

Vergaderjaar 2019–2020

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 juli 2020 en het nader rapport d.d. 31 augustus 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 11 juni 2020, nr. 2020001169, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 22 juli 2020, nr. W12.20.0177/III, bied ik U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, aan.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) is hieronder cursief afgedrukt, met tussengevoegd mijn reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 11 juni 2020, no. 2020001169, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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 op regelingen voor vervroegde uittrekking en de uitbreiding van de fiscale ruimte voor het sparen van bovenwettelijk verlof (Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen), met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat drie flankerende maatregelen die zijn opgenomen in het in juni 2019 gesloten pensioenakkoord.¹ In de eerste plaats wordt de mogelijkheid geboden om bij het ingaan van het pensioen maximaal 10% als een bedrag ineens op te nemen.² In de tweede plaats geeft een – tijdelijke – versoepeling van de zogenoemde RVU-heffing³ meer ruimte voor uittrekkingsregelingen waarmee werknemers de mogelijkheid krijgen om drie jaar voor de AOW-leeftijd te stoppen met werken. Ten derde wordt de regeling voor verlofsparen uitgebreid van 50 naar 100 weken.⁴

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de introductie van de mogelijkheid om een deel van het pensioen ineens op te nemen, gelet op de behoefte aan meer flexibiliteit bij pensioenuitkeringen. De daaraan in het voorstel gestelde voorwaarden en de gevolgen voor de inkomstenbelasting en toeslagen roepen echter de vraag op of het voorstel in deze vorm iets zal toevoegen voor de praktijk, terwijl het risico in het leven wordt geroepen dat betrokkenen beslissingen nemen die verkeerd voor hen uitvallen, nu veel betrokkenen – ook na de voorlichting door uitvoerders – de gevolgen onvoldoende zullen kunnen overzien.

Bij de versoepeling van de zogenoemde RVU-heffing en de uitbreiding van de mogelijkheid van verlofsparen merkt de Afdeling op dat deze voorstellen in de voorgestelde vorm het beleid inzake duurzame inzetbaarheid en langer doorwerken dreigen te doorkruisen. De Afdeling kan zich voorstellen dat maatregelen als deze worden getroffen voor bepaalde groepen die moeite hebben om werkend de pensioenleeftijd te halen en voor wie weinig of geen alternatieven beschikbaar zijn. Dat vergt echter een veel gerichtere aanpak dan thans wordt voorgesteld.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het wetsvoorstel.

Hierna wordt eerst ingegaan op de hoofdlijnen van de drie onderdelen van het wetsvoorstel (punten 1 tot en met 3). Daarna worden enkele specifieke aspecten besproken.

¹ Kamerstukken II 2018/19, 32 043, nr. 457.

² Het voorstel biedt een vergelijkbare mogelijkheid voor derde pijler oudedagsvoorzieningen (lijfrente).

³ De RVU-heffing is een pseudo-eindheffing van werkgevers over uitkeringen uit een regeling voor vervroegde uittrekking. De pseudo-eindheffing wordt geheven naast de gebruikelijke (loon)belastingheffing over deze uitkeringen bij de werknemer.

⁴ De huidige regeling voor verlofsparen houdt volgens artikel 11, eerste lid, onderdeel r, onder 1°, van de Wet op de loonbelasting 1964 in dat aanspraken op vakantieverlof en compensatieverlof niet tot het loon behoren, voor zover deze aanspraken aan het einde van het kalenderjaar in totaal niet meer bedragen dan de arbeidsduur per week gerekend over een periode van vijftig weken. Heffing vindt plaats als het verlof wordt opgenomen of voor zover het maximum van vijftig (in het voorstel honderd) weken wordt overschreden.

1. Bedrag ineens

Volgens de toelichting bestaat toenemende behoefte aan meer flexibiliteit met betrekking tot het pensioen, waaronder de mogelijkheid om een deel van het pensioenvermogen ineens op te kunnen nemen.⁵ Ook wordt vermeld dat het Nederlandse stelsel, in vergelijking met dat van veel andere landen, deelnemers en pensioengerechtigden weinig keuzevrijheid biedt.

Tegen deze achtergrond past het voorliggende voorstel om de mogelijkheid te introduceren om een bedrag ineens op te nemen. Het ligt voor de hand dat daarbij voorwaarden en beperkingen worden gesteld. Het bieden van een mogelijkheid tot opname ineens mag immers niet de werking van het pensioenstelsel als geheel in gevaar brengen.

De voorwaarden die in het voorstel aan het recht op een bedrag ineens worden gesteld, roepen tegen de geschetste achtergrond echter wel vragen op.

a. Tijdstip

De mogelijkheid om een bedrag ineens op te nemen, wordt uitsluitend geboden op het tijdstip waarop het pensioen ingaat.⁶ Opname in de opbouwfase of uitkeringsfase is niet mogelijk. De vraag is waarom deze voorwaarde zo strikt is geformuleerd. De Afdeling wijst in dit verband op de problematiek van de zogenoemde lange balansen van huishoudens en de daarmee verband houdende beperkte vrije bestedingsruimte. In het kader van de advisering over de Miljoenennota 2020 is zij op deze problematiek uitgebreider ingegaan.⁷

Een gevolg van deze problematiek is dat juist in de opbouwfase grote behoefte kan bestaan aan de mogelijkheid een deel van het pensioen ineens op te nemen. Te denken valt aan situaties als studie van de kinderen, de aankoop van een eigen woning of ter medefinanciering van een sabbatical of studieverlof. Het voorstel zou aan het verminderen van die problematiek een nuttige bijdrage kunnen leveren, maar door de gestelde voorwaarden wordt dit effect grotendeels teniet gedaan. Van de beperking tot de ingangsdatum kan zelfs, zo is in één van de consultatiereacties opgemerkt, een perverse prikkel uitgaan om eerder met pensioen te gaan om de pensioenuitkering naar voren te kunnen halen.⁸

Bij de vormgeving van het keuzerecht is er bewust voor gekozen om voor te schrijven dat opname van een bedrag ineens op de ingangsdatum van het ouderdomspensioen dient plaats te vinden. Hier liggen verschillende redenen aan ten grondslag, die nader zijn toegelicht in paragraaf 2.3.4 van de memorie van toelichting. Allereerst wordt hiermee gewaarborgd dat de solidariteit binnen een pensioenfonds zo min mogelijk onder druk komt te staan, doordat op deze wijze selectie-effecten (met name in verband met gezondheid) worden beperkt. De voornoemde voorwaarde is ook ingegeven vanuit de gedachte dat deelnemers vaak pas rondom de pensioeningangsdatum de gehele financiële situatie na pensionering kunnen overzien. Daarnaast zorgt deze voorwaarde ervoor dat tijdens de opbouwfase geen beleggingsrendementen worden misgelopen, hetgeen wel het geval zou zijn als de opname van een bedrag ineens ook tijdens de opbouwfase zou worden toegestaan. Door de gedeeltelijke afkoop

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

⁶ Bij deeltijdpensioen naar rato. Bij oudedagsvoorzieningen in de derde pijler bestaat de mogelijkheid alleen op de ingangsdatum van de periodieke uitkeringen.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 3, p. 10/11.

⁸ Willis Towers Watson, consultatiereactie 9 december 2019.

enkel plaats te laten vinden op de ingangsdatum van het ouderdomspensioen, blijft het vermogen bovendien zoveel mogelijk behouden als oudedagsvoorziening. De eis dat de opname van een bedrag ineens alleen op de ingangsdatum van het ouderdomspensioen kan plaatsvinden strekt daarmee zowel ter bescherming van het collectief als de individuele deelnemer. Hoewel de stelling van de Afdeling dat ook gedurende de opbouwfase behoefte kan bestaan aan de mogelijkheid over meer liquide middelen te beschikken wordt onderkend, acht ik het keuzerecht dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd niet het geëigende instrument om daarin te voorzien. De welvaartswinst zou voor jongeren zeer beperkt zijn.

In paragraaf 2.3.4 van de memorie van toelichting is een figuur toegevoegd waarin wordt weergegeven in hoeverre er welvaartswinst aan de orde is door gedeeltelijke afkoop in de opbouwfase.

b. Hoog-laag

Een tweede belangrijke beperking in het voorstel is dat niet tegelijkertijd voor een bedrag ineens én een hoog-laag uitkering⁹ mag worden gekozen. Bij de hoog-laag pensioenuitkering mag de verhouding hoog tot laag niet meer zijn dan 100% tot 75%. Bovendien gelden voorwaarden ten aanzien van de periode dat de uitkering hoog mag zijn. Een hoog-laag uitkering heeft per saldo het effect dat een deel van de pensioenuitkering naar voren wordt gehaald. De omvang van het deel van het pensioen dat naar voren wordt gehaald, is bij een hoog-laag uitkering uiteindelijk vergelijkbaar met dat bij een bedrag ineens. Nu de meeste pensioenuitvoerders een hoog-laag uitkering al mogelijk maken, is de toegevoegde waarde van een bedrag ineens relatief beperkt. Daarbij speelt een belangrijke rol dat ten opzichte van een hoog-laag uitkering de gevolgen voor de heffing van inkomstenbelasting en inkomensafhankelijke regelingen (zoals toeslagen) bij een bedrag ineens in veel gevallen ongunstiger zijn (zie hierna onder c).

In de toelichting wordt in dit verband nog opgemerkt dat regelingen waarbij bij de pensioeningangsdatum ligt op een tijdstip vóór de AOW-leeftijd is bereikt en in die tussentijd (met AOW-gat) het pensioen (al dan niet geheel) wordt aangevuld met een (overbruggings)pensioen, die aanvulling ook geldt als hoog-laag uitkering.¹⁰ Indien daarvan gebruik wordt gemaakt, kan dus niet worden gekozen voor een bedrag van (maximaal) 10% ineens. Deze voorwaarde zal in de praktijk temeer betekenen dat van de thans voorgestelde regeling in veel gevallen geen gebruik zal (kunnen) worden gemaakt.

De introductie van het keuzerecht bedrag ineens – als specifieke invulling van de hoog-laagconstructie – draagt bij aan de flexibiliteit die deelnemers bij de start van de uitkeringsfase hebben in de aanwending van hun pensioenvermogen. Het pensioen kan daarmee beter worden afgestemd op de persoonlijke leefsituatie en bestedingsbehoefte. De toegevoegde waarde van het keuzerecht bedrag ineens ten opzichte van het hoog-laagpensioen is gelegen in het feit dat dit deelnemers de mogelijkheid biedt om in één keer een bedrag te ontvangen. Dit in tegenstelling tot het hoog-laagpensioen waarbij een deelnemer gedurende een langere periode (veelal tussen de 5 en 10 jaar) een hogere maandelijkse pensioenuitkering ontvangt. Het bedrag ineens kan

⁹ Bij hoog-laag uitkering is de uitkering in de eerste jaren van het pensioen hoger dan in de latere jaren.

¹⁰ Bij lijfrentes geldt niet een dergelijke beperking. Na een bedrag ineens is het daar mogelijk om voor (een deel van) het resterende kapitaal een tijdelijke lijfrente aan te kopen. Op die manier kan bij lijfrentes een bedrag ineens én een hoog-laaguitkering wel worden bereikt.

bijvoorbeeld worden benut voor de aflossing van schulden (zoals een hypotheek), reizen, zorgvoorzieningen of de verbouwing van de eigen woning. Zoals toegelicht in de memorie van toelichting blijkt uit diverse enquêtes dat deelnemers en pensioengerechtigden ook interesse hebben in een uitbreiding van de bestaande keuzemogelijkheden met de mogelijkheid om een deel van het pensioen als een bedrag ineens op te nemen. Bovendien heeft een deelnemer altijd het recht op een gedeeltelijke afkoop op pensioeningangsdatum ongeacht of dit in de pensioenovereenkomst is overeengekomen. Ik acht het wettelijke keuzerecht bedrag ineens daarmee van toegevoegde waarde op de huidige keuzemogelijkheden waarover een deelnemer reeds kan beschikken (indien de pensioenregeling erin voorziet).

Mocht een deelnemer behoefte hebben aan extra liquiditeit dan is het aan de deelnemer om te kiezen voor het hoog-laagpensioen of het bedrag ineens, afhankelijk van de eigen behoeften. De effecten die deze keuzemogelijkheden hebben op de verschuldigde inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen, de inkomensafhankelijke regelingen en de verschuldigdheid van de AOW-premie is een aspect voor een deelnemer om rekening mee te houden bij die afweging. Zie met betrekking tot dit laatste punt ook het vervolg van dit nader rapport.

Tot slot zij voor wat betreft de voorwaarde dat een deelnemer het opnemen van een bedrag ineens niet kan combineren met het hoog-laagpensioen nog opgemerkt dat dit een belangrijke voorwaarde wordt geacht ter bescherming van deelnemers. Hiermee 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 loslaten van deze voorwaarde wordt derhalve niet wenselijk geacht. Ten aanzien van de opmerking van de Afdeling over het overbruggingspensioen kan worden opgemerkt dat een overbrugging tot de AOW-datum ook ingevuld kan worden zonder een hoog-laag pensioenuitkering. Het naar voren halen van pensioen (mits geen hoog-laag) in combinatie met bijvoorbeeld spaargeld, salaris van een partner, een bedrag ineens, of eventueel de RVU-vrijgestelde vroegpensioenuitkering van de werkgever (die met voorliggend wetsvoorstel wordt gecreëerd) kan ook voor voldoende inkomen zorgen tijdens deze overbruggingsperiode. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

c. Belastingen/toeslagen

Verder merkt de Afdeling op dat de uitkering van een bedrag ineens in het jaar van die uitkering leidt tot een hoger verzamelinkomen voor de inkomstenbelasting.¹¹ Het gevolg daarvan is niet alleen een hogere inkomstenbelastingheffing (mede door afbouw heffingskortingen), maar mogelijk ook een hogere inkomensafhankelijke premie voor de Zorgverzekeringswet en afbouw van toeslagen.¹² In het bijzonder voor lagere inkomens betekent dit dat de betrokkene die kiest voor een pensioenbedrag ineens daarvan soms weinig netto overhoudt.¹³ Deze effecten lijken pensioen ineens (als variant van hoog-laag ten opzichte van een hoog-laag uitkering) in het bijzonder voor de lage inkomens onaantrekkelijk te maken.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 7.1.1.2.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 7.1.1.3.

¹³ In de toelichting ontbreken cijfervoorbeelden. In verschillende consultatiereacties op het voorstel wordt hierop gewezen. Daarbij zijn berekeningen gemaakt die erop zouden wijzen dat bij lage inkomens van een pensioenuitkering ineens per saldo niet meer dan circa 20% netto resteert. Van een uitkering ineens van € 10.000 blijft dan dus netto slechts € 2.000 over.

d. Informatievoorziening over het bedrag ineens

De toelichting signaleert terecht dat de introductie van de keuzevrijheid om bij pensioen een bedrag ineens op te nemen tot gevolg kan hebben dat het maken van een verantwoorde keuze voor deelnemers niet altijd eenvoudig is.¹⁴ De toelichting vermeldt dat pensioenuitvoerders de verplichting hebben om de aanspraakgerechtigde correct, duidelijk, evenwichtig en tijdig te informeren.¹⁵ Die informatie moet in ieder geval bevatten (i) de hoogte van de afkoopwaarde («het bedrag ineens»), (ii) de daarna resterende hoogte van de periodieke, levenslange pensioenuitkering en (iii) de hoogte van de periodieke, levenslange pensioenuitkering als geen gebruik wordt gemaakt van het keuzerecht.

De Afdeling merkt op dat een aanspraakgerechtigde ook precies dient te weten wat de consequenties van zijn keuze zijn voor de verschuldigde loon- en inkomstenbelasting, alsmede voor zijn aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen, waaronder toeslagen. Voor een weloverwogen keuze is ook een berekening van die gevolgen nodig. En zonder overzicht over de totale financiële en privésituatie van de aanspraakgerechtigde is het niet mogelijk om de gevolgen in kaart te brengen.

Dit betekent dat het voorstel meebrengt dat een weloverwogen keuze eigenlijk alleen met behulp van een financieel planner of andere deskundige zal kunnen worden gemaakt. Dit zijn kostbare adviestrajecten. Het risico dat betrokkenen onvoldoende zijn geïnformeerd en op basis van onjuiste aannames beslissingen nemen die uiteindelijk nadelig uitpakken is dan ook groot. Dit is te meer relevant, omdat juist degenen met lage inkomens, voor wie de gevolgen van het kiezen voor een bedrag ineens ingrijpend kunnen zijn,¹⁶ minder gemakkelijk toegang hebben tot de benodigde deskundigheid. Dit betekent dat volgens de Afdeling nadere voorzieningen nodig zijn om te voorkomen dat betrokkenen als gevolg van onvoldoende informatie tot beslissingen komen die voor hen zeer nadelig uitpakken.

In dit verband wijst de Afdeling er nog op dat het voorgaande ook, en mogelijk zelfs in nog sterkere mate, geldt voor de derde pijler oudedagsvoorzieningen.¹⁷

In de paragrafen c (belastingen/toeslagen) en d (informatievoorziening over het bedrag ineens) wijst de Afdeling op de gevolgen van het opnemen van een bedrag ineens voor (onder meer) de verschuldigde inkomstenbelastingen en het recht op inkomensafhankelijke regelingen en het belang dat een deelnemer goed op de hoogte is van de consequenties van het opnemen van een bedrag ineens.

In paragraaf 7.1.1 van de memorie van toelichting is uitgebreid aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen die opname van een bedrag ineens kan hebben voor de verschuldigde inkomstenbelasting, premies volksverzekeringen en het recht op inkomensafhankelijke regelingen. In lijn met de opmerkingen van de Afdeling ben ik ook van mening dat dit een belangrijk aspect voor een deelnemer is om rekening mee te houden bij

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 6.2.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragrafen 2.4.1. en 6.2.

¹⁶ Zie punt 1.

¹⁷ Daarbij moet worden bedacht dat er bij een oudedagsvoorziening in de derde pijler, zoals de memorie van toelichting (paragraaf 2.4.2) vermeldt, twee partijen zijn die moeten zorgdragen voor de informatievoorziening, de aanbieder waar de aanspraken zijn opgebouwd en de aanbieder van het uitkeringsproduct. Complicaties ontstaan doordat bij meerdere potentiële aanbieders een offerte zal worden opgevraagd en de uiteindelijke aanbieder van het uitkeringsproduct pas bekend is, nadat de consument zijn offerte heeft geaccepteerd.

de afweging om al dan niet gebruik te maken van het recht om een bedrag ineens op te nemen. Dit is overigens niet anders bij de reeds bestaande keuzemogelijkheden rondom pensioeningang. In de memorie van toelichting is nader ingegaan op de verplichtingen die in dit kader op een pensioenuitvoerder rusten. Op grond van de verplichting voor pensioenuitvoerders om deelnemers zorgvuldig te informeren, is het van belang dat pensioenuitvoerders in de informatievoorziening over het keuzerecht wijzen op (a) de mogelijkheid dat opname van een bedrag ineens gevolgen heeft voor de verschuldigde inkomstenbelasting, premies volksverzekeringen en het recht op inkomensafhankelijke regelingen en (b) waar en hoe nadere informatie kan worden verkregen (te denken valt aan een verwijzing naar de informatie en rekentools van de Belastingdienst, gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank en de mogelijkheid om financieel advies in te winnen bij hiervoor gespecialiseerde en gecertificeerde adviseurs). Deze verplichting wordt nader uitgewerkt in het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling. Uitgangspunt is dat de pensioenuitvoerder de deelnemer eerst generiek over de keuzemogelijkheden informeert, waaronder de mogelijkheid om een bedrag ineens op te nemen. De pensioenuitvoerder verstrekt vervolgens – indien een deelnemer verzoekt om meer informatie over de mogelijkheid om een bedrag ineens op te nemen – meer specifieke en persoonlijke informatie aan de deelnemer. Deze informatie dient in ieder geval de volgende informatie te omvatten: de hoogte van het bedrag ineens, de resterende hoogte van de periodieke levenslange pensioenuitkering na gebruik van het opnemen van een bedrag ineens en de hoogte van de periodieke levenslange pensioenuitkering als geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een bedrag ineens op te nemen. Daarnaast dient bij deze specifieke informatie expliciet de waarschuwing te worden opgenomen dat opname van een bedrag ineens gevolgen kan hebben voor de verschuldigde inkomstenbelasting, premies volksverzekeringen en het recht op inkomensafhankelijke regelingen. Door het bieden van inzicht in de gevolgen van opname van een bedrag ineens voor het uit te keren pensioen en expliciet te wijzen op mogelijke consequenties op andere terreinen, biedt de pensioenuitvoerder de deelnemer ondersteuning bij het maken van een keuze op een wijze die passend is bij de rol en verantwoordelijkheden van een pensioenuitvoerder. De deelnemer kan dan vervolgens zelf de keuze maken om wel of geen advies in te winnen bij een financieel adviseur alvorens een beslissing te nemen. Aangezien een pensioenuitvoerder niet beschikt over de volledige inkomenspositie van een deelnemer, is niet vereist dat de pensioenuitvoerder alle mogelijke gevolgen voor de verschuldigde inkomstenbelasting, premie volksverzekeringen en inkomensafhankelijke regelingen gedetailleerd uitwerkt in de informatievoorziening.

Ook bij derde pijler oudedagsvoorzieningen dient een aanbieder van een uitkeringsproduct de consument informatie te verstrekken over de hoogte van de gedeeltelijke uitkering als bedrag ineens, de resterende hoogte van de periodieke uitkeringen na gebruik van het keuzerecht en de hoogte van de periodieke uitkeringen als geen gebruik wordt gemaakt van het keuzerecht. In lagere regelgeving zal, ook ten aanzien van derde pijler producten, worden geregeld dat de aanbieder van een uitkeringsproduct de consument uitdrukkelijk gaat wijzen op de mogelijke invloed van de gedeeltelijke uitkering als bedrag ineens op de verschuldigde inkomstenbelasting, de inkomensafhankelijke regelingen en de verschuldigde premie volksverzekeringen. Door het bieden van inzicht in de gevolgen van opname van een bedrag ineens voor de periodieke uitkeringen en expliciet te wijzen om mogelijke consequenties op andere terreinen, biedt de aanbieder van een uitkeringsproduct de consument ondersteuning bij het maken van een keuze op een wijze die past bij de rol en verantwoorde-

lijkheden van de aanbieder van een uitkeringsproduct. Net als de pensioenuitvoerder hoeft de aanbieder van een uitkeringsproduct derhalve niet de financiële positie van de consument in kaart te brengen en alle mogelijke gevolgen uit te werken.

Bij de evaluatie van het wetsvoorstel zal expliciet aandacht besteed worden aan (onder meer) de doeltreffendheid en effecten van de waarborgen en voorwaarden waarmee de mogelijkheid om een bedrag ineens op te nemen is omkleed.

e. Conclusie

De Afdeling begrijpt, gelet op de behoefte aan meer flexibiliteit bij pensioenuitkeringen, de introductie van de mogelijkheid om een deel van het pensioen ineens op te nemen. De daaraan in het voorstel verbonden voorwaarden en de gevolgen voor de inkomstenbelasting en toeslagen leiden er echter toe dat de toegevoegde waarde voor de praktijk beperkt zal zijn en voor betrokkenen vaak negatieve gevolgen zal hebben. Veel betrokkenen zullen die gevolgen echter onvoldoende kunnen overzien. Zij zullen dan ook al snel zijn aangewezen op de diensten van financieel planners. De risico's zijn groot dat betrokkenen tot beslissingen komen die voor hen nadelig uitpakken.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen in het licht van het voorgaande. Voorts acht de Afdeling in het licht van deze conclusies een evaluatie van de effecten van de voorgestelde maatregel noodzakelijk.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in artikel VI van het wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen. De evaluatiebepaling strekt zich uit tot de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van (a) het keuzerecht bedrag ineens en (b) de uitbreiding van 50 naar 100 weken van de mogelijkheid om fiscaal gefaciliteerd verlof op te sparen. In de evaluatie zal specifiek aandacht worden besteed aan de waarborgen en voorwaarden waarmee het keuzerecht bedrag ineens is omkleed, mede met het oog op mogelijke neveneffecten van het keuzerecht (bijvoorbeeld op het terrein van de inkomensafhankelijke regelingen). Zie voor een nadere toelichting bij de evaluatiebepaling de artikelsgewijze toelichting bij artikel VI van het wetsvoorstel.

2. Regeling Vervroegd Uittreden (RVU)

Het wetsvoorstel voorziet in een tijdelijke versoepeling van de RVU-heffing.¹⁸ Deze tijdelijke maatregel is bedoeld om voor de korte termijn de belasting te verlagen die werkgevers verschuldigd zijn als zij hun oudere werknemers die werkend niet de AOW-gerechtigde leeftijd kunnen bereiken, tegemoet willen komen.¹⁹ Die versoepeling maakt het mogelijk dat werkgevers in de (maximaal) drie jaar vóór de AOW-leeftijd aan hun werknemers een bedrag kunnen meegeven dat na vermindering met de loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen gelijk is aan het nettobedrag van de AOW-uitkering (netto-AOW), zonder dat de werkgever hierover RVU-heffing is verschuldigd.

Daarbij wordt gesteld dat de maatregel is gericht op de groep werknemers die tegen het pensioen aan zit en die zich niet op de AOW-verhoging heeft kunnen voorbereiden («die zich overvallen voelt»).

¹⁸ De RVU-heffing is een pseudo-eindheffing van werkgevers over uitkeringen uit een regeling voor vervroegde uittreding. Deze pseudo-eindheffing komt naast de gebruikelijke (loon)belastingheffing over deze uitkeringen bij de werknemer.

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

De toelichting vermeldt tevens dat het kabinetsbeleid gericht blijft op de bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen.²⁰ Onder andere het behoud van voldoende arbeidspotentieel en financieel draagvlak voor collectieve voorzieningen zijn hiervoor het motief, zo wordt gesteld.

De Afdeling merkt op dat al over een langere periode maatregelen in dit verband zijn getroffen, zowel door financiële instrumenten, zoals de afschaffing van de VUT-regeling en introductie van de RVU-heffing, als door beleid gericht op duurzame inzetbaarheid. Het betreft niet alleen maatregelen van de overheid, maar in het bijzonder ook van sociale partners. Daarbij merkt de Afdeling op, dat de voorgestelde versoepeling van de RVU-heffing weinig soelaas zal bieden voor de problematiek van de zogenoemde zware beroepen: voor veel werknemers met een zwaar beroep geldt dat het al een ernstig probleem zal zijn om in dat beroep de oude AOW-leeftijd, van 65 jaar, werkend te halen.²¹ Daarvoor is dan ook niet zozeer de voorgestelde RVU-maatregel geschikt, als wel effectief beleid inzake duurzame inzetbaarheid.

De Afdeling begrijpt dat met de over een langere periode getroffen maatregelen niet alle knelpunten opgelost worden, en dat daarom onder omstandigheden een regeling die eerder stoppen met werken vergemakkelijkt in de rede kan liggen. Er moet echter voor worden gewaakt dat van het faciliteren daarvan een aanzuigende werking uitgaat en dat het ten koste zou gaan van de gezamenlijke inspanningen inzake de door het kabinet van belang geachte duurzame inzetbaarheid. Een generieke aanpak acht de Afdeling dan ook niet passend.

In dit verband valt op dat blijkens consultatiereacties op het voorstel verschillende ideeën lijken te bestaan over de betekenis van de voorgestelde maatregel. Enerzijds wordt benadrukt dat sprake moet zijn van maatwerk en dat geen generieke faciliteiten dienen te ontstaan.²² Anderzijds wordt gesproken over de uitvoering via een extern fonds, waarbij de suggestie wordt gewekt dat het hierbij om een generieke aanpak zou moeten gaan.²³ De toelichting lijkt te kiezen voor een tussenweg, namelijk die van een generieke aanpak op cao-niveau.²⁴

Aangezien de regelingen door de werkgever gefinancierd moeten worden en de werknemers in veel gevallen een deel van het eigen pensioen zullen moeten inzetten om de RVU-uitkeringen aan te vullen, gaat het kabinet ervan uit dat er sprake is van voldoende «checks and balances», aldus de toelichting.

Omdat niet van sociale partners mag worden verwacht dat zij in de (cao-)praktijk ook het algemene belang van (sectoroverstijgende) duurzame inzetbaarheid ten volle in aanmerking zullen nemen, ligt het in de rede om nadere voorwaarden te stellen.

Tot slot, wat betreft het argument dat een groep werknemers zich onvoldoende heeft kunnen voorbereiden (omdat die werknemers in 2015 overvallen zijn), merkt de Afdeling nog op, dat ditzelfde argument onlangs ook is aangevoerd bij de voorstellen om de AOW-leeftijd minder snel te laten stijgen dan eerder was voorzien.²⁵ De noodzaak van een tegemoetkoming voor de groep die zich overvallen voelde door de eerder doorge-

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.1.

²¹ Vergelijk Kamerstukken II 2009/10, 32 247, nr. 4.

²² Zie in het bijzonder de consultatiereactie van VNO/NCW.

²³ Zie in het bijzonder de consultatiereactie van FNV.

²⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2.

²⁵ Zie Kamerstukken II 2018/19, 35 223, nr. 3, p. 2, bij de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd, alsook de toelichting bij het wetsvoorstel verandering koppeling AOW-leeftijd, waarover de Afdeling onlangs heeft geadviseerd (advies van 1 april 2020, W12.20.0070/III).

voerde AOW-leeftijdsvrhoging, dient nader te worden toegelicht mede nu deze leeftijdsvrhoging immers tegelijkertijd deels wordt terugge-draaid.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel op dit punt aan te scherpen.

Allereerst wordt ingegaan op de samenloop tussen de maatregelen rondom eerder uittreden en duurzame inzetbaarheid. Ik onderschrijf de opmerking van de Afdeling dat effectief beleid inzake duurzame inzetbaarheid belangrijk is. Dat geldt voor iedereen in de beroepsbevolking en dus ook voor werknemers die hun werk als zwaar ervaren. Daarom investeert het kabinet fors in duurzame inzetbaarheid. Per 2021 opent de Tijdelijke subsidieregeling duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden (1 miljard euro tot en met 2025). Deze regeling, die tot en met 18 september a.s. in de fase van internetconsultatie zit, gaat sectorale maatwerkafspraken rondom duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden faciliteren. Daarnaast is dit jaar het structurele Meerjarig Investeringsprogramma duurzame inzetbaarheid en leven lang ontwikkelen gestart (structureel 10 miljoen euro per jaar). Het doel daarvan is om werkend Nederland (werkgevers en werkenden, opdrachtgevers en zzp'ers) te bewegen tijdig te investeren in duurzame inzetbaarheid. Voor een uitgebreide toelichting bij zowel de tijdelijke subsidieregeling als het meerjarig investeringsprogramma verwijs ik naar mijn brief van 6 juli jl. aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2019/20, 25 883, nr. 388). Een dergelijke investering in duurzame inzetbaarheid kost tijd eer het tot effect leidt en totdat de activiteiten die gericht zijn op duurzame inzetbaarheid een vanzelfsprekend onderdeel vormen van personeelsbeleid en bedrijfsprocessen. Onder de huidige groep oudere werknemers zijn er dan ook werknemers voor wie deze investering mogelijk onvoldoende effect zal hebben en voor wie het moeilijk is om door te werken tot het pensioen. Daarom is ervoor gekozen werkgevers voor een periode van vijf jaar de mogelijkheid te bieden om aan oudere werknemers die, bijvoorbeeld vanwege de zwaarte van het werk, niet kunnen doorwerken tot de pensioendatum een uitkering aan te bieden die is vrijgesteld van de RVU-heffing waarmee ze eerder kunnen uittreden. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt.

De Afdeling waarschuwt voorts voor een mogelijke aanzuigende werking van de maatregelen rondom vervroegd uittreden en het risico dat dit ten koste kan gaan van de inspanningen op het gebied van duurzame inzetbaarheid. Dit risico is bij het uitwerken van het wetsvoorstel onderkend. Mede daarom zijn voorwaarden gesteld aan het beroep op de drempelvrijstelling in de RVU-heffing. De gestelde voorwaarden borgen prudent gebruik. Er is daarbij bewust gekozen voor een generieke vrijstelling. Op deze manier wordt de ruimte geboden aan sociale partners om maatwerkafspraken te maken op sectoraal niveau of op het niveau van de individuele werkgever. Maatwerk mogelijk maken op sectoraal niveau is wenselijk, omdat onmogelijk op centraal niveau is vast te stellen voor welke (groepen) werknemers deze regeling zou moeten gelden. Cao-partners op decentraal niveau zijn het best in staat dit onderscheid te maken. Zij krijgen door het generieke karakter van de vrijstelling voldoende ruimte om recht te doen aan de specifieke (werk)omstandigheden van hun sector. Het ligt hierbij voor de hand dat de vrijstelling door de sociale partners met name wordt benut voor specifieke groepen werknemers waarvan zij bijvoorbeeld menen dat de zwaarte van het werk in combinatie met de veranderingen in de AOW-leeftijd van de afgelopen jaren het moeilijk maakt om door te werken tot de pensioengerechtigde leeftijd. Zie in dit kader ook hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Het generieke karakter van de maatregel zou

ertoe kunnen leiden dat de regeling breder wordt ingezet dan voor de bedoelde doelgroep. Aangezien de regelingen door de werkgever gefinancierd moeten worden en de werknemer in veel gevallen een deel van het eigen pensioen zal moeten inzetten om de uitkeringen aan te vullen, wordt er in het voorstel evenwel vanuit gegaan dat er sprake is van voldoende «checks and balances» om dit risico te ondervangen.

Benadrukt zij verder dat de inzet op duurzame inzetbaarheid en de tijdelijke maatregel rondom eerder uittreden naast elkaar bestaan. Er wordt tijdelijk ruimte geboden voor vervroegde uittreding. Daarnaast wordt ook nu al onverkort ingezet op het verbeteren van de duurzame inzetbaarheid van werkenden. De Afdeling heeft gelijk dat het een nauwe balans is tussen het een en het ander. Een van de doelstellingen van de reeds genoemde tijdelijke subsidieregeling is dan ook dat werkgevers en werkenden zich vanzelfsprekend bewust zijn van hun verantwoordelijkheid voor duurzame inzetbaarheid. Daarom stelt de subsidieregeling ook de verplichting dat als subsidie wordt ontvangen voor eerder uittreden, ook geïnvesteerd moet worden in duurzame inzetbaarheid. Tot slot, de maatregelen rondom eerder uittreden zijn tijdelijk. De maatregelen rondom duurzame inzetbaarheid zijn dat niet. Ook vanaf 2025 blijft de overheid een rol spelen bij duurzame inzetbaarheid, onder andere door de voortzetting van het Meerjarig Investeringsprogramma duurzame inzetbaarheid en leven lang ontwikkelen. Dit programma zal zich blijvend richten op het creëren van bewustwording en het verspreiden en toepasbaar maken van kennis en interventies. Hiermee biedt het programma, ook na de tijdelijke subsidieregeling, structurele ondersteuning aan werkgevers en werkenden, opdrachtgevers en zzp'ers op het gebied van duurzame inzetbaarheid en leven lang ontwikkelen. Alles overwegende heeft het advies van de Afdeling niet geleid tot aanpassing van het voorstel op dit punt.

De Afdeling adviseert voorts aandacht te besteden aan de drempelvrijstelling in de RVU-heffing in het licht van de minder snel stijgende AOW-leeftijd. De temporisering van de AOW-leeftijdsvrhoging, de versoepeling van de structurele koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting en de introductie van een tijdelijke drempelvrijstelling in de RVU-heffing zijn allen onderdeel van het pensioenakkoord. Doel van de voorstellen is om werknemers in goede gezondheid de pensioendatum te laten behalen en overgangsmaatregelen te treffen voor werknemers die overvallen zijn door de verhoging van de AOW-leeftijd en moeite hebben gezond de eindstreep te halen. Om dit doel te realiseren is ook de vrijstelling van de RVU-heffing van belang omdat – hoewel de stijging is getemporiseerd – de AOW-leeftijd desondanks omhoog gaat. De huidige oudere werknemers kunnen zich alsnog overvallen voelen door de leeftijdsverhoging en niet in staat zijn gezond werkend de AOW-leeftijd te bereiken. Dit geldt in het bijzonder voor de oudere werknemers die het werk als zwaar ervaren. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting op dit punt verduidelijkt.

3. Uitbreiding verlofsparen

Op dit moment kunnen werknemers maximaal 50 weken fiscaal gefaciliteerd vakantieverlof en compensatieverlof opsparen.²⁶ Voorgesteld wordt deze fiscale faciliteit voor verlofsparen te verdubbelen van 50 naar 100 weken. De cumulatie met de RVU-maatregel betekent dat eerder stoppen met werken aanzienlijk wordt gefaciliteerd. De hiervoor gesignaleerde spanning met het overheidsbeleid inzake duurzame inzetbaarheid van mensen wordt daarmee vergroot. Het generieke karakter van deze

²⁶ Artikel 11, eerste lid, onderdeel r, onder 1°, van de Wet op de loonbelasting 1964.

maatregel brengt bovendien mee, dat deze maatregel ook van toepassing is wanneer geen sprake is van een situatie waarin eerder stoppen met werken volgens het wetsvoorstel in de rede kan liggen.

Daarenboven merkt de Afdeling op dat dit voorstel afbreuk doet aan de gewenste mobiliteit van met name oudere werknemers, nu het verlof is gekoppeld aan de dienstbetrekking en dus vervalt bij het wisselen van werkgever.

Het is op zichzelf voorstelbaar dat een maatregel als deze wordt getroffen voor bepaalde groepen die moeite hebben om werkend de pensioenleeftijd te halen en voor wie weinig of geen alternatieven beschikbaar zijn. Dat vergt echter een veel gericht aanpak dan thans wordt voorgesteld. Daarbij moet ook worden bedacht dat door deze maatregel het risico bestaat dat mensen het verlof – dat ze eigenlijk nodig hebben om te herstellen – niet opnemen, maar opsparen, en dat dit de kans dat deze mensen werkend de pensioenleeftijd halen negatief kan beïnvloeden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

In het licht van de opmerking van de Afdeling is het wenselijk te benadrukken dat de doelstelling van de voorgestelde uitbreiding van de fiscale ruimte voor het sparen van bovenwettelijk verlof niet enkel het faciliteren van eerder stoppen met werken is. Zoals vermeld in de memorie van toelichting is het idee dat het opgebouwde verlof op allerlei momenten gedurende de loopbaan (gedeeltelijk) kan worden opgenomen. Dit geeft werknemers de ruimte om zelf hun duurzame inzetbaarheid te vergroten, bijvoorbeeld door het extra gespaarde verlof in te zetten om een aantal jaar voor de pensioenleeftijd minder te gaan werken maar het kan ook worden ingezet om gedurende de loopbaan tijd te nemen voor omscholing of een sabbatical. De voorgestelde maatregel heeft dus ook als doel bij te dragen aan de duurzame inzetbaarheid van mensen gedurende de loopbaan. Bij wisseling van werkgever wordt het gespaard verlof uitbetaald. Werknemers hebben dan dus alsnog voordeel van het sparen van verlof. Het advies van de Afdeling heeft niet geleid tot aanpassingen van het voorstel op dit punt.

Er is bewust gekozen voor een generieke maatregel. Op deze manier wordt de ruimte geboden aan sociale partners om maatwerkafspraken te maken op sectoraal niveau of op het niveau van de individuele werkgever. Zij krijgen door het generieke karakter van de uitbreiding voldoende ruimte om recht te doen aan de specifieke (werk)omstandigheden en het bovenwettelijk verlof zo optimaal mogelijk in te zetten. Het advies van de Afdeling heeft niet geleid tot aanpassingen van het voorstel op dit punt.

4. Vaststellen maximale hoogte bedrag ineens

Voor de manier waarop het bedrag ineens bij een pensioenovereenkomst wordt vastgesteld, maakt het voorstel geen onderscheid naar gelang er sprake is van een uitkeringsovereenkomst, een kapitaalovereenkomst of een premieovereenkomst.²⁷

De pensioenuitvoerder dient volgens het voorstel bij de vaststelling van de afkoopwaarde door vaststelling van een afkoopvoet te waarborgen dat geen onderscheid gemaakt wordt tussen mannen en vrouwen, waarbij voldaan wordt aan het vereiste van collectieve actuariële gelijkwaardigheid. Volgens de toelichting dient daarnaast bij het vaststellen van het bedrag ineens te worden uitgegaan van de contante waarde van de

²⁷ Artikel 10 van de Pensioenwet.

pensioenaanspraken.²⁸ De toelichting op deze punten lijkt zich met name te richten op uitkeringsovereenkomsten.

De Afdeling adviseert in de toelichting te preciseren wat deze voorschriften voor de vaststelling van het bedrag ineens betekenen voor de kapitaalovereenkomst en voor de premieovereenkomst.

Het keuzerecht is inderdaad niet afhankelijk van het type pensioenovereenkomst en daarmee van toepassing op kapitaalovereenkomsten, premieovereenkomsten en uitkeringsovereenkomsten. In de memorie van toelichting is allereerst het uitgangspunt weergegeven dat voor het bepalen van de afkoopwaarde wordt aangesloten bij reeds bestaande wettelijke afkoopmogelijkheden. Voor de reeds bestaande afkoopmogelijkheden is in lagere regelgeving geregeld dat de afkoopwaarde wordt vastgesteld door middel van een afkoopvoet (Hoofdstuk 5 van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling). Enkel bij uitkeringsovereenkomsten moet de waarde van de pensioenaanspraak contant gemaakt worden. Bij premie- en kapitaalovereenkomsten geldt dat de waarde van de aanspraak overeenkomt met het beschikbare gespaarde vermogen.

De verdere toelichting in paragraaf 2.3.5 is specifiek geschreven om de gevolgen van de gedeeltelijke afkoop bij pensioenfondsen met negatieve of positieve buffers te verduidelijken. Een pensioenfonds keert te allen tijde de afkoopwaarde uit aan de deelnemer. Het is niet toegestaan om de afkoopwaarde te verlagen of te verhogen in geval van tekorten respectievelijk overschotten. Besloten is de memorie van toelichting op deze onderdelen te verduidelijken.

5. Bedrag ineens en partners

a. Toestemming

De pensioenuitvoerder is volgens het voorstel verplicht om over te gaan tot afkoop als is voldaan aan de voorwaarden van het voorgestelde artikel 69a, eerste lid, van de Pensioenwet dan wel artikel 80b, eerste lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Het voorgestelde derde lid van deze artikelen bepaalt dat bij gebruikmaking van het recht om een bedrag ineens op te nemen, de toestemming is vereist van de partner die begunstigde is voor partnerpensioen, indien de hoogte daarvan door gebruikmaking van het afkooprecht wordt verlaagd.

Deze toestemmingseis is nauwelijks toegelicht. Kennelijk hoeft de pensioenuitvoerder ook niet te controleren of sprake is van een dergelijke toestemming. Indien de pensioenuitvoerder constateert dat die toestemming ontbreekt, verschoont dat hem althans niet van zijn verplichting om over te gaan tot afkoop, zoals neergelegd in het eerste lid van deze voorgestelde artikelen. Dat roept de vraag op wat precies de betekenis is van het voorgestelde derde lid.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

Doel van de toestemmingseis bij het recht op afkoop is de bescherming van de partner die begunstigde is voor het partnerpensioen. Immers, gebruikmaking van het recht op afkoop van een deel van de opgebouwde aanspraken op ouderdomspensioen kan leiden tot een verlaging van het partnerpensioen. Hiervan kan onder meer sprake zijn indien de hoogte van het partnerpensioen is afgeleid van de hoogte van het ouderdoms-

²⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.5. (aanpassing MinSZW).

pensioen. Het laten afkopen van een deel van de aanspraken op ouderdomspensioen, leidt in dat geval tevens tot een verlaging van het partnerpensioen.

In de situatie dat gebruikmaking van het recht op afkoop gevolgen heeft voor de hoogte van het partnerpensioen is een pensioenuitvoerder alleen verplicht op verzoek van de deelnemer of gewezen deelnemer de afkoop uit te voeren, als duidelijk is dat de partner die begunstigde is voor het partnerpensioen daarvoor toestemming heeft gegeven. Dit dient de pensioenuitvoerder te controleren alvorens over te gaan tot de afkoop. Om te voorkomen dat hierover verwarring kan ontstaan, zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling de voorgestelde artikelen 69a van de Pensioenwet en 80b van de Wet verplichte beroepspensioenregeling aangepast. De toestemmingseis is expliciet toegevoegd aan de opsomming van voorwaarden voor het recht op afkoop in artikel 69a, eerste lid, van de Pensioenwet en 80b, eerste lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling in plaats van in een afzonderlijk artikellid. Tevens is de memorie van toelichting op dit punt aangescherpt.

b. Echtscheiding

De opname van een bedrag ineens kan in situaties van echtscheiding gevolgen hebben voor de ex-partner. De toelichting vermeldt in dit verband, dat er bij echtscheiding twee methoden van verdeling bestaan: verevening en conversie.

In dit verband kan de vraag rijzen of bij de beoordeling of sprake is van benadeling van de ex-partner uitsluitend gekeken moet worden naar de directe gevolgen voor de pensioenuitkering, of dat ook rekening moet worden gehouden met eventuele gevolgen voor de inkomstenbelasting en inkomensafhankelijke regelingen (toeslagen).

Verder wordt in de toelichting niet ingegaan op de situaties van voor de inwerkingtreding van de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding. Weliswaar maakte de pensioenverdeling toen onderdeel uit van de verdeling van de huwelijksgoederengemeenschap, maar pensioenverdeling heeft lang niet altijd plaatsgevonden.²⁹

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op deze beide punten in te gaan.

1. Indirecte gevolgen voor de partner

De bepaling uit artikel 7, derde lid, van de Wet verevening pensioenrechten bij scheiden (Wvps) voorkomt bij afkoop van pensioen benadeling van de ex-partner op pensioengebied, maar strekt niet zover dat eventuele andere effecten, bijvoorbeeld op de inkomstenbelasting of inkomensafhankelijke regelingen, voor de ex-partner ook meegewogen moeten worden. Afkoop is toegestaan indien op redelijke wijze rekening is gehouden met de pensioenbelangen van de tot verevening gerechtigde echtgenoot. Uit de toelichting bij artikel 7, derde lid, van de Wvps blijkt dat de wetgever deze bepaling heeft opgenomen «teneinde te voorkomen dat afkoop bemoeilijkt zou worden» (Kamerstukken II 1990/91, 21 893, nr. 3). De nieuwe keuzemogelijkheid bedrag ineens heeft bij een verdeling van het pensioen (vanwege scheiding) via de verdeelmethode verevening ook direct effect op de verdelingsgerechtigde echtgenoot. Dat geldt overigens voor alle keuzes die de verdelingsplichtige echtgenoot maakt in het kader van pensionering, deze zijn leidend voor de verdelingsgerechtigde

²⁹ Bij echtscheidingen tussen 27 november 1981 en 1 mei 1995 is HR 27 november 1981, NJ 1982, 503 (Boon/Van Loon) van belang.

echtgenoot. Het pensioenrecht blijft toebehoren aan de verdelingsplichtige echtgenoot, en de uitbetaling ervan is daarmee dus afhankelijk van zijn/haar leven en de keuzes die de verdelingsplichtige echtgenoot maakt. De verdelingsgerechtigde echtgenoot kan geen eigen keuzes maken over het verevende pensioen waar hij/zij een recht op uitbetaling op heeft. Dit was ook een van de belangrijkste aanleidingen om de standaard verdeelmethode verevening voor pensioen bij scheiding aan te passen in conversie (Wet pensioenverdeling bij scheiding 2022, Kamerstukken II 2018/19, 35 287, nr. 3). Bij de verdeelmethode conversie is deze afhankelijkheid van de keuzes van de verdelingsplichtige echtgenoot niet aan de orde. Beide ex-partners hebben een eigen aanspraak op ouderdomspensioen en kunnen hier hun eigen keuzes bij maken, zonder dat dit effect heeft op het pensioen van de ander.

Op het moment dat de verdelingsplichtige echtgenoot met pensioen gaat en voornemens is om een bedrag ineens op te nemen, zal hij/zij op dat moment rekening moeten houden met de impact van die keuze op de pensioenbelangen van de ex-partner. Van de verdelingsplichtige echtgenoot kan niet worden verlangd om rekening te houden met de gehele financiële huishouding van de ex-partner.

II. Scheiding voor inwerkingtreding Wvps

De Afdeling mist in de toelichting situaties van voor de inwerkingtreding van de Wvps. De Wvps is op 1 mei 1995 in werking getreden en geeft een invulling aan het door de Hoge Raad in het arrest Boon/Van Loon geformuleerde uitgangspunt, dat ouderdomspensioen bij scheiding in principe bij de verdeling van de gemeenschap tussen de ex-echtgenoten in aanmerking wordt genomen (Arrest van de Hoge Raad van 27 november 1981, NJ 1982, 503). Het arrest bepaalde dat bij een boedelscheiding de waarde van de pensioenrechten verrekend moest worden. Pensioenverrekening impliceert een waardedeling, een verrekening van de contante waarde van pensioenrechten en heeft een huwelijksvermogensrechtelijke basis (Bij de Wvps wordt pensioenverevening gehanteerd, wat niet geënt is op het huwelijksvermogensrecht. Bij pensioenverevening wordt het ouderdomspensioen gedeeld en is in beginsel niet de (contante) waarde van dat pensioen de maatstaf aan de hand waarvan moet worden verdeeld). Het huwelijksvermogensrecht gaat uit van een afrekening tussen de echtgenoten die in beginsel onmiddellijk na de scheiding dient te worden geëffectueerd. De Hoge Raad heeft er overigens zelf op gewezen dat de eisen van redelijkheid en billijkheid vaak (kunnen) meebrengen dat de verrekening van de tijdens het huwelijk opgebouwde pensioenaanspraken slechts kan plaatsvinden door een voorwaardelijke uitkering (uitgestelde afrekening pas vanaf het moment dat de pensioenaanspraken tot uitkering komen) (HR 27 november 1981, NJ 1982, 503, HR 24 juni 1983, NJ 1984, 554 en HR 30 september 1983, NJ 1984, 555). Vaak zal de rechter hier een uitspraak over hebben gedaan.

Bij een deel van de scheidingen waar het arrest op van toepassing is, zal daadwerkelijk al een afrekening hebben plaatsgevonden. In die gevallen merkt de ex-partner niks van de opname van een bedrag ineens op pensioeningangsdatum door de verdelingsplichtige echtgenoot. De verdeling (verrekening) heeft immers al plaatsgevonden. Bij het deel van de scheidingen waar het arrest op van toepassing is en er een uitgestelde afrekening (voorwaardelijke uitkering vanaf pensioendatum) aan de orde is, geldt dat de ex-partner recht blijft houden op die – veelal door de rechter vastgestelde – afrekening. De uitbetaling van de voorwaardelijke uitkering zal de ex-partner zelf met de verdelingsplichtige echtgenoot moeten regelen. Voor de verdelingsplichtige echtgenoot kan aan de orde zijn dat een bedrag ineens de uitbetaling aan de ex-partner bemoeilijkt,

omdat het maandelijks te ontvangen pensioenbedrag voor de verdelingsplichtige echtgenoot lager wordt. Hij/zij zal zelf moeten bepalen of de resterende pensioenuitkering (na bedrag ineens) voldoende is om ook de maandelijkse afrekening aan de ex-partner te kunnen voldoen en tevens zelf van rond te kunnen komen.

In de periode voorafgaand aan 27 november 1981 (datum arrest Boon/Van Loon) werd pensioen gezien als een recht dat zodanig verknocht was aan de persoon die het pensioen had opgebouwd, dat zelfs geen verrekening mogelijk was. In de Wvps is echter een bepaling opgenomen die de Wvps van overeenkomstige toepassing verklaard op scheidingen vóór 27 november 1981, mits het huwelijk ten minste 18 jaren heeft geduurd, er tijdens het huwelijk minderjarige kinderen waren van de echtgenoten tezamen of van één van hen, en aan enkele aanvullende bepalingen wordt voldaan (Artikel 12, tweede lid, van de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding). Daar waar de Wvps van overeenkomstige toepassing is, geldt ook de bepaling (artikel 7, derde lid, Wvps) over geen nadelige gevolgen voor de ex-partner bij afkoop.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting aangevuld.

6. Bedrag ineens en (restant) eigen beheer pensioen

In het kader van het uitfasen van pensioen in eigen beheer bestond in de jaren 2017, 2018 en 2019 de mogelijkheid om dit pensioen af te kopen, om te zetten in een oudedagsverplichting (ODV), zonder dat de pensioenaanspraak werd belast als loon uit een vroegere dienstbetrekking.³⁰ Van die mogelijkheid tot omzetting in een ODV is ruim 53.000 keer gebruik gemaakt. Als een pensioen in eigen beheer in de jaren 2017, 2018 en 2019 niet is afgekocht of omgezet in een ODV, is nu sprake van een zogenoemd bevroren pensioen in eigen beheer.³¹

a. Oudedagsverplichting (ODV)

De ODV is geen pensioen of derde pijler oudedagsvoorziening, maar een oudedagsvoorziening met een eigen regime in de loonbelasting.³² Volgens het wettelijke kader kan de ODV geruisloos worden aangewend ter verkrijging van een lijfrente, een lijfrenterekening of een lijfrentebeleggingsrecht. Als de ODV daarvoor wordt aangewend, is sprake van een derde pijler pensioen en krijgt de directeur groot aandeelhouder (dga) de mogelijkheid om te kiezen voor een bedrag ineens. Als de ODV niet aldus wordt aangewend, moet de vennootschap de waarde van de aanspraak op ODV in beginsel in een periode van twintig jaar uitkeren aan de dga.³³ De dga heeft dan niet de mogelijkheid om te kiezen voor een bedrag ineens. In de toelichting wordt gesteld dat het bij deze vormgeving niet past om de ODV nu met dezelfde mogelijkheden te voorzien zoals die voor de tweede en derde pijler worden voorgesteld.³⁴ Een inhoudelijke motivering voor deze stelling ontbreekt.

³⁰ Artikel 38n, tweede lid, onderdeel b, Wet op de loonbelasting 1964, zoals dat luidde tot en met 31 december 2019.

³¹ Voor deze situatie is artikel 38n van de Wet op de loonbelasting 1964 leidend.

³² Zie artikel 38p van de Wet op de loonbelasting 1964.

³³ Zie artikel 38p, tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

³⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 9.1.

De Afdeling adviseert de uitzondering voor de ODV in de toelichting overtuigend te motiveren, dan wel de keuzemogelijkheid voor een bedrag ineens ook toe te staan voor de ODV, en het voorstel en de toelichting overeenkomstig aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting met betrekking tot de uitzondering voor de ODV aangevuld.

b. Bevroren pensioen in eigen beheer

Beoogd uitgangspunt is dat het keuzerecht voor een bedrag ineens ook gaat gelden voor een bevroren pensioen in eigen beheer.³⁵ Voorgesteld wordt om aan artikel 38n Wet op de loonbelasting 1964 een zin toe te voegen, die een bedrag ineens ook voor bevroren pensioen in eigen beheer mogelijk maakt. Die zin verklaart artikel 19b, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964³⁶ van overeenkomstige toepassing, onder door Onze Minister bij beleidsregel te stellen voorwaarden.³⁷ Volgens de toelichting zal de Minister van Financiën aan deze mogelijkheid van een bedrag ineens nadere voorwaarden stellen in lijn met hetgeen wordt geregeld voor de gedeeltelijke afkoop van een tweedepijlerpensioen.³⁸

De Afdeling acht het niet juist dat deze voorwaarden bij beleidsregel worden gesteld. Zij adviseert dat een dergelijke bevoegdheid, in lijn met de corresponderende bevoegdheid bij het tweedepijlerpensioen³⁹, wordt toegekend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen met inachtneming van het voorgaande.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn het wetsvoorstel en de memorie zodanig aangepast dat er een rechtstreekse delegatie wordt voorgesteld aan de Minister van Financiën. Tevens is de delegatiebepaling verduidelijkt door te bepalen dat bij ministeriële regeling voorwaarden zullen worden gesteld wanneer artikel 19b, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964) zoals dat artikel op 31 december 2016 luidde, niet van toepassing is voor zover een afkoopsom wordt uitgekeerd met overeenkomstige toepassing van artikel 69a van de Pensioenwet.

7. RVU-versoepeling

a. Per inhoudingsplichtige

De voorgestelde RVU-versoepeling geldt per inhoudingsplichtige. Het maximumbedrag per inhoudingsplichtige staat los van de omvang van het dienstverband bij die inhoudingsplichtige. In het voorstel wordt ook geen rekening gehouden met andere dienstverbanden die de werknemer wellicht heeft. Bij verschillende deeltijd dienstverbanden bij afzonderlijke

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

³⁶ Dat artikellid bepaalt onder meer dat bij een bedrag ineens artikel 19b, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 niet van toepassing is, zodat de (volledige) aanspraak niet wordt aangemerkt als loon uit vroegere dienstbetrekking.

³⁷ Overigens zij opgemerkt dat uit de toelichting niet duidelijk volgt wat moet worden verstaan onder de overeenkomstige toepassing van artikel 19b, vierde lid. Een aanvulling van de toelichting op dit punt is wenselijk.

³⁸ Memorie van toelichting, artikelsgewijs, artikel V, onderdeel F.

³⁹ Zie voorgesteld artikel 69a, vijfde lid, van de Pensioenwet en voorgesteld artikel 80b, vijfde lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

inhoudingsplichtigen kan aan een werknemer dus een groter bedrag zonder RVU-heffing worden uitgekeerd.⁴⁰ Een dergelijk effect lijkt niet te zijn beoogd.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

Een dergelijk effect is niet beoogd. Het is de bedoeling dat per werknemer een keer de vrijstelling wordt benut. Deze bedoeling is nogmaals onderstreept in paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting. In diezelfde paragraaf is toegelicht dat de hoogte van de drempelvrijstelling is gekoppeld aan de AOW omdat het bedrag dat door de werkgever wordt verstrekt in principe voldoende moet kunnen zijn voor de werknemer om in het levensonderhoud te kunnen voorzien en dat het zodoende ook een reële mogelijkheid biedt om vervroegd uit te treden. Het is echter onwenselijk om wettelijk te bepalen dit te beperken door de drempelvrijstelling te corrigeren met de omvang van het dienstverband. De hoogte van de AOW-uitkering is immers ook onafhankelijk van de omvang van het dienstverband. Uiteraard kunnen individuele werkgevers en werknemers en sociale partners afspraken maken over de hoogte van de RVU-uitkeringen, bijvoorbeeld door de deeltijdfactor wel te laten meewegen als een werknemer ook nog een ander dienstverband heeft en daarover ook een gedeeltelijke RVU-bijdrage ontvangt. De drempelvrijstelling kent slechts een wettelijk maximum en geen minimum.

b. Tijdelijkheid

De toelichting gaat uit van een tijdelijke versoepeling van de RVU-heffing, namelijk voor een periode van vijf jaar.⁴¹ Hoewel met het voorgestelde artikel V, onderdeel E, de versoepeling zal komen te vervallen, komt die tijdelijkheid in de wettekst niet tot uitdrukking. Voor de inwerkingtreding van de wet wordt in artikel VI immers enkel voorgesteld dat dat gebeurt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert de wettekst en de toelichting op dit punt met elkaar in overeenstemming te brengen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting aangepast. De beoogde einddatum van 31 december 2025 – en daarmee de tijdelijkheid van de voorgestelde maatregel – volgt overigens ook reeds uit het voorgestelde overgangsrecht dat hieronder verder wordt toegelicht.

c. Overgangsregeling

Voor de periode 2026 tot en met 2028 zal in lagere regelgeving overgangsrecht worden opgenomen, zo stelt de toelichting.⁴² De bedoeling daarvan is dat de wettelijke bepalingen per 31 december 2025 in die periode van toepassing blijven op reeds voor 1 januari 2026 ontstane RVU-regelingen die onder het bereik van de vrijstelling vallen. Het heeft de voorkeur dit overgangsrecht op te nemen in het onderhavige voorstel en niet in lagere

⁴⁰ Bij werknemers vindt in dit soort situaties correctie plaats via de inkomstenbelastingheffing. Daarvan is bij de RVU-heffing (een pseudo-eindheffing bij de werkgever) echter geen sprake. Daardoor kan cumulatie optreden.

⁴¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2 en artikelsgewijs, artikel VI.

⁴² Memorie van toelichting, paragraaf 3.3, voetnoot 34, en artikelsgewijs, artikel V, onderdeel E.

*regelgeving, tenzij dit gelet op de doelgroep, de geldigheidsduur of de toegankelijkheid, onwenselijk zou zijn.*⁴³

De Afdeling adviseert de overgangsbepaling in het wetsvoorstel zelf op te nemen, dan wel in de toelichting te motiveren waarom dit onwenselijk zou zijn.

In lijn met het advies van de Afdeling is de overgangsregeling opgenomen in het wetsvoorstel, namelijk in artikel 39j Wet LB 1964. De eerder voorgestelde voorwaarde voor toepassing van de overgangsregeling, namelijk dat van RVU-heffing vrijgestelde bijdragen en premies uiterlijk per 31 december 2025 afgestort dienen te zijn bij een fonds of verzekeraar is niet langer opgenomen. Daarnaast wordt de drempelvrijstelling ook in de jaren 2026, 2027 en 2028 geïndexeerd, in tegenstelling tot wat eerder opgenomen was. Door deze aanpassingen is de overgangsregeling eenvoudiger uitvoerbaar en blijft deze ook gedurende de overgangperiode gekoppeld aan de netto-AOW-uitkering. Deze aanpassingen hebben geen gevolgen voor het bereik van de overgangsregeling. Deze blijft gelden voor regelingen voor vervroegde uittreding voor (gewezen) werknemers die uiterlijk op 31 december 2028 de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken.

A. Nadere wijzigingen

Naast bovengenoemde aanpassingen die voortvloeien uit het advies van de Afdeling is van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele redactionele wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting door te voeren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann*

Ik verzoek U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

⁴³ Zie ook Aanwijzing 5.60 van de aanwijzingen voor de regelgeving.