

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. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2021

Met deze brief informeer ik u – mede namens de taatssecretarissen van Financiën – over de stand van zaken met betrekking tot het keuzerecht voor een gedeeltelijke afkoop van het ouderdomspensioen («bedrag ineens»), vanwege enkele toezeggingen die ik heb gedaan tijdens de behandeling van de Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen in de Tweede Kamer op 5 november 2020 (Kamerstuk 35 555, nr. 18) en in de Eerste Kamer op 12 januari jl.

In onderhavige brief ga ik in hoofdstuk 1 in op het vervolgtraject inzake het keuzerecht bedrag ineens. Vervolgens licht ik in hoofdstuk 2 toe hoe bedrag ineens doorwerkt in de internationale belastingverdragen. In hoofdstuk 3 ga ik in op de maatregelen getroffen worden om te voorkomen dat een deelnemer een keuze maakt die achteraf bezien onverstandig uitpakt. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de mogelijkheid om een bedrag ineens uit te zonderen van (huur)toeslag. Op verzoek van de Tweede Kamer stuur ik met deze brief de concept AMvB inzake de informatieverplichtingen mee (hoofdstuk 5)¹. Tot slot ga ik in hoofdstuk 6 (en bijlage 1) in op een correctie op antwoorden op schriftelijke vragen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

1. Vervolgtraject bedrag ineens

Tijdens de behandeling van de Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen in de Eerste Kamer d.d. 12 januari jl. (Handelingen I 2020/21, nr. 20, item 8) heb ik – mede naar aanleiding van de motie Oomen-Ruijten cs.² – toegezegd de inwerkingtredingsdatum van het keuzerecht bedrag ineens met één jaar op te schuiven naar 1 januari 2023. Dit geeft pensioenuitvoerders meer tijd om hun voorbereiding ten aanzien van dit keuzerecht zorgvuldig in te richten. Daarnaast heb ik aangegeven deze extra tijd te willen gebruiken om met pensioenuitvoerders te bekijken welke aanpassingen noodzakelijk zijn om de uitvoerbaarheid van de doorgevoerde aanpassingen van het wetsvoorstel via de tweede nota van wijziging³ te verbeteren. In die tweede nota van wijziging is geregeld dat een deelnemer voorafgaand aan zijn gewenste pensioeningangsdatum de keuze krijgt om een bedrag ineens tot uitkering te laten komen op de pensioeningangsdatum óf in de maand februari van het jaar volgend op het jaar waarin de AOW-gerechtigde leeftijd wordt bereikt (mits iemand met pensioen gaat voorafgaand aan dit moment). Deze nota van wijziging heb ik ingediend naar aanleiding van de zorgen in de Tweede Kamer over de zogenaamde «geboortedatumproblematiek», waarmee bedoeld werd dat mensen naar rato AOW-premie betalen in het jaar waarin zij AOW-gerechtigd worden. Naar gelang de verjaardag later in dat jaar plaatsvindt, wordt er meer AOW-premie betaald dan wanneer de verjaardag in het begin van dat jaar valt. Pensioenuitvoerders hebben aangegeven dat de tweede nota van wijziging de uitvoerbaarheid van het keuzerecht voor hen te complex maakt. Ik bekijk op dit moment samen met (vertegenwoordigers van) pensioenuitvoerders en aanbieders van oudedagsvoorzieningen in de derde pijler welke oplossingen noodzakelijk zijn, zodat de complexiteit vermindert, de uitvoeringskosten verminderen en de begrijpelijkheid voor de deelnemer verbetert. Hierbij is het belangrijk om ook oog te houden voor juridische aspecten, bijvoorbeeld op het punt van gelijke behandeling. Zodra ik met pensioenuitvoerders een werkbare oplossing heb gevonden, informeer ik u daarover.

2. Internationale aspecten bedrag ineens

Tijdens het wetgevingsoverleg van 5 november 2020 in de Tweede Kamer heb ik aan de leden Smeulders (GroenLinks) en Omtzigt (CDA) toegezegd om na overleg met de Staatssecretaris van Financiën in te gaan op de vraag hoe de uitkering van het bedrag ineens in internationale situaties uitwerkt. Meer specifiek is tijdens het wetgevingsoverleg gevraagd hoe het wetsvoorstel uit zou werken voor personen die (tijdelijk) verhuizen naar Duitsland, België, Spanje, Frankrijk en Ierland. Daarbij heb ik toegezegd in te gaan op de vraag of er in relatie tot deze landen sprake is van een heffingslek.

In de nota naar aanleiding van het verslag ben ik ingegaan op de behandeling van het bedrag ineens onder de belastingverdragen met Spanje, Frankrijk, België en Duitsland.⁴ Kort gezegd geldt onder de belastingverdragen die Nederland heeft gesloten met Spanje en Frankrijk een exclusief heffingsrecht voor het woonland van de ontvanger van een pensioen of andere soortgelijke beloning. Indien een inwoner van een van deze landen een pensioen uit Nederland ontvangt en gebruikmaakt van de mogelijkheid het bedrag ineens op te nemen dan is het gevolg van deze belastingverdragen dat het woonland hierover het heffingsrecht heeft.

² Kamerstuk 35 555, H.

³ Kamerstuk 35 555, nr. 17.

⁴ Kamerstuk 35 555, nr. 6, p. 26–27.

De belastingverdragen die Nederland heeft gesloten met België en Duitsland bevatten een specifieke bepaling voor de afkoop van pensioen. Op grond van het belastingverdrag tussen Nederland en België geldt, kort gezegd, dat het bronland belasting mag heffen over een pensioenafkoopsom die wordt uitbetaald vóór de pensioeningangsdatum. Omdat het bij het bedrag ineens een (gedeeltelijke) afkoop betreft op de pensioeningangsdatum, geldt voor de verdeling van heffingsrechten over het bedrag ineens dat wordt opgenomen door een inwoner van België echter de hoofdregel voor pensioenen. Deze hoofdregel houdt in dat het woonland het heffingsrecht heeft over het pensioen (waaronder dus het bedrag ineens), tenzij, samengevat, het pensioen in België niet tegen het algemene tarief wordt belast en een bepaald maximum wordt overschreden.

Het belastingverdrag tussen Nederland en Duitsland regelt dat pensioenafkoopsommen altijd in het bronland mogen worden belast. Nederland kan dus heffen over pensioenafkoopsommen in de vorm van een bedrag ineens die worden betaald aan een inwoner van Duitsland. Een dergelijke afspraak over de verdeling van heffingsrechten bij afkoopsommen is ook opgenomen in het belastingverdrag tussen Nederland en Ierland.

Belastingverdragen zijn met name bedoeld om heffingsrechten te verdelen om daarmee dubbele belasting te voorkomen. De wijze waarop landen toegekende heffingsrechten naar hun nationale recht effectueren, valt onder hun eigen soevereiniteit. Nederland is gebonden aan de belastingverdragen en kan daar dus voor het bedrag ineens niet van afwijken. Ook niet als een land op een andere manier invulling geeft aan zijn heffingsrecht dan Nederland. Het is echter al geruime tijd verdragsbeleid dat Nederland zich bij onderhandelingen ervoor inzet dat in ieder geval het heffingsrecht over, kort gezegd, pensioenafkoopsommen wordt toegewezen aan het bronland, zodat wordt voorkomen dat in Nederland fiscaal gefacilieerd pensioen in het buitenland fiscaal voordelig kan worden afgekocht. Deze verdragsinzet is niet in alle belastingverdragen al gerealiseerd.

Het voorgaande brengt mee dat het denkbaar is dat inwoners van bepaalde landen – afhankelijk van het lokale belastingrecht – een lagere belastingdruk ervaren dan het geval zou zijn geweest als zij in Nederland zouden wonen. De verwachting is echter dat slechts een zeer beperkte groep zal emigreren om van dergelijke mogelijkheden gebruik te maken. Emigratie heeft in het algemeen namelijk een grote impact op het persoonlijke leven. Voor de raming is ingeschat dat voor slechts 0,1% van de mensen die met pensioen gaan het potentiële voordeel groot genoeg is, en dat van deze zeer kleine groep naar verwachting 20% daadwerkelijk deze stap zal maken.⁵ Deze 20% is de standaardcategorie bij een onzeker maar niet te verwaarlozen gedragseffect. In totaal gaat het dus om 0,02% van de mensen die met pensioen gaan, oftewel jaarlijks enige tientallen personen. Als een persoon claimt niet langer inwoner te zijn van Nederland en zich beroept op een belastingverdrag met een ander land zal bovendien voor de toepassing van dat belastingverdrag moeten worden beoordeeld of deze persoon wel daadwerkelijk inwoner is geworden van dit land. Indien een (tijdelijke) emigratie hoofdzakelijk is gebaseerd op het claimen van een voordeel uit een belastingverdrag, kunnen daarnaast ook antimisbruikmaatregelen van toepassing zijn – zoals de Principal Purposes Test (PPT) die in veel verdragen via het Multilateraal Instrument (MLI) doorwerkt – waardoor deze verdragsvoorwaarden kunnen worden geweigerd. De Belastingdienst zal in een

⁵ Zie ook CPB, *Certificering budgettaire raming Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen, 2020* (Bijlage bij Kamerstuk 35 555, nr. 6).

voorkomend geval kritisch bezien of een (tijdelijke) emigratie hoofdzakelijk is ingegeven vanuit fiscale motieven.

3. Spijtoptanten

Tijdens het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer van 5 november 2020 is door meerdere partijen aandacht gevraagd voor de gevolgen van de uitkering van een bedrag ineens voor de belastingdruk en de toeslagen. Door het lid Omtzigt (CDA) is in dat kader gevraagd of er maatregelen kunnen worden getroffen om te voorkomen dat een deelnemer een keuze maakt die achteraf bezien onverstandig uitpakt.

Naast de voorwaarden die aan de gedeeltelijke afkoop zijn gesteld, zoals een maximum van 10% en het uitsluiten van de combinatie met het hoog-laagpensioen, is ten aanzien van de gevolgen voor de belastingdruk en toeslagen de informatieverstrekking van groot belang. De informatievoorziening vanuit de pensioenuitvoerder is erop gericht te voorkomen dat een deelnemer een onverstandige keuze maakt. Een deelnemer die interesse heeft in het gebruikmaken van de gedeeltelijke afkoop, ontvangt ten minste tweemaal informatie van de pensioenuitvoerder. Allereerst wordt de deelnemer tijdig voor de pensioendatum geïnformeerd over het bestaan van het keuzerecht. Indien de deelnemer overweegt gebruik te maken van de gedeeltelijke afkoop, kan de deelnemer de pensioenuitvoerder verzoeken meer specifieke en persoonlijke informatie te verstrekken. De pensioenuitvoerder verstrekt de deelnemer op basis van dit verzoek een tweede, meer persoonlijke en specifieke informatiebrief. De specifieke informatie van de pensioenuitvoerder geeft aan wat de hoogte is van het bedrag ineens, de hoogte van de levenslange periodieke pensioenuitkering als de deelnemer wel dan wel geen gebruik maakt van het keuzerecht. Daarnaast zal in lagere regelgeving worden bepaald dat de specifieke informatie waarschuwingen moet bevatten ten aanzien van de mogelijke effecten op verschuldigde inkomstenbelasting, premies volksverzekeringen en toeslagen. Bovendien wordt de deelnemer actief gewezen op de websites van onder meer de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank, waar hij verdere informatie over de consequenties kan vinden. Zo kan op de website van de Belastingdienst door middel van een proefberekening worden ingeschat wat de gevolgen voor de toeslagen zijn bij een bepaald jaarinkomen. Door de algemene en specifieke informatievoorziening wordt een deelnemer bewust gemaakt van de mogelijke nadelige gevolgen van de gedeeltelijke afkoop, waarmee wordt getracht te voorkomen dat een deelnemer een onverstandige keuze maakt. Naast de hiervoor genoemde informatieverplichtingen voor de pensioenuitvoerder ben ik voornemens om in het wetsvoorstel toekomst pensioenen⁶ een keuzebegeleidingsnorm te introduceren, die voor alle keuzemogelijkheden gaat gelden en daarmee dus ook voor bedrag ineens. Op basis van deze norm wordt van pensioenuitvoerders gevraagd om deelnemers op een adequate wijze te begeleiden bij het maken van keuzes.

Als de deelnemer na ontvangst van de specifieke informatie kiest voor de uitbetaling van het bedrag ineens en daarmee voor een verlaging van de maandelijkse pensioenuitkeringen, dan is deze keuze definitief. Het bedrag ineens zal worden uitgekeerd onder inhouding van de verschuldigde loonheffingen. Deze loonheffingen worden afgedragen door de pensioenuitvoerder.

Tijdens het wetgevingsoverleg heb ik aangegeven dat een hoge belastingdruk in dat jaar, gemiddeld zou kunnen worden met twee aansluitende belastingjaren (in totaal drie aaneengesloten jaren waarover wordt

⁶ Overheid.nl | Consultatie Wet toekomst pensioenen (internetconsultatie.nl).

gemiddeld), om zo de fiscale gevolgen enigszins te beperken. Op de website van de Belastingdienst is uitgebreide informatie te vinden over hoe middelen werkt. Belastingmiddeling leidt tot een herrekening van de verschuldigde belasting en werkt niet door naar toeslagen.

Achteraf wijzigen van de keuze voor een bedrag ineens heeft geen gevolgen voor de belastingheffing, omdat het bedrag ineens reeds genoten is. Daarmee is de belastingheffing definitief. Bovendien zou terugdraaien leiden tot een correctie in de pensioenadministratie, maar ook tot een correctie van de pensioenuitkering. In beginsel moet het bedrag ineens bruto van de deelnemer worden teruggevorderd. De deelnemer voert dit bruto teruggevorderde bedrag op als negatief loon in de aangifte inkomstenbelasting die betrekking heeft op het jaar van terugbetaling. Bij terugbetaling binnen het jaar kan worden volstaan met terugvordering van het netto bedrag als er voldoende ruimte is voor verrekening met andere ingehouden en af te dragen loonheffing. Wel moet de pensioenuitvoerder de loonaangifte aanpassen. De hiervoor beschreven handelingen zijn erg complex voor de deelnemer en de pensioenuitvoerder.

Van een pensioenuitvoerder kan niet worden verlangd dat deze de mogelijkheid biedt om terug te komen op een eerdere keuze. Ook roept het bieden van zo'n terugdraaimogelijkheid de vraag op naar een generieke regeling voor andere keuzemogelijkheden, wat haaks staat op het uitgangspunt dat de belastingheffing zoveel mogelijk aansluit bij het feitelijk moment van uitbetalen en bovendien vanuit de oogpunten van administratieve lastendruk en complexiteitsreductie, bezwaarlijk is.

Alles overziend acht ik het derhalve niet verstandig om op voorhand door middel van regelgeving ervoor te zorgen dat herstel van een keuze die achteraf nadelig uitpakt, toe te staan. De keuze voor een bedrag ineens is een vrijwillige keuze, waarbij ik met de inzet van de uitgebreide informatie- en waarschuwingsverplichtingen vooraf en het stellen van voorwaarden zoals het maximeren van het bedrag ineens, juist problemen beoog te voorkomen.

4. Bedrag ineens en toeslagen

In het wetgevingsoverleg van 5 november 2020 over het wetsvoorstel bedrag ineens, RVU en verlofsparen heeft het lid Omtzigt (CDA) gevraagd een oplossing te vinden voor mensen die vanwege het bedrag ineens hun toeslagen kwijtraken.⁷ In het debat werd daarbij expliciet als oplossing genoemd het uitzonderen van de afkoopsom in verband met de gedeeltelijke afkoop voor de huurtoeslag. In het wetgevingsoverleg heb ik toegezegd in een brief in te willen gaan op deze materie, en ook de behandeling van afkoop van kleine pensioenen in dit verband nader toe te lichten. Daarbij heb ik aangegeven dat het opnemen van uitzonderingen bij de vaststelling van toeslagen leidt tot vergroting van de uitvoeringscomplexiteit en ik op voorhand geen verwachtingen wil wekken.

Tijdens het debat in de Eerste Kamer over het hiervoor genoemde wetsvoorstel heeft het lid Oomen-Ruijten (CDA) eveneens aandacht gevraagd voor de gevolgen van de gedeeltelijke afkoop voor toeslagen in het jaar volgend op het jaar waarin de afkoopsom wordt uitgekeerd. Zij noemt als mogelijk gevolg het terugbetalen van toeslagen. Tijdens dit debat heeft het lid Oomen-Ruijten gevraagd of de afkoopsom in verband met de gedeeltelijke afkoop kan worden uitgezonderd bij de vaststelling

⁷ Kamerstuk 35 555, nr. 18.

van de huurtoeslag. De door haar ingediende motie⁸ sluit daarop aan. De onderhavige brief geeft ook uitvoering aan een deel van hetgeen is verzocht in de motie.

Beschouwing

De basis van het toeslagenstelsel steunt op het principe van draagkracht. Toeslagen bieden inkomensondersteuning en borgen de financiële toegankelijkheid van zorg, kinderopvang en huurwoningen. In dat perspectief bezien is het voor het draagvlak voor inkomensafhankelijke overheidssteun belangrijk dat er een goede onderbouwing bestaat om uitzonderingen te introduceren.

Het huidige toeslagensysteem kent een aantal uitzonderingen. In de huurtoeslag kunnen enkele limitatief opgesomde inkomensbronnen op verzoek buiten beschouwing gelaten worden bij het vaststellen van het toetsingsinkomen.⁹ Dat geldt ook voor de vermogenstoets in de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget.¹⁰ Deze uitzonderingen hebben vrijwel allemaal met elkaar gemeen dat het om hele specifieke situaties gaat waar mensen zelf geen invloed hebben op de inkomensbron of het vermogen. Het overkomt hen als het ware. Voorbeelden van dergelijke uitzonderingen op inkomen zijn nabetalingen, afkoopsommen klein pensioen en verhogingen van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Voorbeelden van uitzonderingen op vermogen zijn bijvoorbeeld (immateriële) schadevergoedingen, vergoedingen voor slachtoffers van seksueel misbruik en uitkeringen aan gewonde oorlogsveteranen. Onder bijzondere omstandigheden kunnen voor het vermogen ook tijdelijke uitzonderingen worden gemaakt, zoals de tijdelijke uitzondering van de uitgekeerde bedragen in het kader van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag.

Anders dan bij de hiervoor geschetste uitzonderingen, waar door de betreffende personen geen invloed kan worden uitgeoefend op de inkomensbron of het vermogen, is in het geval van de gedeeltelijke afkoop sprake van een keuzerecht. Iemand kan door gebruikmaking van het keuzerecht zijn/haar financiële draagkracht beïnvloeden. Het keuzerecht zorgt ervoor dat iemand vrijelijk kan beschikken over een extra inkomen, en dit inkomen aan elk doel kan besteden dat wenselijk wordt bevonden. Bovendien leidt een bedrag ineens op pensioendatum tot een lager levenslang pensioen, met als mogelijk later gevolg recht op een hogere toeslag. Als de gevolgen van een bedrag ineens op pensioendatum ongunstig zijn – bijvoorbeeld het moeten terugbetalen van (een deel van) ontvangen toeslag(en) – dan hoeft een deelnemer geen gebruik te maken van het keuzerecht.

Klein pensioen

Bij een bedrag ineens is, evenals bij afkoop klein pensioen sprake van afkoop van (een deel van het) pensioen. De gevolgtrekking dat voor bedrag ineens, evenals voor afkoop klein pensioen, een uitzondering zou moeten (kunnen) gelden voor het toetsingsinkomen bij de huurtoeslag is echter niet direct logisch. De uitzondering van een afkoopsom klein pensioen bij het toetsingsinkomen voor de huurtoeslag staat op een limitatieve lijst en komt voort uit overgangsrecht uit de Huursubsidiewet.¹¹ Het feit dat het initiatief voor eenzijdige, tussentijdse afkoop

⁸ Kamerstuk 35 555, H.

⁹ Artikel 2b van het Besluit op de huurtoeslag.

¹⁰ Artikel 9e van de Uitvoeringsregeling AWIR.

¹¹ Artikel 2b, eerste lid onder a, van het Besluit op de huurtoeslag.

kleine pensioenen bij de pensioenuitvoerder lag en een deelnemer daar geen invloed op kon uitoefenen, was daarvoor bepalend. In het verleden kon veel vaker dan nu (door invoering van de Wet waardeoverdracht klein pensioen) zonder instemming van de gewezen deelnemer een klein pensioen eenzijdig tussentijds worden afgekocht. Tegenwoordig kan de pensioenuitvoerder vaak pas afkopen als de gewezen pensioendeelnemer instemt dan wel geen bezwaar maakt tegen de afkoop.¹² Men heeft nu dus vaker dan vroeger invloed op de afkoop en dus de ontvangst van de afkoopsom.

Een relevant verschil tussen beide soorten pensioenafkoop ziet op het doel van de afkoop. Pensioenuitvoerders hebben het recht om kleine pensioenen af te kopen. Het recht heeft ten doel het opschonen van de administraties van pensioenuitvoerders en daarmee het verlagen van de uitvoeringskosten. Het tot pensioendatum blijven administreren van kleine pensioenen van gewezen deelnemers is relatief duur ten opzichte van de opbrengst vanaf pensioendatum voor de gewezen pensioendeelnemer. Het collectief heeft dus in zekere zin ook baat bij de afkoop van deze kleine pensioenen.¹³ In dat licht bezien ligt het in de rede dat de afkoop van klein pensioen (zeker in die gevallen waar het individu de afkoop niet kan beïnvloeden) niet nadelig uitpakt voor de deelnemer voor wat betreft de huurtoeslag.

Het kunnen kiezen voor een bedrag ineens op de pensioeningangsdatum kent een andere doelstelling, namelijk het bieden van maatwerk ten aanzien van de aanwending van het pensioenvermogen. De pensioendeelnemer heeft het recht om op pensioendatum maximaal 10% van de waarde van het opgebouwde ouderdomspensioen uit te laten betalen. Het collectief heeft hier geen belang bij. Het is een individuele, vrijwillige keuze. Indien gebruikmaking van deze keuze gevolgen heeft voor een toeslag, zal de deelnemer dit moeten meewegen bij de keuze tot het wel of niet gedeeltelijk afkopen van het ouderdomspensioen.

Complex stelsel

Het kabinet heeft in de kabinetsreactie op IBO Toeslagen van april 2020¹⁴ geconcludeerd dat het huidige toeslagenstelsel voor een grote groep burgers niet goed werkt. De voorschotsystematiek in combinatie met een sterke inkomensafhankelijkheid en veel complexe grondslagen leidt tot een groot aantal terugvorderingen en nabetalingen, en daarmee tot veel onzekerheid voor de aanvrager. Met het toeslagenstelsel wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de actuele behoefte van huishoudens. Het beoogt met de vele grondslagen rekening te houden met een grote variatie in omstandigheden (bijvoorbeeld de hoogte van de huur of het aantal uren kinderopvang en de draagkracht (het actuele inkomen)). De keerzijde hiervan is een complex toeslagenstelsel, dat veel vraagt van de uitvoering en niet goed is te voorzien door burgers. Het stelsel verwacht daarmee erg veel van degene die de toeslag moet aanvragen en is daarmee ingewikkeld voor burgers.

Het kabinet wil dat het stelsel meer zekerheid en voorspelbaarheid biedt. In de kabinetsreactie benadrukte het kabinet daarom dat eenvoud het sleutelwoord is. Eind 2020 is de *Eindrapportage alternatieven voor het toeslagenstelsel*¹⁵ naar de Tweede Kamer gestuurd. Met deze rapportage

¹² Artikel 66 van de Pensioenwet en artikel 78 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

¹³ Het opschonen van de pensioenadministratie kan tevens bereikt worden door middel van een waardeoverdracht van de kleine pensioenen naar de nieuwe pensioenuitvoerder, waar het kan uitgroeien tot een groter pensioen.

¹⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 624.

¹⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 760.

wordt een brede set opties gegeven om bij de formatie te kunnen besluiten over de toekomst van het stelsel.

Bezien vanuit de wens om rekening te houden met bijzondere omstandigheden is het toevoegen van een extra uitzondering op het inkomensbegrip begrijpelijk. Een nieuwe uitzondering in het gehele toeslagensysteem, dan wel specifiek bij de huurtoeslag, vergroot echter wederom de complexiteit van toeslagen. Bezien in het licht van de problematiek van het toeslagensstelsel, weegt het argument dat het niet wenselijk is de complexiteit verder te vergroten, zwaar voor het kabinet. Daarnaast zou het toevoegen van een extra uitzondering ook gezien moeten worden in het licht van andere inkomensafhankelijke regelingen. Voor andere inkomensafhankelijke regelingen, zoals die in de socialezekerheidswetgeving en de zorg, wordt ook geen uitzondering voorzien voor de gedeeltelijke afkoop van het ouderdomspensioen.

Draagkracht

In het huidige toeslagensysteem wordt op jaarbasis bekeken in hoeverre men qua inkomen en vermogen voldoet aan de geldende grenzen voor de toeslagen en hoe hoog de toeslagen in dat jaar zullen zijn. Aan het begin van het jaar wordt op basis van een inschatting van het inkomen en vermogen berekend hoeveel toeslag iemand gedurende het jaar dient te ontvangen. De inschatting geschiedt (mede) op basis van wijzigingen die burgers doorgeven. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de burger zelf. Indien in een jaar het inkomen hoger is dan verwacht, of de vermogensgrens overschreden wordt, heeft dat tot gevolg dat er in dat jaar geen (of minder) recht bestaat op de betreffende toeslag(en). Eventueel te veel ontvangen toeslag dient terugbetaald te worden. In het volgende jaar wordt het recht op toeslag opnieuw vastgesteld op basis van de dan geldende normen voor inkomen en vermogen. Bij de huurtoeslag is sinds 2020 de doorwerking van een inkomensstijging beperkt vanwege het vervallen van de harde inkomensgrenzen.¹⁶

Het kan voorkomen dat iemand door het opnemen van een bedrag ineens in het desbetreffende jaar een dermate hoog inkomen heeft, dat er geen recht is op inkomensondersteuning in de vorm van toeslagen. In ieder jaar wordt afzonderlijk beoordeeld of iemand op basis van zijn of haar inkomen en vermogen recht heeft op toeslag. Indien dat het geval is, herleeft het recht op toeslag, ofwel kan men (opnieuw) een aanvraag indienen. Daarom raakt men bij een overschrijding van een grens in principe niet definitief een recht op een toeslag kwijt. Uitzondering hierop is op dit moment de uitzonderlijke situatie dat in hetzelfde jaar sprake is van overschrijding van de maximum huurgrens in de huurtoeslag en een overschrijding van de inkomens- of vermogensgrens van de huurtoeslag. In het kader van de motie¹⁷ van de leden Lodders (VVD) en Van Weyenberg (D66) wordt bekeken welke verbeteringen binnen het huidige toeslagenstelsel mogelijk zijn, en wordt ook een oplossing voor dit specifieke punt uitgewerkt.

¹⁶ Vanaf 1 januari 2020 is de wijziging van de Wet op de huurtoeslag van kracht. In de wet komen de maximale inkomensgrenzen te vervallen, waardoor de huurtoeslag bij een stijging van het inkomen geleidelijk en over een langer inkomenstraject wordt afgebouwd. De wet zorgt ervoor dat iemand niet langer, door een kleine stijging van het inkomen, direct het recht op huurtoeslag verliest.

¹⁷ Kamerstuk 35 572, nr. 49.

Afrondend

Bij voorliggend vraagstuk moet er een afweging worden gemaakt tussen de positie van het individu (is beïnvloeding van de eigen positie mogelijk), het recht willen doen aan het draagkrachtprincipe van het toeslagensysteem, het gevolg van een extra uitzondering voor de uitvoering van het toeslagensysteem, en het doenvermogen van mensen. Alles overziend kom ik tot de conclusie dat er onvoldoende onderbouwing gegeven kan worden voor het opnemen van een uitzonderingsgrond voor een bedrag ineens bij toeslagen.

De oplossing van het gesignaleerde probleem lijkt juist gezocht te moeten worden in de beoordeling van de gevolgen van de gedeeltelijke afkoop, voorafgaand aan de keuze om een deel van het ouderdomspensioen af te kopen. Bij de afweging om hiervan gebruik te maken zal een deelnemer voor zichzelf inzichtelijk moeten maken of en zo ja, welke gevolgen de gedeeltelijke afkoop heeft voor toeslagen. Een goede informatievoorziening vanuit pensioenuitvoerders, aanbieders van oudedagsvoorzieningen in de derde pijler, de Belastingdienst, de SVB en eventueel een financieel adviseur draagt bij aan het voorkomen van een onverstandige keuze door deelnemers. Deelnemers kunnen bij het inzichtelijk maken van de gevolgen van de gedeeltelijke afkoop gebruik maken van de reeds bestaande informatie over toeslagen die te vinden is op bijvoorbeeld de website van de rijksoverheid en de Belastingdienst. Daarnaast zal bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) – die met deze brief wordt meegezonden¹⁸ – worden voorgeschreven dat pensioenuitvoerders en aanbieders van oudedagsvoorzieningen in de derde pijler deelnemers dienen te waarschuwen dat het opnemen van een bedrag ineens mogelijk effecten kan hebben op de verschuldigde inkomstenbelasting, premie volksverzekeringen en toeslagen. Daarnaast worden deelnemers verwezen naar website(s) waar en hoe nadere informatie kan worden verkregen. Zo kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de website van de Belastingdienst waar door middel van een proefberekening kan worden ingeschat wat de gevolgen voor de toeslagen zijn bij een bepaald jaarinkomen.

5. AMvB bedrag ineens

In het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer heb ik toegezegd de concept AMvB inzake de informatieverplichtingen te sturen. Daarom stuur ik gelijktijdig met deze brief de concept AMvB toe¹⁹, de versie zoals deze in september 2020 voor consultatie is opengesteld. Voor de volledigheid vermeld ik hierbij dat vanwege het vervolgtraject de AMvB mogelijk op een later moment nog zal worden aangepast.

6. Correctie op antwoorden op schriftelijke vragen

Ter beantwoording van schriftelijke vragen van het lid Omtzigt (CDA) zijn voorbeeldberekeningen gemaakt voor de inkomensgevolgen van een bedrag ineens.²⁰ Achteraf is gebleken dat de voorbeelden waarin een AOW-gerechtigde op 1 december met pensioen gaat niet correct zijn. De inkomensafhankelijke bijdrage Zvw is in deze voorbeelden te hoog. Tijdens de behandeling van de wet in de Eerste Kamer heb ik deze

¹⁸ Dit betreft een concept algemene maatregel van bestuur. Deze heeft van 18 september 2020 tot 16 oktober 2020 open gestaan voor internetconsultatie.

¹⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²⁰ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 689.

correctie toegelicht, maar per abuis bij het onderdeel «introdectie tijdelijke drempelvrijstelling RVU» uit diezelfde wet. Volledigheidshalve heb ik daarom in de bijlage van deze brief de juiste berekeningen opgenomen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

Het lid Omtzigt (CDA) heeft op 29 oktober 2020 schriftelijke vragen ingediend over «de hoge marginale druk over een pensioenuitkering ineens en het feit dat het van je geboortedatum afhangt of je soms 20% extra belasting moet betalen over een uitkering ineens». In de beantwoording zijn in de rekenvoorbeelden bij vragen 9 en 10, die gaan over pensionering per 1 december, de gevolgen voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw niet goed weergegeven. Hieronder wordt dit toegelicht en zijn de correcte tabellen opgenomen.

Voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw is de maximale grondslag op jaarbasis rond € 60.000. Per maand geldt 1/12 van de jaargrondslag (rond € 5.000) als maximum. De grondslag loopt per maand cumulatief op. Wanneer iemand in december met pensioen gaat, is de maximale grondslag voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw gelijk aan de maximum maandgrondslag van circa € 5.000. De inkomensafhankelijke bijdrage over het bedrag ineens is in dit geval als gevolg maximaal circa € 300. In de voorbeelden in de antwoorden 9 en 10 staan hogere bedragen weergegeven, omdat daarin is uitgegaan van de maximum grondslag op jaarbasis. De bijstelling heeft geen gevolgen voor het toetsingsinkomen en daarom niet voor toeslagen.

Omdat de grondslag cumulatief oploopt, heeft de maximale maandgrondslag geen gevolgen voor de voorbeelden waarin iemand in januari met pensioen gaat. In die gevallen wordt het deel dat boven het maximale maandbedrag in januari uitgaat, in de maanden erna ingelopen. Dit onderstreept opnieuw dat het raadzaam is voor individuele deelnemers om informatie in te winnen bij de keuze om al dan niet gebruik te maken van de mogelijkheid tot opname van een bedrag ineens.

Bij het antwoord op vraag 9 heeft dat gevolgen voor de voorbeelden 4, 5 en 6. Hieronder staan de tabellen opnieuw²¹. Rij 6, 8, 11 en 13 (eveneens gemarkeerd met een *) bevatten correcties in de kolom «Bedrag ineens». In het antwoord op vraag 10 heeft het gevolgen voor tabel 2, waarin de belastingdruk over het bedrag ineens is weergegeven. Door de neerwaartse correctie van de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw, valt de belastingdruk lager uit in voorbeelden 4, 5 en 6. Tabel 2 uit antwoord 10 is hieronder ook opnieuw weergegeven²².

²¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.