moeten uitbreiden door de fiscale behandeling krachtens de buitenlandse belastingwetgeving te incorporeren, dat wil zeggen door over de grenzen heen te kijken.

In dit verband zij echter opgemerkt dat de verdragsvrijheden de lidstaten niet kunnen verplichten hun binnenlandse belastingwetgeving aan te passen aan de belastingwetgeving van andere lidstaten. In termen van 'geschiktheid' kan dus worden geconcludeerd dat deze inconsistenties tussen de systemen het verstrekken van effectieve informatie belemmeren, aangezien het moeilijker is de doeltreffendheid van de informatie te handhaven, in termen van het gedragsdoeleinde en de begrijpelijkheid, juridische correctheid, persoonlijke relevantie en betrouwbaarheid.

Wat het internationale belastingrecht betreft, lijkt dit regelgevingskader weinig geschikt om meer samenhang tussen de verschillende wetgevingsniveaus tot stand te brengen. Belastingverdragen zijn gebouwd op politieke compromissen, zijn reactionair, traditioneel en historisch van aard. Zij vinden hun oorsprong in de bestaande nationale wetgeving en verdragspraktijk, die nog steeds grotendeels de richting van hun ontwikkeling bepalen. Dit betekent dat zij een zekere principiële conceptuele structuur ontberen en verre van volledig zijn. Wat dit laatste betreft, bestrijken zij alleen die belastingkwesties waarover tussen verdragspartners overeenstemming kan worden bereikt. Het is gebleken dat de verdragen inzake dubbele belasting slechts gericht zijn op de opheffing van internationale (juridisch) dubbele belasting. Dit blijkt duidelijk uit de ontwikkeling van de binnenlandse wetgeving in de afgelopen jaren. Daarom pleit ik voor een heroverweging van de fiscale beginselen voor de toewijzing van heffingsrechten in (internationale) belastingverdragen, waarbij meer aandacht moet worden besteed aan de samenhang tussen de verschillende niveaus (internationaal, Europees, nationaal).

Voorts wordt over verdragen afzonderlijk onderhandeld in een intensief onderhandelingsproces tussen verdragsluitende staten, die elk hun eigen specifieke verdragspolitiek voeren en gekenmerkt worden door hun rechtstraditie en *couleur locale*. Verdragsonderhandelingen vormen een proces van 'geven en nemen', waarvan de uitkomst sterk afhangt van de punten waaraan beide partijen bijzonder belang hechten. Factoren als wederzijdse principes, het praktische belang van de afzonderlijke onderwerpen, het economische belang van een verdragsrelatie en de politieke wenselijkheid ervan worden tijdens de verdragsonderhandelingen in acht genomen. De uiteindelijke vormgeving in het belastingverdrag is het product van een algemeen compromis, waarbij historische, financiële, politieke en economische factoren een grotere rol spelen dan de belasting-theoretische zuiverheid die de grootste overeenstemming zou vertonen met de beginselen van het belastingrecht. Dit maakt de uiteindelijke vormgeving van toewijzingsbepalingen, vastgelegd in belastingverdragen, en de financiële gevolgen daarvan tamelijk onvoorspelbaar.

Met betrekking tot voorspelbaarheid en (on)voorspelbaarheid zij opgemerkt dat de fiscale wet- en regelgeving is afgestemd op de ‘maatschappelijke realiteit’, dat wil zeggen dat het de *status quo* van de samenleving in al haar facetten zou moeten weerspiegelen. Als zodanig beweegt het belastingrecht mee met de trends zoals die in de samenleving als geheel worden waargenomen, het brengt een aanzienlijke mate van reactievermogen met zich mee. Ten tweede, van meer technische aard, reageert het nationale belastingrecht op ontwikkelingen op het gebied van positieve integratie, negatieve integratie en in het bijzonder het concept van non-discriminatie zoals uitgelegd door het Hof van Justitie EU, besproken in hoofdstuk 8.

Bovendien wordt belastingwetgeving gekenmerkt als het resultaat van politieke besluitvorming, coalitievorming en compromissen. Keuzes op fiscaal gebied zijn van politiek-bestuurlijke aard en het is vaak niet aan de rechter om in te grijpen. Hoewel de politieke besluitvorming kan worden getraceerd aan de hand van parlementaire documenten, is een zekere mate van onzekerheid inherent aan het systeem van coalitievorming en politieke compromissen. In de regel kan het eindresultaat niet *a priori* worden voorzien. Dit blijft meestal achter bij de uitkomst die theoretisch als het meest zuiver wordt beschouwd. Bovendien omvatten lange-termijnbeslissingen verwachtingen over de toekomstige situatie (bijvoorbeeld pensionering), waarbij rechtsregels een instrumentele rol spelen.

Wat de voorspelbaarheid van (wijzigingen in) het belastingrecht betreft, kan erop worden gewezen dat het belastingrecht in het algemeen minder ontvankelijk is voor inbedding van moraliteit. Over het algemeen beschouwt men belastingen als niet-normatief – niet gerelateerd aan gedragsnormen – omdat men ervoor kiest economisch productief gedrag te belasten, in plaats van immoreel gedrag. Belastingwetgeving lijkt dus morele legitimiteit te ontberen. Aangezien morele imperatieven in een vrij traag tempo veranderen, en het belastingrecht grotendeels morele legitimiteit lijkt te ontberen, lijkt het belastingrecht minder voorspelbaar omdat het een zeker ‘kompas van stabiliteit’ mist. In zekere zin zorgen morele imperatieven voor een zekere mate van voorspelbaarheid. Het belastingrecht past zich eerder aan aan de ontwikkelingen zoals hierboven beschreven. Deze mate van volatiliteit van het belastingrecht leidt tot onzekerheid, en tot onvoorspelbaarheid.

In de geest van de voorzienbaarheid kan het ‘Freies Ermessen’ van de autoriteiten worden beschouwd als de kern van het beginsel van (on)voorzienbaarheid van (de toepassing van) wetgeving. De term ‘freies Ermessen’ verwijst naar de bevoegdheid van de autoriteiten (bijvoorbeeld de belastingdiensten) om binnen bepaalde grenzen naar eigen goeddunken te handelen. Deze discretionaire bevoegdheid wordt door de wetgever toegekend en laat (veel) ruimte voor beslissingen en de uitvoering van wetgeving. De beslissing of een

bepaalde aangelegenheid wordt geregeld en, zo ja, in welke mate, berust dus gedeeltelijk op het oordeel van de betrokken uitvoeringsinstantie. Deze (regelgevings)ruimte leidt tot complexiteit, onzekerheid en een gebrek aan voorspelbaarheid van regels en voorschriften, bijvoorbeeld met betrekking tot het Nederlandse en Duitse beleid van fiscale erkenning van buitenlandse pensioenregelingen.

In termen van een meer burgergericht paradigma voor wetgeving en beleid kan worden geconstateerd dat de wetgeving op het gebied van pensioencommunicatie in de loop der jaren het perspectief van de deelnemer centraal heeft gesteld. De hoofdstukken 4-9 van dit onderzoek illustreren echter dat de burger onvoldoende centraal is gesteld in het beleid en de daaropvolgende uitvoering. Wetgevers en wet- en beleidsmakers lijken veeleer vast te houden aan een systeemwerkelijkheid die niet geheel verenigbaar is met het gewenste burgerperspectief. Ik zou ervoor willen pleiten dat de burger meer centraal wordt gesteld in de wet- en beleidsvorming, niet alleen op nationaal niveau, maar vooral op Europees en internationaal niveau. Met name de belastingwetgeving wordt gekenmerkt door rechtsbeginselen, techniciteit, gedetailleerde wetgeving en overweldigende complexiteit. Het blijft onderbelicht dat belastingwetgeving ook een domein van heuristisch vormt, bijvoorbeeld individuele belastingbetalers worden potentieel beïnvloed in hun houding, en daaropvolgend (toekomstig) gedrag, door de wetgeving in haar huidige vorm. Het belang van een op de burger gericht beleid geldt in het bijzonder – en zelfs meer – voor mobiele burgers, die zich op het kruispunt van drie wetgevingsniveaus bevinden: internationaal, Europees en nationaal. Het paradigma van het opstellen van wetten en beleid wordt gedictieerd door het paradigma van de juridische legitimiteit. Elementen van psychologische legitimiteit zouden daarentegen meer moeten worden benadrukt en opgenomen in het wetgevingsproces. Tegen de achtergrond van uiteenlopende grensoverschrijdende implicaties wordt betoogd dat de EU weliswaar legitimiteit in termen van wettigheid wordt toegekend, maar dat dit niet de psychologische legitimiteit vanuit het perspectief van de mobiele burger garandeert. Bovendien ontbreken nog steeds initiatieven om het perspectief van de burger te integreren door een empirisch onderbouwde aanpak van ‘het recht’. Bij het opstellen en aannemen van wetgeving op nationaal, Europees en internationaal niveau moet de eenzijdige benadering dan ook worden losgelaten en moet worden gekozen voor een meer holistische benadering van beleidsvorming.

De integratie van het terrein van wetgeving en informatieverstrekking wordt gezien als een onbekend terrein. Informatieverstrekking en wetgeving en beleidsvorming (op het gebied van pensioenen en belastingen) lijken gescheiden sferen te zijn, terwijl deze juist met elkaar verbonden zouden moeten zijn. Vanuit vogelperspectief doen deze denken aan ‘verzuiling’ op het terrein van de regelgevingskaders. Dit geldt niet alleen voor de nationale

rechtsordes, maar ook voor het Europese niveau en/of het internationale belastingrecht. Zo geven zowel het Hof van Justitie EU als de Europese Commissie zelden blijk van enig besef van hun uitspraken, mededelingen respectievelijk voor andere gebieden zoals informatieverstrekking, die verder reiken dan het juridische domein. Wat betreft het internationale belastingrecht met betrekking tot grensoverschrijdende pensioenen, het nationale verdragsbeleid, het OESO-modelverdrag (en de bijbehorende commentaren) en de gesloten belastingverdragen zijn er geen tekenen dat andere dan de juridische invalshoek in aanmerking wordt genomen. Dit heeft – bijvoorbeeld – geleid tot een onhoudbare groei van de complexiteit op dit gebied.

Dit neemt weliswaar niet weg dat deze regelgevingsinstrumenten vanuit juridisch oogpunt correct moeten zijn, maar daarbij gaan zij voorbij aan vele facetten van het fiscale domein. Het primaat ligt nog steeds bij de rechtsbeginselen, terwijl het incorporeren van (empirische) inzichten uit andere wetenschappelijke domeinen de fiscale wetgeving, de rechtspraak en het beleid veerkrachtiger en consistentier (in de tijd) kan maken. Dit kan worden bereikt door af te stappen van een theoretische-aanname-benadering en over te stappen op een meer empirisch-geïnformeerde benadering, die een verband legt tussen ‘het recht’ en ‘de echte wereld’. Dit kan worden geïmplementeerd door deskundigen op het gebied van empirische wetenschappen, zoals de gedragswetenschappen, bij het beleidsvormingsproces te betrekken. Ook vanuit wetenschappelijk oogpunt moeten de domeinen wetgeving en informatievoorziening beter worden geïntegreerd. Ik geloof dat zinvolle wetenschappelijke – en methodologische – innovatie vraagt om het verkennen en overschrijden van disciplinaire grenzen, en om een meer holistische benadering in ons denken over een veelheid van maatschappelijke problemen waarmee we zullen worden geconfronteerd.

Ik hoop dat de bovenstaande bevindingen hun weg zullen vinden naar de relevante stakeholders op nationaal, Europees en internationaal wet- en regelgevingsniveau om de geschiktheid van de regelgevingskaders te verbeteren. Op die wijze worden zij die gebruik hebben gemaakt, of gebruik maken, van hun Europees gegarandeerde verkeersvrijheden (mobiele personen) – en derhalve het meest behoefte hebben aan doeltreffende pensioeninformatie – geholpen bij het plannen van hun (versnipperde) Europese pensioen.