

Vergaderjaar 2020–2021

35 555

Wijziging van de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling, de Wet op het financieel toezicht, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met de introductie van de mogelijkheid om een deel van de waarde van de aanspraken op ouderdomspensioen of op periodieke uitkeringen van oudedagsvoorzieningen in de derde pijler op de ingangsdatum daarvan te laten afkopen, de tijdelijke versoepeling van de pseudo-eindheffing bij regelingen voor vervroegde uittreding en de uitbreiding van de fiscale ruimte voor het sparen van bovenwettelijk verlof (Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen)

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2020

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, een tweede nota van wijziging inzake het bovenvermelde wetsvoorstel aan (Kamerstuk 35 555, nr. 17).

In het wetgevingsoverleg van 5 november jl. over het wetsvoorstel bedrag ineens, RVU en verlofsparen hebben de leden Van der Linde (VVD), Van Weyenberg (D66) en Omtzigt (CDA) de wens uitgesproken een oplossing te vinden voor het feit dat als een deelnemer met pensioen gaat in het jaar dat de deelnemer de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt en besluit een bedrag ineens op te nemen, deze opname met betrekking tot de heffing van de AOW-premies verschillend uitwerkt voor verschillende deelnemers afhankelijk van de maand waarin ze de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken. Ik heb in dit kader ook voorafgaand aan het wetgevingsoverleg vragen van het lid Omtzigt (CDA) over de marginale druk van een bedrag ineens beantwoord.¹

Naar aanleiding van het wetgevingsoverleg en de Kamervragen heb ik aangegeven deze wens te begrijpen en hiertoe een nota van wijziging op te stellen. Het beoogde doel van deze aanpassing is dat mensen meer

¹ Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 689

mogelijkheden krijgen om het moment van opnemen van een bedrag ineens beter aan te laten sluiten bij wat voor hun persoonlijke situatie opportuun is, voor zover ze er gebruik van willen maken. In het wetgevingsoverleg heb ik het introduceren van een extra keuzemoment in het jaar na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd genoemd als mogelijke oplossing. Ik heb in het wetgevingsoverleg aangegeven dat dit voorstel leidt tot extra werk voor pensioenuitvoerders en de complexiteit van de uitvoering van het keuzerecht hiermee wordt vergroot.

Naar aanleiding van het wetgevingsoverleg ben ik in overleg getreden met vertegenwoordigers van pensioenuitvoerders (Pensioenfederatie en Verbond van Verzekeraars) over de uitvoeringsconsequenties van de voorgenomen nota van wijziging. Partijen hebben aangegeven dat de introductie van een tweede keuzemoment aanzienlijke uitvoeringsconsequenties kan hebben omdat het reeds ingegane pensioen op het tweede keuzemoment handmatig moet worden herrekend en aangepast. Met de hiervoor genoemde vertegenwoordigers is bezien of er een alternatief is dat, binnen de huidige fiscale- en juridische kaders, hetzelfde effect sorteert maar minder belastend is voor pensioenuitvoerders en daarmee een beperking van de extra kosten voor de pensioenuitvoering met zich meebrengt.

De alternatieven die in de overleggen ter sprake zijn gekomen zijn (1) het niet meenemen van het bedrag ineens in de grondslag voor de premies voor werknemers- en volksverzekeringen, (2) het beperken van de doelgroep voor een tweede keuzemoment tot de groep mensen die in hetzelfde jaar met pensioen gaan als dat ze de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken, en (3) het keuzerecht beperkt houden tot de pensioeningangsdatum en de mogelijkheid bieden om het bedrag ineens alvast op te nemen in de uitkeringsstroom van periodieke levenslange uitkeringen. Alternatieven 1 en 2 passen niet binnen de huidige fiscale- en juridische kaders, hetgeen in de bijlage nader wordt toegelicht.

Het derde alternatief komt deels tegemoet aan de gesignaleerde knelpunten in de pensioenuitvoering. De deelnemer krijgt voorafgaand aan zijn/haar gewenste pensioeningangsdatum de keuze om een bedrag ineens tot uitkering te laten komen op de pensioeningangsdatum óf in de maand februari² van het jaar volgend op het jaar waarin de AOW-gerechtigde leeftijd wordt bereikt (mits iemand met pensioen gaat voorafgaand aan dit moment). Het blijft dus één keuzemoment, waardoor de pensioenuitvoerder in beginsel niet te maken krijgt met een herrekening van een reeds lopende periodieke pensioenuitkering.³ De pensioenuitvoerder berekent op de ingangsdatum van het pensioen de hoogte van de periodieke pensioenuitkeringen vóór en na het uitkeren van een bedrag ineens én de hoogte van het bedrag dat ineens wordt opgenomen. In deze uitkeringsstroom kan dus al rekening worden gehouden met een «piek-uitkering» op een later moment.

Dit alternatief past binnen het huidig fiscale kader, de omkeerregel⁴ blijft van toepassing totdat het bedrag ineens wordt uitgekeerd, en het beperkt de extra uitvoeringscomplexiteit en de uitvoeringskosten voor pensioenuitvoerders ten opzichte van het creëren van een tweede keuzemoment.

² De maand februari is gekozen omdat de maand januari een hele drukke maand is bij pensioenuitvoerders.

³ Bij een variabele uitkering zal er een extra berekening moeten plaatsvinden indien het bedrag ineens tot uitkering komt in de maand februari van het jaar volgend op het jaar waarin iemand de AOW-leeftijd bereikt. Sowieso moet er bij een variabele uitkering elk jaar een berekening worden gemaakt voor de hoogte van het ouderdomspensioen. Hierbij kan ook de berekening van het bedrag ineens meegenomen worden.

⁴ Pensioenopbouw wordt niet belast, de pensioenuitkering wordt wel belast.

Materieel gezien wordt met deze invulling hetzelfde doel bereikt als hetgeen is besproken in het wetgevingsoverleg. Alles overwegende stel ik voor dit alternatief in te voeren. Ondanks het feit dat dit voorstel ook extra uitvoeringscomplexiteit en uitvoeringskosten voor pensioenuitvoerders met zich meebrengt, wordt hiermee tegemoet gekomen aan de wens om maatwerk in te bouwen voor deelnemers om een keuze te maken die zoveel mogelijk aansluit bij de persoonlijke situatie. In de meegezonden tweede nota van wijziging is dit alternatief ook zo opgenomen.

Ik hecht er aan op te merken dat de individuele situatie van mensen verschilt en dat ook de geschetste wijziging nog steeds nodig maakt dat iemand een eigen afweging maakt bij het keuzerecht bedrag ineens. Iedereen moet voor zich bepalen wat een gewenste uitkomst is. Daarom blijft een goede informatievoorziening erg belangrijk. Dit voorstel vergt ook extra inzet ten aanzien van de uitlegbaarheid en communicatie richting deelnemers. Ik heb in het wetgevingsoverleg aangegeven met sociale partners en uitvoerders in overleg te zullen treden over de vormgeving van de informatievoorzieningen over de gevolgen van het opnemen van een bedrag ineens. De informatiebepalingen zullen worden opgenomen in een AMvB die ik uw Kamer, zoals toegezegd in het wetgevingsoverleg, zal toesturen.

Combinatie overbruggingspensioen en bedrag ineens

In het pensioenakkoord is met partijen afgesproken dat het keuzerecht bedrag ineens niet gecombineerd mag worden met de keuzemogelijkheid hoog-laag. Met deze voorwaarde wordt beoogd te voorkomen dat een deelnemer een te groot gedeelte van het ouderdomspensioen naar voren haalt en daarmee een te grote achteruitgang in de hoogte van de periodieke levenslange pensioenuitkering heeft.

Het lid Van Weyenberg (D66) heeft tijdens het wetgevingsoverleg gevraagd te verduidelijken hoe een overbruggingspensioen zich verhoudt tot het keuzerecht bedrag ineens. Een overbruggingspensioen is per definitie een pensioen dat is ingegaan voorafgaand aan de AOW-gerechtigde leeftijd, de naam verwijst naar het overbruggen van de periode tot het recht op AOW wordt bereikt.

Indien een overbruggingspensioen, niet zijnde een overbruggingspensioen in de zin van artikel 63, tweede lid, van de Pensioenwet, is vormgegeven als een vlakke levenslange uitkering, en er dus geen sprake is van een hoog-laaguitkering, kan er gebruikgemaakt worden van de keuzemogelijkheid bedrag ineens. De term «overbruggen» is dan wel een wat vreemde term omdat het in feite dus gaat om het vervroegen van pensioen met een vlakke levenslange uitkering. Om het gemis aan AOW verder op te vullen, kan het pensioen dan bijvoorbeeld worden aangevuld met spaargeld, salaris van een partner, een bedrag ineens, of eventueel de RVU-vrijgestelde vroegpensioenuitkering van de werkgever (die met het voorliggende wetsvoorstel wordt gecreëerd).

Een overbruggingspensioen is echter veelal vormgegeven als een hoog-laaguitkering, waarbij de hoge uitkering voorafgaand aan de AOW het «gemis» aan AOW compenseert. Een deelnemer kan gebruikmaken van de keuzemogelijkheid hoog-laag als deze mogelijkheid in de pensioenregeling is opgenomen. Het betreft geen wettelijk recht. In de Wet loonbelasting 1964 en in de Pensioenwet is geregeld dat de verhouding van het hoog-laagpensioen minimaal 100:75 is.⁵ Dat wil zeggen dat de

⁵ Artikel 18d, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de loonbelasting 1964 en artikel 63 van de Pensioenwet.

laagste uitkering minimaal 75% moet bedragen van de hoogste (100%). Er geldt een uitzondering voor die verhouding voor de jaren tussen de pensioeningangsdatum en de AOW-leeftijd, de uitkering van een bedrag dat gelijk is aan tweemaal de voor die jaren geldende AOW-uitkeringen voor gehuwde personen (zonder AOW-toeslag, vermeerderd met vakantietoeslag)⁶ mag buiten aanmerking worden gehouden.⁷

Indien een overbruggingspensioen een hoog-laaguitkering betreft, dan kan deze niet ook nog gecombineerd worden met een bedrag ineens. Dat geldt zowel als het bedrag ineens tot uitkering komt op de pensioeningangsdatum, als aan het begin van het jaar volgend op het jaar waarin de AOW-gerechtigde leeftijd wordt bereikt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

⁶ Brutobedrag AOW-gehuwd per maand per 1 juli 2020: € 870,03 exclusief € 49,42 vakantiegeld en inclusief € 25,63 inkomensondersteuning AOW.

⁷ Artikel 18d, derde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

Alternatief 1: Bedrag ineens niet meenemen in de premies voor werknemers- en volksverzekeringen

Als optie is onderzocht om het bedrag ineens niet te betrekken in de grondslag voor de premies werknemers- en volksverzekeringen. Het doel ervan is om een pensioengerechtigde over het bedrag ineens geen AOW-premies te laten betalen.

Een uitzondering van het bedrag ineens van de grondslag voor de premies werknemers- en volksverzekeringen leidt tot ongewenste precedents, past niet in het bestaande stelsel voor belasting- en premieheffing en leidt tot hogere uitvoeringslasten bij de Belastingdienst. Dit alternatief is daarom beleidsmatig niet wenselijk, zoals hierna verder wordt onderbouwd.

Het effect van de opname van een bedrag ineens op de premies voor werknemers- en volksverzekeringen is inherent aan de bestaande systematiek en geldt ook voor andere inkomensbestanddelen voor zover die zijn belast in de eerste schijf in box 1, zoals bijvoorbeeld een eenmalige bonus, een ontslagvergoeding of een hoog-laagpensioen. Deze tellen mee in het inkomen in box 1 en daarom ook in de grondslag voor de premieheffing. Het uitzonderen van het bedrag ineens uit de grondslag voor de premieheffing en niet uit de grondslag voor belastingheffing zorgt voor een afwijking tussen de grondslag voor de premieheffing en de grondslag voor de belastingheffing. Dit verhoogt de complexiteit. Elke uitzondering van deze systematiek heeft ook precedentwerking voor een mogelijke volgende gewenste uitzondering. Uitzonderingen op de bestaande systematiek maken het fiscale stelsel complexer zowel in de begrijpelijkheid voor burgers als in de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst.

Alternatief 1 leidt daarnaast tot een ongelijkheid ten opzichte van de situatie waarin gekozen wordt voor een hoog-laagpensioen. Het bedrag ineens wordt in alternatief 1 vrijgesteld van premieheffing en daarmee gunstiger behandeld dan het hoog-laagpensioen. Het naar voren halen van het pensioen als bedrag ineens of als een hoog-laagpensioen zou niet tot een dergelijk verschil mogen leiden. Daarop voortbordurend kan een vrijstelling van premieheffing voor de AOW-gerechtigde leeftijd voor het bedrag ineens een fiscale stimulans zijn om eerder te stoppen met werken. Dat wil het kabinet niet stimuleren.

Ook op andere onderdelen van het fiscale en sociale stelsel doen zich vergelijkbare effecten voor en zou een beleidsmatig onwenselijke precedent ontstaan. Te denken valt hierbij aan inkomensafhankelijke regelingen, zoals de toeslagen. Het bedrag ineens wordt behandeld als een pensioenuitkering en daardoor gelijkgesteld met inkomsten uit vroegere arbeid. Voor de toekenning van toeslagen betekent dat dat het bedrag ineens deel uitmaakt van het toetsingsinkomen. Dit is in lijn met de reeds bestaande keuzemogelijkheden rondom pensioeningang, zoals de keuze voor een hoog-laagpensioen.

Alternatief 1 is op fiscaal gebied vergelijkbaar met het in het verslag geopperde voorstel om een bijzonder tarief in de inkomstenbelasting te introduceren voor een bedrag ineens. Dat voorstel is in de nota naar aanleiding van het verslag⁸ afgewezen omdat een bijzonder tarief niet past in het bestaande belastingstelsel, waarin naar draagkracht wordt geheven. Een hogere belasting over een eenmalige hogere uitkering is het

⁸ Kamerstuk 35 555, nr. 6.

gevolg van het progressieve tarievenstelsel in de inkomstenbelasting. Iets vergelijkbaars geldt voor de verschuldigheid van premies werknemers- en volksverzekeringen, zij het met een bepaald maximuminkomen dat in de heffing van deze premies wordt betrokken.

Alternatief 1 leidt voorts tot een derving van AOW-premieheffing in de orde van € 70 miljoen per jaar, waarvoor niet in dekking is voorzien.

Alternatief 2: De doelgroep beperken tot één kalenderjaar

Als optie is onderzocht om een uitzonderingsregel te creëren voor de deelnemers die in het jaar waarin zij de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken met pensioen gaan. Concreet is gekeken naar de mogelijkheid om, als een deelnemer uit deze groep kiest voor een bedrag ineens, het bedrag ineens als default uit te keren in de maand januari in het daarop volgende jaar. Voor pensioeningangsdatum maakt de deelnemer de keuze voor het bedrag ineens en vanaf pensioeningangsdatum ontvangt hij de «verlaagde» maandelijkse pensioenuitkering. Fiscaal wordt het bedrag ineens belast op het moment dat de afkoop op basis van de wettelijke bepalingen plaatsvindt en wordt uitgekeerd, dus in januari na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. Omdat het bedrag ineens pas in het jaar na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd wordt afgekocht en uitgekeerd, is geen AOW-premie verschuldigd over het bedrag ineens.

De uitzonderingsregel is getoetst op uitvoerbaarheid. Alhoewel de uitzonderingsregel leidt tot extra administratieve handelingen en daarmee leidt tot een toename van de uitvoeringskosten voor pensioenuitvoerders, wordt deze uitzonderingsregel uitvoerbaar geacht voor de pensioenuitvoerders.

Deze optie wordt echter beleidsmatig als onwenselijk beoordeeld en juridisch kwetsbaar geacht. De onwenselijkheid en juridische kwetsbaarheid zijn gelegen in de positie van deelnemers die net buiten deze groep vallen. Dit zijn deelnemers van wie het pensioen ingaat in een jaar voorafgaand aan het jaar waarin de AOW-gerechtigde leeftijd wordt bereikt. Om uiteenlopende redenen kan de pensioeningangsdatum liggen in een jaar voorafgaand aan het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd. Vaststaat dat niet iedere deelnemer de mogelijkheid heeft om de pensioeningangsdatum zodanig te verplaatsen dat deze datum en het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd in hetzelfde jaar vallen (of een pensioeningangsdatum heeft die ligt in het jaar ná het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd). Dat is bijvoorbeeld het geval als het pensioenreglement niet de mogelijkheid biedt om de pensioeningangsdatum uit te stellen. Door het beperken van de uitzondering tot deelnemers die in het jaar waarin zij de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken met pensioen gaan, wordt op voorhand een groep deelnemers uitgesloten van de uitzonderingsregel zonder dat daar goede argumenten voor zijn te geven. Tussen deze (groepen) mensen bestaan namelijk geen relevante verschillen, zodat niet gerechtvaardigd zal kunnen worden dat deze groepen ongelijk behandeld worden. Immers, zowel deelnemers van wie de pensioeningangsdatum ligt in een jaar vóór het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd als deelnemers van wie de pensioeningangsdatum ligt in het jaar van het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, zijn AOW-premie verschuldigd over een bedrag ineens als die op de pensioeningangsdatum tot uitkering komt. Derhalve kunnen beide groepen profijt hebben bij uitbetaling van het bedrag ineens in het jaar na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd, omdat dan geen AOW-premie over het bedrag ineens is verschuldigd. Dat is in strijd met de gelijke behandelingswetgeving op grond van leeftijd bij de arbeid. Het is niet objectief te rechtvaardigen waarom voor de ene groep (pensioengerechtigde leeftijd en

AOW-gerechtigde leeftijd in hetzelfde jaar) wel een tweede uitbetalingsmoment in de Pensioenwet zou worden gecreëerd, maar voor de andere groep (pensioengerechtigde leeftijd in een jaar voor het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd) niet. Het oplossen van een verschillende uitwerking van fiscale wetgeving leidt hiermee tot een civielrechtelijke ongelijkheid.