

| | |
|------------------|--|
| Aan | : Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Van | : Pensioenfonds Zorg en Welzijn |
| Onderwerp | : PFZW Reactie op internetconsultatie Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen |
| Nummer | : PA2019/12-01 |
| Datum | : 6 december 2019 |

Woord vooraf

Graag maakt Pensioenfonds Zorg en Welzijn (PFZW) van de mogelijkheid gebruik te reageren op de op 18 november 2019 gepubliceerde internetconsultatie over het wetsvoorstel Bedrag ineens, RVU en verlofsparen. In deze reactie beperkt PFZW zich tot een reactie op het voorstel voor het bedrag ineens.

PFZW staat al langere tijd positief tegenover deze uitbreiding van de keuzemogelijkheden bij pensionering. Wel doet PFZW een oproep om het voorstel op sommige punten meer in lijn te brengen met de bestaande procedures, waardoor er geen onnodige kostenstijgingen en uitvoeringstechnische complexiteit uit dit voorstel volgt. Daarnaast doet PFZW een beroep op de wetgever om het degressieve netto-effect van het bedrag ineens, dat bij lagere inkomens speelt, te voorkomen door een oplossing te bieden voor mensen die recht hebben op inkomensafhankelijke toeslagen.

In onderstaande reactie lichten we eerst onze twee belangrijkste aandachtspunten toe. Vervolgens benoemen we nog een viertal andere suggesties voor een andere vormgeving van dit wetsvoorstel.

1. Geen stapeling met hoog-laagconstructie

Als voorwaarde voor het gebruik van het bedrag ineens wordt gesteld, dat het niet is toegestaan, gebruik te maken van de zogenoemde hoog-laagconstructie, indien de deelnemer kiest voor het bedrag ineens. Wij gaan er daarbij vanuit dat beoogd is de combinatie van het bedrag ineens met een hoog-laagconstructie vanaf AOW-leeftijd uit te sluiten. De hoogte van het bedrag ineens is (oorspronkelijk) immers afgeleid van deze hoog-laagconstructie. Ok de teksten in de memorie van toelichting lijken hierop te wijzen.

In de concepttekst van de wet is dit als volgt verwoord:

Artikel 69a. Afkoop deel opgebouwde aanspraken op ouderdomspensioen

Een pensioenuitvoerder is verplicht om na een verzoek van de deelnemer of gewezen deelnemer over te gaan tot afkoop van een deel van de waarde van de opgebouwde aanspraken op ouderdomspensioen, indien:

(..)

c. voor zover de pensioenovereenkomst de mogelijkheid biedt om de hoogte van het ouderdomspensioen te laten variëren als bedoeld in artikel 63, de deelnemer of gewezen deelnemer geen gebruikmaakt van deze mogelijkheid; en (..)

Door deze verwijzing naar de variatiemogelijkheden, die zijn beschreven in artikel 63 PW, en deze mogelijkheden vervolgens uit te sluiten, wordt de stapeling met de hoog-laagconstructie voorkomen. In artikel 63 PW wordt echter ook de mogelijkheid van de AOW-overbrugging benoemd. De huidige formulering zou daarom betekenen dat óók een combinatie van de AOW-overbrugging en het bedrag ineens niet is toegestaan. Dit lijkt niet beoogd, te meer daar in de memorie van toelichting ook uitgebreid wordt ingegaan op het combineren van het bedrag ineens met deeltijdpensioen. De mogelijkheid van het eerder in laten gaan van een pensioen en het opnemen van een bedrag ineens is daar dus juist bewust beschreven.

Indien deze formulering in de wet gehandhaafd blijft, zou dit grote consequenties hebben voor de deelnemers van PFZW. Bij het vervroegen van hun pensioen en het daardoor automatisch opnemen van een Tijdelijk Ouderdomspensioen (TOP) om het AOW-gat te overbruggen, past PFZW namelijk de variatiemogelijkheid toe zoals beschreven in artikel 63 PW. Het TOP loopt vanaf het moment van ingang door tot de AOW-leeftijd. Zou deze vorm van vervroeging ook na de invoering van het bedrag ineens nog steeds de standaard zijn in de PFZW-regeling, dan zou de combinatie van het vervroegen van pensioen met de keuze voor het bedrag ineens niet mogelijk zijn. In hoeverre zich dat dan verhoudt tot de verplichting voor het aanbieden van het bedrag ineens en daarmee de houdbaarheid van de AOW-overbrugging als middel voor vervroegen van pensioen, is ons nog onduidelijk. Wel betekent dit dat, afhankelijk van hoe een pensioenuitvoerder de vervroeging van pensioen technisch heeft vormgegeven, het wel of niet mogelijk is om ook het bedrag ineens op te nemen. Dit is onbegrijpelijk voor de deelnemer, aangezien deze niet op de hoogte is van de technische vormgeving van vervroeging. Voor PFZW zou gelden dat als de huidige concepttekst in wetgeving wordt omgezet, er in de huidige situatie bij vervroeging van pensioen geen mogelijkheid voor het bedrag ineens is.

De vraag is of dit effect beoogd is. Ten eerste mag een deelnemer nu zowel het pensioen vervroegen als daarnaast een maximale hoog-laagconstructie opnemen met het resterende ouderdomspensioen. Hier wordt dus zowel de AOW-overbrugging als de hoog-laagconstructie ingezet. Ten tweede wordt het bedrag ineens een wettelijk recht voor de deelnemer, maar door deze voorwaarde op te nemen zouden veel deelnemers er in de huidige situatie geen gebruik van kunnen maken. Dit zou kunnen betekenen dat de technische uitwerking van vervroeging opnieuw moet worden onderzocht en op maat gemaakt voor het bedrag ineens, maar op dit moment is niet te overzien welke consequenties dat voor andere mogelijkheden en interne processen heeft. Zeker is wel dat een dergelijke aanpassing met erg hoge uitvoeringskosten gepaard gaat en het bovendien niet in het belang van de deelnemer is om vervroegd pensioen zonder AOW-overbrugging vorm te geven. Daarnaast zou deze maatregel, in de huidige vorm, ingrijpen op de eigen, fonds-specifieke invulling van de zorgplicht op dit punt. In de PFZW-regeling is bijvoorbeeld opgenomen dat er minimaal 50% van het pensioenkapitaal moet resteren na pensioenleeftijd¹. Fondsen hebben een eigen bescherming vormgegeven, die op deze manier - ons inziens onnodig - ter discussie wordt gesteld.

Onze suggestie is derhalve om de betreffende verwijzing aan te passen, zodanig dat in geval van vervroeging niet wordt verwezen naar het integrale artikel 63 PW. Zodoende kan worden voorkomen dat fondsen, waaronder PFZW, de gehele technische opzet van het vervroegen van pensioen moeten herzien. Deelnemers kunnen de AOW-overbrugging dan niet combineren met een bedrag ineens, terwijl ze dat wel kunnen combineren met een hoog-laagconstructie. Het aanpassen van de technische opzet van vervroegen heeft negatieve neveneffecten op zowel de inrichting van interne processen als ook op de uitvoeringskosten. Dit is

¹ Artikel 4.4 lid 4 van het pensioenreglement

een serieus issue gezien het wettelijk recht dat in de wet wordt opgenomen. PFZW pleit derhalve voor een andere oplossing.

2. Fiscale consequenties van bedrag ineens voor recht op inkomensafhankelijke toeslagen

In de memorie van toelichting wordt onderkend dat het bedrag ineens mogelijk invloed heeft op de te betalen inkomstenbelasting en op inkomensafhankelijke regelingen. Er wordt, in tegenstelling tot hetgeen het geval is in andere landen, niet gekozen voor het fiscaal gunstig faciliteren van het bedrag ineens. Voor het effect op inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen en subsidies, stuit dat naar onze mening op grote bezwaren. Voor deelnemers met recht op dergelijke regelingen wordt het bedrag ineens financieel en praktisch al snel totaal oninteressant. Het is echter de vraag of deze groep dat in voldoende mate kan overzien. Zeker gezien het feit, dat er vanuit het kabinet wordt aangedrongen op het verplicht aanbieden van deze mogelijkheid door pensioenuitvoerders, ligt hier een groot risico voor deze groep deelnemers en daarmee een reputatie/imagorisico voor overheid, fiscus en pensioenfondsen. Daarnaast zijn er ons inziens ook consequenties voor de uitvoerende instanties van die toeslagen.

Uit onze berekeningen blijkt dat deelnemers met een laag pensioen, er netto maar zeer beperkt op vooruit gaan als ze voor het bedrag ineens kiezen. Het bruto inkomen in een bepaald jaar wordt hoger door het opnemen van het bedrag ineens. Het recht op inkomensafhankelijke regelingen zoals de huur- en zorgtoeslag vervalt daardoor geheel of gedeeltelijk. In feite worden de eigen toeslagen dan met pensioengeld gefinancierd. Deze situatie is voor PFZW deelnemers, en dus ook voor het fonds zelf, zeer relevant, omdat PFZW veel lage pensioenen kent en onze deelnemers dus te maken kunnen krijgen met het geheel of gedeeltelijk vervallen van toeslagen. Zowel het mediane als het gemiddelde pensioen dat bij PFZW in de afgelopen tien jaar is ingegaan, ligt tussen de 4.000 euro en 9.000 euro bruto per jaar.

In onderstaande berekening hebben we de situatie doorgerekend voor pensioeninkomens van 4.000 euro, 5.000 euro en 10.000 euro bruto per jaar. Bij de berekeningen van het inkomen in het jaar van pensioeningang hebben we een aantal aannames gedaan, zoals dat de deelnemer alleenstaand is, er naast het pensioen van PFZW alleen nog AOW is, deze pensioenen op 1 januari ingaan en het gehele jaar gelden. Ook wordt de maximale uitkering van 10% opgenomen. Daarnaast vallen de deelnemers onder de vermogensgrens, waardoor er in principe recht is op de toeslagen, mits ook de inkomensgrens niet overschreden wordt. Tot slot is de belastinglast berekend op basis van de tarieven in box 1, zonder rekening te houden met eventuele heffingskortingen².

² Door heffingskortingen wordt de netto vooruitgang naar verwachting overigens nog beperkter, omdat door het hogere inkomen mogelijk ook de heffingskorting verloren gaat. Dat effect is hier dus niet meegenomen.

PFZW pensioen: 4.000 euro bruto per jaar

Hoogte bedrag ineens: 6.800 euro bruto

Van het bedrag ineens resteert er netto slechts **20%** na belastingen.

| Inkomen in jaar van pensioeningang | <i>Zonder bedrag ineens</i> | <i>Met bedrag ineens</i> |
|------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| Bruto inkomen per jaar | € 19.578 | € 25.978 |
| Belasting per jaar | € 3.671 | € 4.952 |
| Huurtoeslag per jaar | € 3.132 | € 0 |
| Zorgtoeslag per jaar | € 1.188 | € 504 |
| Netto inkomen | € 20.227 | € 21.530 |

PFZW pensioen: 5.000 euro bruto per jaar

Hoogte bedrag ineens: 8.500 euro bruto

Van het bedrag ineens resteert er netto slechts **33%** na belastingen.

| Inkomen in jaar van pensioeningang | <i>Zonder bedrag ineens</i> | <i>Met bedrag ineens</i> |
|------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| Bruto inkomen per jaar | € 20.578 | € 28.578 |
| Belasting per jaar | € 3.861 | € 5.477 |
| Huurtoeslag per jaar | € 2.748 | € 0 |
| Zorgtoeslag per jaar | € 1.188 | € 156 |
| Netto inkomen | € 20.653 | € 23.257 |

PFZW pensioen: 10.000 euro bruto per jaar

Hoogte bedrag ineens: 17.000 euro bruto

Van het bedrag ineens resteert er netto **68%** na belastingen.

| Inkomen in jaar van pensioeningang | <i>Zonder bedrag ineens</i> | <i>Met bedrag ineens</i> |
|------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| Bruto inkomen per jaar | € 25.578 | € 41.578 |
| Belasting per jaar | € 4.871 | € 9.405 |
| Huurtoeslag per jaar | € 0 | € 0 |
| Zorgtoeslag per jaar | € 552 | € 0 |
| Netto inkomen | € 21.259 | € 32.173 |

Deze berekeningen tonen aan dat er sprake is van een degressieve belastingdruk. Bij lagere inkomens resteert er netto een veel lager gedeelte van het bedrag ineens. De toeslagen vervallen (grotendeels), waardoor de netto vooruitgang tegenvalt, ondanks dat 10% van het pensioenkapitaal als bedrag ineens wordt opgenomen. Eerder onderzoek³ onder PFZW-deelnemers heeft laten zien, dat vooral de lagere inkomens geneigd zijn het bedrag ineens op te nemen. Voor hen lijkt deze keuzemogelijkheid nu juist totaal oninteressant te worden. Bij een pensioeninkomen van 4.000 euro bruto per jaar gaat de deelnemer er netto slechts zo'n 1.300 euro (20%) op vooruit dat jaar, ondanks dat hij bijna 7.000 euro bruto als bedrag ineens opneemt. Dit lijkt ons een niet-beoogd en ongewenst effect bij de introductie van deze mogelijkheid.

Overigens vragen we ons af in hoeverre uitkerende instanties zich hiervan bewust zijn. De uitkerende instantie van de toeslag moet namelijk voor dat ene jaar, waarin de deelnemer het bedrag ineens ontvangt, het recht afsluiten om het vervolgens het jaar daarna weer toe te kennen. Dit leidt tot verhoogde uitvoeringskosten. Daarnaast bestaat het risico dat de toeslag niet tijdig wordt verlaagd of stopgezet, waardoor de toeslag later (gedeeltelijk) moet worden teruggevorderd c.q. betaald. In het ergste, maar zeker niet ondenkbare, geval volgt deze terugvordering pas na een bepaalde periode, waardoor de kans groot is dat het bedrag ineens al is besteed aan een specifiek doel. Dat de deelnemer dan later een groot bedrag aan toeslagen moet terugbetalen, leidt dan mogelijk ook tot financiële problemen. Ook leidt dit tot een potentieel financieel risico voor de uitkerende instantie van de toeslag. De vraag is of hiermee rekening is gehouden.

Dit alles overziende, vinden we dit punt zeer onwenselijk. Vanuit de sociale zekerheid vinden 'we' dat deze groep mensen recht heeft op ondersteuning in de toelagen sfeer. Door een flexibiliseringskeuze van het pensioen, die door dit kabinet c.q. de wetgever belangrijk wordt gevonden, kan dat uitgangspunt niet ineens anders worden. Het is niet wenselijk dat een deelnemer met een laag inkomen slechts een beperkte netto vooruitgang heeft in een jaar waarop hij 10% van zijn totale pensioenkapitaal opneemt. Wij stellen daarom voor om te onderzoeken of het bedrag ineens buiten het toetsingsinkomen voor inkomensafhankelijke regeling gehouden kan worden. We kennen dat fenomeen bijvoorbeeld ook bij de afkoop van een klein pensioen. Die waarde wordt niet meegenomen in de toets voor het recht op huurtoeslag. Een soortgelijke insteek zou het ongewenste fiscale effect ook in deze situatie kunnen inperken.

3. Andere aspecten

De hiervoor genoemde punten achten wij het meest wezenlijk. Daarnaast willen we naar aanleiding van de teksten, die ter consultatie voorliggen, nog een viertal zaken aanvullend opmerken:

- ***Uitbreiding informatieplicht***

In de memorie van toelichting wordt de informatievertrekking over dit nieuwe keuzerecht beschreven. Wat daarin opvalt is dat de aanname wordt gedaan, dat de pensioenuitvoerder de deelnemer middels een brief informeert over zijn pensioen en de mogelijkheden daarmee. Er wordt een situatie geschetst met informatie die een pensioenuitvoerder moet versturen naar de deelnemer. Kanttekening daarbij is dat PFZW het aanvraag- en planproces voor het pensioen volledig digitaal heeft ingericht via het MijnPFZW kanaal.

³ M. Willemsen en N. Kortleve, 'Eenmalige pensioenuitkering voorziet in behoefte', ESB, Jaargang 101 (4734), 12 mei 2016

Deelnemers krijgen een half jaar voor pensioeningang een brief met daarin een verwijzing naar de digitale omgeving. Daar kunnen deelnemers vervolgens het eigen pensioen plannen en meer lezen over de diverse flexibiliseringsmogelijkheden. PFZW gaat ervan uit dat er geen uitbreiding van de informatieverplichting wordt voorgesteld op dit gebied en dat het bedrag ineens ingebed kan worden via fonds-eigen communicatiemiddelen zoals een Mijn-omgeving (in ons geval: MijnPFZW).

Een ander punt, waarmee de communicatieverplichting wel wordt uitgebreid, is het moeten wijzen op de (fiscale) consequenties van opname van het bedrag ineens. Pensioenuitvoerders kunnen echter nooit de gehele financiële situatie overzien. Daarom is met name het informeren over fiscale consequenties erg lastig, omdat een groot deel van relevante informatie ontbreekt. Met tools als de Toekomstverkenner van PFZW komt deze situatie wel langzaam maar zeker beter in beeld, maar een echte adviseringsrol hierin kan een pensioenuitvoerder niet spelen. Als het beoogd is om deze verantwoordelijkheid inzake het bedrag ineens naar pensioenfondsen te verschuiven, is dat niet zonder meer acceptabel. De verplichting richting fondsen kan slechts bestaan uit het moeten informeren over de algemene effecten en het doorverwijzen naar bijvoorbeeld de Belastingdienst als de deelnemer specifieke informatie wil.

- ***Minimaal restant pensioen na bedrag ineens vereist***

Voorgesteld is om als voorwaarde in de wet op te nemen dat het restant pensioen na opname van het bedrag ineens, minimaal ter hoogte van de wettelijke afkoopgrens moet zijn. PFZW vindt dit niet de meest logische optie. Bij andere processen, zoals het ruilen van ouderdomspensioen naar partnerpensioen, kan het ouderdomspensioen na een flexibiliseringskeuze ook onder de afkoopgrens terecht komen, maar afkoop is in dat geval niet toegestaan. De toets of een pensioen afgekocht mag worden, wordt normaliter namelijk gedaan, voordat er keuzes gemaakt worden. Onze suggestie is om die lijn ook hier door te trekken. Als het pensioen vóór opname van het bedrag ineens hoger dan de afkoopgrens is, dan kan dit nooit algeheel worden afgekocht. Dus ook niet als na de opname van het bedrag ineens het pensioen wél onder de afkoopgrens komt.

Naast dat hierdoor wordt aangesloten bij bestaande processen, wordt hiermee ook voorkomen dat er een groep deelnemers ontstaat, die eigenlijk geen mogelijkheid heeft om direct liquiditeit aan het pensioen te onttrekken. Het gaat dan om deelnemers met een pensioen dat net boven de afkoopgrens ligt. Deze mensen kunnen – terecht – niet algeheel afkopen, maar zouden dan ook niet de mogelijkheid hebben om het maximale bedrag ineens op te nemen. Terwijl vanuit de wetgever juist wordt ingezet op een wettelijk recht voor de deelnemer om een substantieel bedrag als bedrag ineens op te kunnen nemen.

- ***Deeltijdpensioen***

Opgenomen is dat indien de pensioenregeling voorziet in deeltijdpensioen en een deelnemer hiervan gebruikmaakt, er verschillende pensioeningangsdata gelden. PFZW kent de mogelijkheid van deeltijdpensioen. Het voorstel zoals dat nu wordt gedaan, lijkt een van de meest zuivere methodes om met deeltijdpensioen en het bedrag ineens om te gaan. Wij voorzien echter wel hoge uitvoeringskosten. Pensioenplanners en systemen zijn nu namelijk niet op deze manier ingericht. De deelnemer moet na invoering van de wet over het bedrag ineens namelijk op meerdere momenten keuzes maken over gedeeltes van het pensioen. Dit kennen we nu in veel mindere mate en heeft daarom grote consequenties voor bijvoorbeeld een Mijn-omgeving (bijvoorbeeld MijnPFZW).

Voorstel zou daarom zijn om het aantal opnames wel te beperken in geval van deeltijdpensioen. Als een deelnemer stapsgewijs meerdere malen wel of geen keuze maakt voor het bedrag ineens als hij meerdere malen deeltijdpensioen opneemt, wordt de uitvoering complex. Voorgesteld wordt daarom om in de wet op te nemen dat het pensioenfonds hierover nadere regels mag stellen over de combinatie van deeltijdpensioen en het bedrag ineens.

- **Implementatietermijn**

Het implementeren van de mogelijkheid om het bedrag ineens op te nemen vraagt naar onze inschatting veel IT-capaciteit. Het heeft een grote impact, omdat de mogelijkheid van een bedrag ineens naast een periodiek pensioen nieuw is in de pensioenregeling. PFZW hecht er daarom aan dat in overleg met de sector een voor alle partijen realistische implementatietermijn wordt gehanteerd, waarbij ook rekening gehouden wordt met de anticipatietermijn van minimaal zes maanden. Dat betekent dat wanneer het bedrag ineens per 1 januari 2023 zou worden opgenomen in wetgeving en daarmee een wettelijk recht is voor de deelnemer, de pensioenuitvoerder uiterlijk in juni 2022 de mogelijkheid gereed moet hebben in alle communicatie, IT-systemen en planners, om de uitkering mogelijk te maken. Voorkomen moet worden dat de deelnemer aanspraak kan maken op het bedrag ineens vanuit wetgeving, maar dat een uitvoerder er op dat moment nog niet klaar voor is.

Eerder is via de Pensioenfederatie een implementatietermijn van minimaal 1,5 jaar afgegeven, inclusief de anticipatietermijn. Op basis van eerste indrukken lijkt PFZW dit realistisch, maar lijkt nadere afstemming hierover nog wenselijk. Andere dossiers leggen immers ook beslag op IT-capaciteit.

4. In conclusie

PFZW staat positief tegenover de mogelijkheid voor het opnemen van het bedrag ineens. Echter, in de huidige vormgeving stuiten wij op een tweetal wezenlijke bezwaren. De eerste is de uitgesloten combinatie met de hoog-laagvariant, die door de huidige vormgeving van de wettekst ook ingrijpt op de combinatie met een AOW-overbrugging en daardoor een ongewenst effect heeft op de mogelijkheid om vervroegd pensioen op te nemen. PFZW vraagt zich af in hoeverre dit beoogd is, gezien de financiële en pensioen-technische consequenties die dit heeft en de verplichting om het bedrag ineens aan te bieden. Het tweede bezwaar betreft het niet fiscaal ondersteunen van het bedrag ineens. Onze suggestie is om dit in de toeslagensfeer op een evenwichtige manier te regelen. Zoals de rekenvoorbeelden aantonen is er met het wetsvoorstel bedrag ineens in de huidige vormgeving sprake van een omgekeerde, degressieve belastingdruk, wat in onze optie vanuit evenwichtigheidsperspectief niet beoogd zou (moeten) zijn.

Naast deze twee issues zien we ook nog een viertal punten, waarover PFZW suggesties doet om deze meer in lijn met de huidige procedures en uitvoeringstechnische aspecten te brengen. Dit om - waar mogelijk - de impact op bestaande processen, uitvoering en daarmee ook de uitvoeringskosten te beperken.

5. Nadere informatie

Uiteraard zijn wij graag tot een nadere toelichting. Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met:

drs. W.H.C. (Wouter) Thalen
Manager Public Affairs

Email: wouter.thalen@pfzw.nl