



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Rapport Commissie Onderzoek Regeling Vervroegde Uittreding Militairen



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Peter Heij
Frank Werger
Bas Dieleman

ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Rapport Commissie Onderzoek Regeling Vervroegde Uittreding Militairen

9 april 2021

Voorwoord

In 1966 heeft de wetgever bepaald dat militairen eerder dan de AOW-gerechtigde leeftijd uit dienst gaan. Deze vervroegde uitdiensttreding is enerzijds gebaseerd op de fysieke en psychische belasting van de werkzaamheden van de militair en anderzijds op het feit dat in internationaal verband militairen ouder dan 55 jaar niet meer mogen worden ingezet voor operationele taken en niet iedere oudere militair intern kan worden herplaatst. In de loop der jaren is de grens van het leeftijdsontslag van militairen opgetrokken tot 5 jaar voor de AOW-gerechtigde leeftijd. Dezelfde wetgever heeft ook besloten dat vervroegde uittreding uit het arbeidsproces moet worden tegengegaan en heeft daartoe een boete ingesteld voor werkgevers die hun personeel leeftijdgerelateerd vervroegd ontslaan. De samenloop van deze twee wettelijke bepalingen heeft ertoe geleid dat het ministerie van Defensie jaarlijks een boete moet betalen voor het vervroegd uittreden van militairen (ruim EUR 200 miljoen in 2019).

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Defensie een onafhankelijke commissie ingesteld om te onderzoeken hoe de vervroegde uittredingsregeling van militairen, in relatie tot de bijzondere positie van de militair, past in de huidige en toekomstige financiële wet- en regelgeving. Dit rapport doet verslag van dit onderzoek.

Het rapport gaat in op de bijzondere positie van de militair en schetst de hoofdlijnen van de pensioenregelingen voor militairen en burgers in dienst van het ministerie van Defensie. De commissie concludeert dat de bijzondere positie van de militair een leeftijdgerelateerde uittredingsregeling rechtvaardigt. Voorts vat het rapport de meest relevante fiscale en socialezekerheidswet- en regelgeving samen. Tegen deze achtergrond worden de vervroegde uittredingsregelingen geplaatst. Ook worden ze vergeleken met de regelingen bij twee relevante vergelijkbare sectoren, de politie en de brandweer. Vervolgens wordt een aantal mogelijke aanpassingen van de vervroegde uittredingsregeling geschetst en beoordeeld op basis van een aantal criteria.

Dank van de commissie gaat uit naar Inge Rikhof en Stefan van Dieën, beiden werkzaam bij het ministerie van Defensie die de commissie tijdens haar onderzoek hebben ondersteund. Linda Vromen, loonheffingsadviseur bij BDO danken wij zeer voor het redactiewerk van deze rapportage.

De klankbordgroep bestaande uit medewerkers van de ministeries van Sociale Zaken, Financiën en Defensie heeft de producten van de commissie van kritisch commentaar voorzien. Dat laat onverlet dat de inhoud van dit rapport geheel de verantwoordelijkheid is van de commissie zelf.

Ten slotte dankt de commissie de voorzitters van de militaire vakbonden die op openhartige wijze hebben gereageerd op de verschillende alternatieven van aanpassing van de vervroegde uittredingsregeling voor militairen.

De commissie hoopt dat met de resultaten van het onderzoek een passende oplossing kan worden gevonden voor het vraagstuk van de twee wettelijke regelingen die niet op elkaar passen.

De Commissie Onderzoek Regeling Vervroegde Uittreding

Peter Heij, ABDTOPConsult, voorzitter

Frank Werger, partner/loonheffingsadviseur BDO

Bas Dieleman, belasting en pensioenadviseur Loyens&Loeff en onderzoeker bij de VU Amsterdam

Inhoud

Voorwoord	4
1. Inleiding	10
1.1. Aanleiding	10
1.2. Vraagstelling en toetsingscriteria	10
1.3. Opzet	11
2. Bijzondere positie van de militair	13
2.1. Inleiding	13
2.2. Bijzondere positie van de militair	13
2.2.1. Wettelijk kader	13
2.2.2. Verplichtingen en beperkingen van militair ambtenaren	13
2.2.3. Militair in actieve dienst niet onder de Zorgverzekeringswet	15
2.2.4. Samenvatting	15
2.3. Het leeftijdsontslag van militairen	15
2.4. Hoe verhoudt de bijzondere positie van de militair zich tot de vervroegde uittredingsregeling van militairen?	16
3. Overzicht vertrekregelingen en pensioenregelingen van Defensie	18
3.1. Inleiding	18
3.2. Vertrekregelingen die als RVU worden aangemerkt	18
3.2.1. Uitkeringswet Gewezen Militairen (UGM)	18
3.2.2. Functioneel leeftijdsontslag burgers (FLO)	20
3.2.3. AOW-gatcompensatie	20
3.3. Pensioenregelingen	22
3.3.1. Pensioenregeling voor militairen	22
3.3.2. Pensioenregeling voor burgers	23
4. Relevante wet- en regelgeving pensioen en regeling vervroegde uittreding	24
4.1. Inleiding	24
4.2. Pensioenstelsel in Nederland	24
4.2.1. Hoofdlijnen AOW	24
4.2.2. Hoofdlijnen individuele oudedagsvoorzieningen	25
4.3. Actuele ontwikkelingen	27
4.3.1. Wetsvoorstel herziening pensioenstelsel	27
4.3.2. Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen	27
4.4. Werkgeverspensioen (ouderdompensioen)	29

4.4.1	Ouderdomspensioen	30
4.4.2	Arbeidsongeschiktheidspensioen	33
4.4.3	Deelnemingsjarenpensioen	33
4.5	Vervroegde uittreding	34
4.5.1	Regeling vervroegde uittreding (RVU)	34
4.5.2	Drempelvrijstelling in de RVU-heffing per 2021	35
5.	Oordeel Commissie over kwalificatie vertrekregelingen van Defensie als RVU	37
5.1.	Inleiding	37
5.2.	Uitkeringswet Gewezen Militairen (UGM)	37
5.3.	Functioneel Leeftijdsontslag burgers (FLO)	38
5.4.	AOW-gatcompensatie	39
6.	Regelingen bij vergelijkbare sectoren	40
6.1	Inleiding	40
6.2	Regelingen bij de Nationale Politie	40
6.2.1	Regeling partieel uittreden (RPU) – tot 1 juli 2019	40
6.2.2	Regeling levensfase uren (LFU) per 1 juli 2019	41
6.2.3	Afspraken vervroegde uittreding, capaciteit en onderwijs	42
6.3	Regelingen bij de brandweer	43
6.3.1	Tweede loopbaan-traject voor bezwarende functie	43
6.3.2	FLO-overgangsrecht (versie 6)	44
6.4	Samenvatting	44
7.	Impact nieuwe RVU-vrijstelling	45
7.1.	Inleiding	45
7.2.	Grondslagen en berekening impact RVU-vrijstelling	45
8.	Alternatieven voor de huidige UGM	47
8.1.	Inleiding	47
8.2.	Wettelijke uitzondering	47
8.3.	Mogelijke aanpassingen UGM	48
8.3.1.	UGM in beginsel voor alle leeftijden maar met nadere voorwaarden	48
8.3.2.	UGM als pensioen kwalificeren	49
8.3.3.	Inverdienregeling van UGM in beginsel voor alle leeftijden openstellen	49
8.3.4.	UGM deels vervangen met deelnemingsjarenpensioen	50
8.3.5.	Verbreden pensioengrondslag en (evenredig) verlagen UGM	51
8.3.6.	Verlagen UGM-uitkeringen en verkorten looptijd UGM	52
8.4.	Vergelijking mogelijke aanpassingen	53
8.5.	Duurzame inzetbaarheid	54

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Defensie kent leeftijdgerelateerde vertrekregelingen voor militairen en burgers die als Regeling Vervroegde Uittreding (hierna RVU) worden aangemerkt. De consequentie van een kwalificatie als RVU is dat een werkgever, in aanvulling op de reguliere inhouding van loonheffing, een RVU-heffing moet betalen over uitkeringen uit hoofde van deze vertrekregelingen. Deze belastingheffing bedraagt voor Defensie ruim EUR 200 miljoen per jaar.

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren meerdere keren vragen gesteld over de RVU-heffing die Defensie betaalt. Daarnaast heeft de Tweede Kamer een Motie aangenomen, waarin zij het kabinet verzoekt om een onderzoek uit te laten voeren door een onafhankelijke partij. Het onderzoek moet antwoord geven op de vraag hoe de vervroegde uittredingsregeling van militairen, in relatie tot de bijzondere positie van de militair, past in de financiële wet- en regelgeving.¹ Naar aanleiding van deze motie is de Commissie Onderzoek Regeling Vervroegde Uittreding (hierna de Commissie) aangesteld.² Het onderzoek dat de Commissie heeft uitgevoerd naar aanleiding van bovengenoemde motie, heeft zij in dit rapport uitgewerkt.

1.2. Vraagstelling en toetsingscriteria

Conform bovengenoemde Motie luidt de hoofdvraag van dit onderzoek als volgt:

Op welke wijze past de vervroegde uittredingsregeling van militairen, in relatie tot de bijzondere positie van de militair, in de huidige en toekomstige financiële wet- en regelgeving?

De hoofdvraag bevat verschillende deelvragen. Allereerst komt de vraag op wat de bijzondere positie van de militair inhoudt. Is die positie bijvoorbeeld bijzonder genoeg om wettelijke uitzonderingen voor militairen te rechtvaardigen? Daarnaast is van belang dat Defensie niet één, maar drie leeftijdgerelateerde (vertrek)regelingen heeft die als RVU zijn aangemerkt. Dit zijn de Uitkeringswet Gewezen Militairen (hierna UGM), het overgangsrecht Functioneel Leeftijdsontslag voor Burgers (hierna FLO) en de AOW-gat compensatie. Voor elk van die regelingen is de vraag waarom zij als RVU is aangemerkt en of dit naar de mening van de Commissie terecht is. Daarbij is mede van belang hoe die vertrekregelingen zich verhouden tot de pensioenregelingen van Defensie. Voor zover een kwalificatie als RVU terecht is, komt vervolgens de vraag op of en hoe de vertrekregelingen kunnen worden gewijzigd om niet langer als RVU te kwalificeren. Daarbij kan onder andere worden gekeken naar vertrekregelingen voor andere zware beroepen binnen het publieke domein. Tevens rijst de vraag wat de gevolgen zijn van de wettelijke RVU-vrijstelling die onlangs is geïntroduceerd. Alle bovengenoemde deelvragen worden in dit onderzoek behandeld.

De hoofdvraag maakt het doel van het onderzoek tweeledig. Enerzijds betreft dit het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden van het leeftijdsontslag van militairen in relatie tot de huidige en toekomstige financiële wet- en regelgeving over prepensioen en vervroegde uittreding. Anderzijds betreft dit het zicht

¹ Kamerstukken II 2019-2020, 35 300 X, nr. 80, Motie van het lid Bosman c.s.

² Staatscourant 2020, nr. 68781, 30 december 2020.

krijgen op alternatieven voor leeftijdgerelateerde vertrekregelingen voor militairen. Alternatieven die recht doen aan de bijzondere positie van de militair en de zwaarte van het militaire beroep en die niet per definitie leiden tot de huidige fiscale nadelen.

In dit onderzoek heeft de Commissie bovengenoemde alternatieven getoetst aan diverse criteria.

Ten eerste betreft dit de budgettaire gevolgen, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen effectiviteit en budgettaire impact. Effectiviteit ziet op de mate waarin het alternatief past in het financiële wettelijke kader (wet- en regelgeving). Bij de budgettaire impact is nagegaan in hoeverre het alternatief bijdraagt aan de vermindering van de RVU-heffing voor Defensie.

Ten tweede zijn de alternatieven getoetst aan het draagvlak bij Defensie. Dit ziet enerzijds op de operationele inzetbaarheid (Defensie als werkgever) en anderzijds op het te verwachten draagvlak bij de medewerkers van Defensie (consultatie vakbonden). De Commissie begrijpt dat de militaire vakbonden belang hechten aan het zo weinig als mogelijk wijzigen van de vervroegde uittredingsregelingen. Ten derde is het maatschappelijk draagvlak voor de alternatieven getoetst. Hierbij moet onder maatschappelijk draagvlak worden verstaan, de mate waarin de alternatieven de duurzame inzetbaarheid van de militair vergroten en langer doorwerken bevorderen.

Tot slot is nagegaan of de alternatieven in kwestie recht doen aan de in dit onderzoek besproken bijzondere positie van militairen.

1.3. Opzet

De opzet van dit onderzoek is als volgt. In hoofdstuk 2 analyseren we de bijzondere positie van militairen en, hetzij in mindere mate, van burgers in dienst bij Defensie. In hoofdstuk 3 zetten we de voor dit onderzoek relevante kenmerken van de UGM, FLO en AOW-gat compensatie uiteen. Wat betreft de UGM gaan we onder meer in op de inverdienregeling. Tevens bespreken we in dat hoofdstuk de hoofdlijnen van de pensioenregelingen voor militairen en burgers in dienst van Defensie. Hoofdstuk 4 bevat een samenvatting op hoofdlijnen van de voor dit onderzoek meest relevante fiscale en sociale zekerheidswet- en regelgeving. Dit betreft met name fiscale wetgeving, omdat vooral die regelgeving bepalend is voor de kwalificatie van vertrekregelingen als RVU. Ook gaan we in op relevante onderdelen van socialezekerheidswetgeving en het conceptwetsvoorstel Wet toekomst pensioenen. Gezien de beperkte relevantie voor het onderzoek gaan we in dit hoofdstuk niet in op het jaarrekeningenrecht. Tevens wordt niet ingegaan op de eventuele verdeling van pensioen en uitkeringen uit hoofde van een vertrekregeling bij scheiding.

In hoofdstuk 5 oordeelt de Commissie of de UGM, FLO en AOW-gat compensatie terecht als RVU zijn aangemerkt. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 6 op hoofdlijnen in op vertrekregelingen van enkele sectoren die – gezien de bijzondere positie in het maatschappelijke veld – sterk vergelijkbaar zijn met de militairen werkzaam bij Defensie. Dit betreft een beschrijving op hoofdlijnen van de vervroegde uittredingsregelingen van de politie en de brandweer. Voordat we toekomen aan mogelijke aanpassingen van de UGM, bespreken we de impact van de nieuwe RVU-vrijstelling op de door Defensie verschuldigde RVU in hoofdstuk 7.

Hoofdstuk 8 bevat een uiteenzetting van de diverse alternatieven voor de huidige UGM. Dit betreffen aanpassingen aan de UGM die tot een lagere RVU-heffing kunnen leiden en waarbij als uitgangspunt geldt de bijzondere positie van de militair. De verschillende alternatieven worden daarbij getoetst aan de in par. 1.2 geformuleerde toetsingscriteria.

2. Bijzondere positie van de militair

2.1. Inleiding

De Commissie heeft de opdracht gekregen om te onderzoeken op welke wijze de vervroegde uittredingsregeling van militairen past in de huidige en toekomstige financiële wet- en regelgeving, een en ander in relatie tot de bijzondere positie van de militair. In dit hoofdstuk zetten we de bijzondere positie uiteen van de militair in het licht van deze onderzoeksvraag.

Om de bijzondere positie te kunnen toelichten in het licht van de onderzoeksvraag beschrijven we in onderdeel 2.2 wat de bijzondere positie van de militair inhoudt. Vervolgens lichten we in onderdeel 2.3 toe wat de achtergrond is van de vervroegde uittredingsregeling van de militairen. Tot slot werken we in onderdeel 2.4 uit hoe de bijzondere positie van de militair zich verhoudt tot de vervroegde uittredingsregeling van militairen. De huidige en toekomstige financiële wet- en regelgeving laten we hierbij buiten beschouwing.

2.2. Bijzondere positie van de militair

2.2.1. Wettelijk kader

De bijzondere positie van de militair is geregeld in de Wet ambtenaren defensie, met name in de artikelen 12bis t/m 12n. Tot 1 januari 2020 was deze wet de Militaire ambtenarenwet 1931 genaamd. Op 1 januari 2020 is de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in werking getreden, die de rechtspositie van ambtenaren stoelt op een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst. Hierin zijn de sectoren Defensie, Politie en Rechterlijke macht expliciet uitgezonderd. In deze sectoren blijft een publiekrechtelijke aanstelling de grondslag van de rechtspositie. De naamswijziging van de wet was nodig omdat sindsdien ook het burgerpersoneel van Defensie onder deze wet (Wet ambtenaren defensie) valt.

De bijzondere positie van de militair omvat een aantal verplichtingen en beperkingen (o.a. uitoefening van grondrechten) die op de militair rusten tot waarborging van de inzetbaarheid van de krijgsmacht. Oorspronkelijk werden deze als vanzelfsprekend beschouwd of geregeld in lagere regelingen. Door de ontwikkelingen in de relatie overheidswerkgever-overheidswerknemer en de omvorming van een kadermilitiekrijgsmacht (Dienstplicht) naar een volledig uit beroepspersoneel bestaande professionele krijgsmacht werd het noodzakelijk geacht deze een formeel wettelijke grondslag te geven. Deze zijn per 1 januari 2008 expliciet geregeld in de Militaire ambtenarenwet 1931.³

2.2.2. Verplichtingen en beperkingen van militair ambtenaren

De grondwettelijk verankerde taken (artikel 97 Gw.) vereisen dat de krijgsmacht onder alle omstandigheden beschikbaar en inzetbaar moet zijn. Ter waarborging daarvan moet het in de krijgsmacht dienend personeel dan ook te allen tijde beschikbaar en inzetbaar zijn. Daarbij gaat het allereerst om de plicht tot het uitvoeren van de taken van de krijgsmacht. De militair kan daarbij worden opgedragen zijn werk onder levensbedreigende omstandigheden uit te moeten voeren, waarbij hijzelf veelal geweld moet gebruiken en wapens moet hanteren als ook dat geweld en wapens tegen hem worden aangewend. De

³ Zie Stb.2007, 480 kamerstukken dossier 30674 ; met name de Mvt, 30674, nr 3

militair kan overal ter wereld worden ingezet en moet daarvoor beschikbaar en inzetbaar zijn. Uit de door Defensie overlegde cijfers blijkt dat militairen op grote schaal worden ingezet. Gedurende de periode 2016-2020 werd jaarlijks 9,6% van alle militairen uitgezonden en werd jaarlijks 41,2% van alle militairen operationeel ingezet. Hiervoor moet de militair een diversiteit van kennis en vaardigheden verwerven en paraat houden. De aard en onvoorspelbaarheid van de werkzaamheden brengt een bovengemiddelde lichamelijke en psychische belasting met zich mee. Met het waarborgen van de beschikbaarheid van de krijgsmacht hangt nog samen dat een militair wordt verplicht voor een bepaalde periode na aanstelling tot het personeel te blijven behoren, terwijl tijdens die periode een ontslagaanvraag kan worden afgewezen.

Het onvoorwaardelijke karakter van de inzet van een militair ambtenaar is vastgelegd in de Wet ambtenaren defensie, waarbij een verplichting is opgenomen om werkzaamheden en diensten (overal ter wereld) uit te voeren in het belang van de taakuitoefening van de krijgsmacht.⁴ Doordat militairen optreden in het hoogste geweldsspectrum is gebruik van geweld inherent aan het werk van de militaire ambtenaar.⁵ Voor militair ambtenaren geldt een aantal beperkingen van grondrechten.⁶ Hierbij gaat het onder andere om restricties met betrekking tot het recht van vereniging, vergadering en betoging en beperkingen in het vervullen van nevenfuncties. Daarnaast mogen militairen niet deelnemen aan stakingen of collectieve acties die de inzetbaarheid kunnen belemmeren. Ook zijn militairen verplicht zich te onderwerpen aan een onderzoek aan hun lichaam, kleding of goederen in het belang van de dienst en gelden reisrestricties.

Daarnaast zijn militair ambtenaren onderworpen aan een aantal bijzondere beperkingen ten aanzien van de persoonlijke vrijheid.⁷ Het gaat om het ondergaan van een verplichte alcohol-/urinetest bij onderzoek naar alcohol-/druggebruik. Ook zijn militair ambtenaren verplicht om gebruik te maken van de (van het reguliere zorgsysteem afgescheiden) militaire gezondheidszorg en dienen zij zich te houden aan de voorschriften van de militair arts (zie par. 2.2.3). Hierdoor heeft de organisatie voortdurend inzicht in en toezicht op het welzijn en daarmee de inzetbaarheid van de militair.

Van militair ambtenaren wordt verwacht dat zij van onbesproken gedrag zijn. Binnen de organisatie geldt een relatief strikt stelsel van normen en waarden. Maar ook buiten de werksituatie zijn er voor militairen verscherpte gedragsnormen van toepassing. Gedragingen in de privésfeer kunnen rechtspositionele gevolgen hebben, hetgeen in de praktijk ook zeker een reëel scenario is. Deze normen en waarden worden door middel van het militair tucht- en strafrecht gehandhaafd.⁸

Eveneens geldt voor militairen een uitzonderingspositie in arbeidsrechtelijke wetgeving. Zo gelden bepalingen in de Arbeidstijdenwet niet voor militairen ten tijde van varen, vliegen, oefenen, inzet (zoals tijdens uitzending) en buitengewone omstandigheden, en is de Arbeidsomstandighedenwet niet van toepassing tijdens het verrichten van arbeid in militaire dienst.⁹ Dergelijke inperkingen brengen een bovengemiddelde lichamelijke en psychische belasting met zich mee.

⁴ Artikel 12j, eerste en tweede lid WAD.

⁵ Hummel, p. 252-253.

⁶ Artikelen 12a, eerste en derde lid, 12b, 12c eerste tot en met derde lid, 12d, eerste lid, 12e en 12g WAD.

⁷ Artikelen 12d, tweede lid, 12h, 12i, 12k, 12l en 12m WAD.

⁸ Wet Militair Tuchtrecht en Wetboek van Militair Strafrecht.

⁹ Art. 2.4 Arbeidstijdenwet en art. 16 Arbeidsomstandighedenwet.

Gelet op het publiekrechtelijk karakter van de rechtsverhouding van de militair, geldt een limitatief stelsel van ontslaggronden, waarbij ontslagverlening geschiedt door middel van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Voor het ministerie van Defensie als werkgever geldt een bijzondere zorgplicht. Deze is uitgewerkt in de Veteranenwet en de Veteranennota.

2.2.3 Militair in actieve dienst niet onder de Zorgverzekeringswet

De Zorgverzekeringswet sluit in beginsel aan bij de kring van verzekerden voor de volksverzekeringen, zij het dat militairen in actieve dienst zijn uitgesloten van de uit de Zorgverzekeringswet voortvloeiende verplichting tot het afsluiten van een zorgverzekering. Naast de militairen in actieve dienst geldt alleen nog een uitzondering van de verzekeringsplicht in de Zorgverzekeringswet voor gemoedsbezwaarden. De militairen in actieve dienst zijn overigens wel verzekerd voor de Wet langdurige zorg (voorheen AWBZ), zodat de uitzondering alleen geldt voor de Zorgverzekeringswet.

De militairen in actieve dienst zijn van de verzekeringsplicht uitgesloten, omdat zij wettelijk verplicht zijn gebruik te maken van het zorgverleningsapparaat dat het ministerie van Defensie in eigen beheer houdt. Deze afzonderlijke positie is ingegeven vanuit de grondwettelijke plicht van het ministerie van Defensie om op elk moment over voldoende aantallen direct inzetbaar personeel te kunnen beschikken. Daardoor is inzicht in de gezondheidstoestand van deze militairen essentieel.¹⁰

2.2.4 Samenvatting

De bijzondere positie van de militair vloeit voort uit de taken van de krijgsmacht. De krijgsmacht bestaat uit militairen die te allen tijde, onder alle omstandigheden, inzetbaar en bereid moeten zijn om de aan hen opgedragen taken te vervullen. Om onder alle omstandigheden, onmiddellijk en onvoorwaardelijk de inzetbaarheid van de krijgsmacht te waarborgen geldt voor militairen een uniek stelsel van wettelijk verankerde verplichtingen waaraan de militair moet voldoen en beperkingen die aan de militair worden opgelegd. Hierdoor onderscheidt de militair zich van andere (rijks)ambtenaren en werknemers in de publieke en private sector. Deze verplichtingen en beperkingen leiden tot de bijzondere positie van de militair.

2.3. Het leeftijdsontslag van militairen

Het leeftijdsontslag van militairen wijkt af van de reguliere situaties van "vervroegde uittreding". Militairen worden namelijk op een bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd tijdstip ontslagen wegens het bereiken van de voor hun groep of categorie bepaalde ontslagleeftijd.¹¹ Dit tijdstip ligt voor de pensioengerechtigde leeftijd. Dit leeftijdsontslag heeft derhalve een wettelijke basis en vloeit niet voort uit (uitvoerings)beleid van een werkgever.

¹⁰Kamerstukken II 2003/04, 29 763, nr. 3, p. 82-83. Het zorgverleningsapparaat van Defensie beschikt over onder meer eerstelijnsartsen, verpleegkundigen, fysiotherapeuten, medisch specialisten, een revalidatiecentrum, evenals een ziekenhuis. De zorgverlening aan militairen in actieve dienst omvat al de maatregelen, voorzieningen en geneeskundige verstrekkingen in het belang van de bescherming, het behoud, het herstel en de bevordering van de gezondheid van de militair, evenals in het belang van het behoud, het herstel en de bevordering van de geschiktheid van de militair voor de dienst.

¹¹ Artikelen 39 t/m 39d van het Algemeen militair ambtenarenreglement.

Op grond van de Uitkeringswet gewezen militairen ontlene zij vervolgens aan dit leeftijdsontslag een aanspraak op een uitkering, de Uitkering gewezen militairen. Deze eindigt op het moment dat aan de militair een pensioen wordt toegekend als bedoeld in de Kaderwet militaire pensioenen.

Het stelsel van leeftijdsontslag en uitkering was oorspronkelijk bedoeld om de periode te overbruggen vanaf een generiek moment dat militairen geacht werden niet meer in staat te zijn te voldoen aan de fysieke en psychische eisen van het beroep tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Dit stelsel is ingevoerd ten tijde van de totstandkoming van de Algemene burgerlijke pensioenwet en de Algemene militaire pensioenwet, die beide een pensioenleeftijd van 65 jaar kenden. De ontslagleeftijd voor militairen was toen (uitzonderingscategorieën daargelaten) in zijn algemeenheid 55 jaar. Deze leeftijd sluit aan bij de leeftijd waarop militairen in VN-verband niet meer mogen worden uitgezonden.

De uitkeringsperiode in verband met vervroegde uittreding was derhalve oorspronkelijk 10 jaar bij een pensioenleeftijd van 65 jaar. De ontslagleeftijd van de militair is in de jaren 80 van de vorige eeuw in het kader van kabinetsbeleid een aantal malen opgehoogd. De huidige ontslagleeftijd is (bijzondere categorieën en een overgangsregeling daargelaten) wettelijk vastgelegd op 5 jaar vóór het bereiken van de pensioenleeftijd (= de AOW-gerechtigde leeftijd). Het leeftijdsontslag voor militairen is daarnaast ook een sturingsinstrument voor de doorstroom en uitstroom van militairen, om gezien de piramidale functie- en rangsopbouw binnen de krijgsmacht, een evenwichtige personeelsopbouw in de hogere niveaus te kunnen reguleren.¹²

2.4. Hoe verhoudt de bijzondere positie van de militair zich tot de vervroegde uittredingsregeling van militairen?

De bijzondere positie van de militair vloeit voort uit de taken van de krijgsmacht. Om de taken van de krijgsmacht te kunnen vervullen moeten militairen onder alle omstandigheden, wereldwijd, inzetbaar zijn om opgedragen werk uit te voeren. Deze onmiddellijke en onvoorwaardelijke inzet wordt mogelijk gemaakt door een militair een aantal verplichtingen en beperkingen op te leggen, welke leiden tot een bovengemiddelde psychische en lichamelijke belasting. Zo worden er fysieke eisen gesteld aan de conditie van een militair en zijn militairen verplicht gebruik te maken van de militaire gezondheidszorg. Daarnaast gelden de Arbeidstijdenwet en de Arbeidsomstandighedenwet onder bepaalde voorwaarden niet voor militairen. Ook zijn militairen verplicht een bepaalde tijd te dienen na het volgen van een opleiding, waardoor ontslag indienen niet altijd mogelijk is. De verplichtingen en beperkingen die aan militairen worden opgelegd leiden tot een bijzondere positie van de militair, zodat de inzetbaarheid van de krijgsmacht gewaarborgd blijft.

Het doel van het stelsel van leeftijdsontslag (met uitkering) draagt ertoe bij, dat de inzetbaarheid van de krijgsmacht gewaarborgd blijft. Enerzijds omdat militairen vanwege de fysieke en psychische eisen van het beroep niet geacht worden dit tot aan de pensioengerechtigde leeftijd te kunnen uitoefenen, anderszins omdat – daardoor – het noodzakelijk is om te beschikken over een instrument voor doorstroom en

¹² Zie artikel 12quinquies Wet ambtenaren defensie.

uitstroom van personeel teneinde een naar leeftijd evenwichtige personeelsopbouw te kunnen bereiken en handhaven.

Doordat militairen na het bereiken van de 55-jarige leeftijd niet meer in VN-verband kunnen worden ingezet, zullen "oudere militairen" elders binnen de organisatie moeten worden ingezet. Er zijn binnen Defensie programma's voor interne en externe mobiliteit teneinde de doorstroom zo goed mogelijk te reguleren. De Commissie begrijpt dat deze voor zowel jongere als oudere werknemers openstaan. De omstandigheid dat het leeftijdsontslag naar 5 jaar voor de pensioendatum geleidelijk opschuift, legt een extra druk op de mogelijkheid van interne herplaatsing. Hierdoor is het afvloeien van een deel van de oudere populatie mede een gevolg van de bedrijfsmatige realiteit (o.a. ingegeven door het niet langer in VN-verband kunnen uitzenden na het bereiken van de 55-jarige leeftijd), net als voor de reguliere relatief hoge door- en uitstroom van het hele werknemersbestand van het ministerie van Defensie.

Op basis van het bovenstaande concludeert de Commissie dat de positie van de militair een aantal bijzondere elementen kent. Hierbij gaat het onder andere om een uniek stelsel van wettelijk verankerde verplichtingen waaraan de militair moet voldoen en beperkingen die aan de militair worden opgelegd, welke tot een bovengemiddelde psychische en lichamelijke belasting leiden. Dit alles in combinatie met de beperking dat militairen na het bereiken van de 55-jarige leeftijd niet meer in VN-verband kunnen worden ingezet. Daarnaast kan de militair overal ter wereld worden ingezet en moet hij daarvoor beschikbaar en inzetbaar zijn. Deze elementen tezamen rechtvaardigen volgens de Commissie een leeftijdgerelateerde uittredingsregeling die tegemoet komt aan de bijzonder positie van de militairen.

3. Overzicht vertrekregelingen en pensioenregelingen van Defensie

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen wij relevante onderdelen van de drie vertrekregelingen van Defensie die de Belastingdienst aanmerkt als een Regeling Vervroegde Uittreding (hierna RVU). Dit zijn de Uitkeringswet Gewezen Militairen (hierna UGM), het Functioneel Leeftijdsontslag voor Burgers (hierna FLO) en de AOW-gat compensatie. De over het jaar 2019 verschuldigde RVU-heffing in verband met deze regelingen, die alle drie in zijn geheel als RVU zijn aangemerkt, bedroeg achtereenvolgens EUR 189 miljoen, EUR 2 miljoen en EUR 14 miljoen.¹³

In dit hoofdstuk gaan wij ook in op de pensioenregeling voor militairen en de pensioenregeling voor burgers. Deze pensioenregelingen houden namelijk direct verband met de regelingen van Defensie die als RVU zijn aangemerkt. Alle in deze paragraaf besproken vertrekregelingen en pensioenregelingen worden uitgevoerd door pensioenfondsen ABP.

3.2. Vertrekregelingen die als RVU worden aangemerkt

3.2.1. Uitkeringswet Gewezen Militairen (UGM)

Reikwijdte en startdatum UGM-uitkeringen

Elke militair die in dienst is tot een bepaalde leeftijd is in principe gerechtigd tot een uitkering uit hoofde van de UGM (hierna UGM-uitkering).¹⁴ De startdatum van de UGM-uitkeringen is gekoppeld aan de leeftijd waarop een militair met leeftijdgerelateerd ontslag kan gaan (hierna de ontslagleeftijd). Deze ontslagleeftijd is opgenomen in de artikelen 39 e.v. van het Algemeen militair ambtenarenreglement. Deze bepalingen voorzien in beginsel in een standaard ontslagleeftijd van vijf jaar voor de AOW-leeftijd. In 2021 bedraagt de AOW-leeftijd 66 jaar en 4 maanden en dit wordt stapsgewijs verhoogd naar 67 jaar in 2024. In 2021 bedraagt de standaard ontslagleeftijd voor militairen dus 61 jaar en 4 maanden.

In de artikelen 39 e.v. van het Algemeen militair ambtenarenreglement zijn diverse uitzonderingen opgenomen op bovengenoemde standaard ontslagleeftijd. Hierna bespreken we de vier meest relevante uitzonderingen.

Ten eerste kunnen militairen met een relatief hoge rang, op een latere leeftijd dan vijf jaar voor de AOW-leeftijd en met wederzijds goedvinden, met leeftijdgerelateerd ontslag gaan. Ten tweede kunnen relatief oude militairen die vóór 2017 zijn aangesteld, voor de toen geldende diensteinderegeling met een ontslagleeftijd van 60 jaar kiezen. De Commissie begrijpt dat hierdoor circa 1/3^e van alle militairen die gerechtigd zijn tot de UGM, voor een ontslagleeftijd van 60 jaar kunnen opteren. Ten derde geldt voor

¹³ Kamerstukken II, 2019-2020, Aangangsel van handelingen nr. 2266.

¹⁴ Op grond van artikel 5a van het Algemeen militair ambtenarenreglement kunnen personen boven een bepaalde leeftijd in principe niet meer als militair worden aangesteld. Indien er geen aanstelling als militair is, betekent dit dat er geen recht bestaat op een UGM-uitkering.

militairen met een relatief lage rang die vóór 2002 bij de Marine zijn aangesteld en die 50 jaar worden gedurende de periode 2018–2024, een ontslagleeftijd van 55 jaar.

De vierde relevante uitzondering op de standaard ontslagleeftijd betreft de inverdienregeling. Op grond van de inverdienregeling wordt de ontslagleeftijd vervroegd met inverdiëntijd, indien een militair is uitgezonden naar het buitenland of bepaalde operationele activiteiten heeft verricht. De Commissie begrijpt dat relatief veel gebruik kan worden gemaakt van de inverdienregeling, vanwege het aantal en de duur van de uitzendingen en operationele activiteiten. In beginsel geldt een vervroeging van de ontslagleeftijd ter hoogte van de helft van de duur van de uitzending of operationele activiteiten. Voor relatief oude militairen die voor 2017 zijn aangesteld en voor de toen geldende diensteinderegeling met ontslagleeftijd 60 jaar hebben gekozen, geldt een maximale vervroeging van de ontslagleeftijd van twee jaar en een minimale ontslagleeftijd van 58 jaar. De inverdienregeling ziet enkel op het vervroegen van de ontslagleeftijd en kan niet worden gebruikt om gedurende het dienstverband (extra) verlof op te nemen.

Omvang UGM-uitkeringen

De omvang van de UGM-uitkeringen is vastgelegd in de artikelen 3 e.v. van de UGM. Voor degenen die kort gezegd in 2006 of later in dienst zijn getreden, geldt dat de UGM-uitkeringen 73% van de laatstgenoten bezoldiging bedragen. De omvang van de UGM-uitkeringen is dus in principe niet gekoppeld aan het aantal jaren dat een militair bij Defensie in dienst is geweest. Verder wordt de uitkering niet gekort, indien een uitkeringsgerechtigde betaalde werkzaamheden verricht tijdens het ontvangen van de uitkering.

Voor degenen die kort gezegd vóór 2006 in dienst zijn getreden, geldt dat de UGM-uitkeringen in beginsel 80% van de laatstverdiende bezoldiging bedragen.¹⁵ Een uitkeringsgerechtigde kan worden gekort bij bepaalde betaalde werkzaamheden tijdens het ontvangen van een uitkering. De Commissie begrijpt dat het aantal militairen dat anno 2021 recht heeft op een UGM-uitkering van in beginsel 80% van de laatstgenoten bezoldiging, zeer beperkt is. Dit laatste wordt verklaard door een verandering in de arbeidsvoorwaarden waardoor de UGM-uitkering in beginsel 73% van de bezoldiging bedraagt.

De grondslag voor UGM-uitkeringen is de laatstgenoten bezoldiging. Volgens artikel 1 van de UGM is de laatstgenoten bezoldiging gelijk aan het pensioengevend inkomen direct voorafgaand aan het ouderdomspensioen. Voor de definitie van pensioengevend inkomen wordt verwezen naar de pensioenregeling voor militairen. Volgens bijlage 4 van het pensioenreglement 2021 van deze regeling bestaat dit inkomen, behoudens de bezoldiging, uit diverse vaste en variabele inkomensbestanddelen waar een militair recht op kan hebben. In het geval van militairen die kort gezegd in 2006 of later in dienst zijn getreden, bedraagt de laatstgenoten bezoldiging het pensioengevend inkomen met dien verstande dat een vaste vergoeding voor extra beslaglegging geldt van 9,3% van die bezoldiging.

Einddatum UGM-uitkeringen

Volgens artikel 7 van de UGM eindigt het recht op een UGM-uitkering in principe bij overlijden, bij terugkeer naar Defensie, of bij het bereiken van de pensioenleeftijd. De pensioenleeftijd is opgenomen in de pensioenregeling voor militairen. Volgens het pensioenreglement 2021 bedraagt de pensioenleeftijd in

¹⁵ Kamerstukken II 2001-2002, 28 269, nr. 3.

beginsel de AOW-leeftijd, oftewel 66 jaar en 4 maanden in 2021. Voor militairen die vóór 2017 met leeftijdontslag zijn gegaan en voor voortzetting van de toen geldende diensteinderegeling met een ontslagleeftijd van 60 jaar hebben gekozen, geldt in principe een pensioenleeftijd van 65 jaar.

3.2.2. Functioneel leeftijdsontslag burgers (FLO)

Reikwijdte en startdatum FLO-uitkeringen

Burgers die na 2006 in dienst zijn getreden bij Defensie, kunnen in principe geen beroep meer doen op de FLO. Voor hen geldt in principe dat de ontslagleeftijd gelijk is aan de AOW-datum. Er geldt echter overgangsrecht voor degenen die op 1 januari 2006 als burger en met een bepaalde functie, in dienst waren bij Defensie. Dit overgangsrecht is opgenomen in artikel 171a van het Burgerlijk ambtenarenreglement defensie.

Volgens bovengenoemd overgangsrecht geldt voor een aantal functies een ontslagleeftijd van 59 jaar en 6 maanden in 2021 en 60 jaar in 2022 en voor een aantal andere functies een ontslagleeftijd van 62 jaar in 2021 en 2022. Het overgangsrecht eindigt in beginsel per 1 januari 2023. Vanaf 2023 geldt in beginsel dat Defensie ervoor zorgt dat de burger die vóór 1 januari 2006 in dienst was bij Defensie en in 2023 of later de leeftijd van 55 of 60 jaar bereikt, doorstroomt naar een andere functie bij Defensie en voor die functie als ontslagleeftijd de AOW-leeftijd geldt. Als doorstroming naar een andere functie niet mogelijk is, dan blijft de ontslagleeftijd respectievelijk 60 en 62 jaar.

Omvang FLO-uitkeringen

De omvang van de FLO-uitkeringen is geregeld in de artikelen 4 e.v. van het Besluit uitkering wegens functioneel leeftijdsontslag burgerlijke ambtenaren defensie. Volgens deze bepalingen bedraagt een FLO-uitkering in beginsel 80% van de laatstgenoten bezoldiging, gedurende de eerste vijf jaar dat deze wordt ontvangen. Dit percentage is in principe niet gekoppeld aan het aantal dienstjaren van de burger bij Defensie. In het geval een burger meer dan 30 jaar in dienst is geweest, kan de FLO-uitkering oplopen tot 85% van de bezoldiging. Indien er nog recht is op een uitkering na een uitkeringsperiode van 5 jaar, bedraagt de uitkering in principe 70% van de laatstgenoten bezoldiging.

Voor de definitie van bezoldiging wordt aangesloten bij het Inkomstenbesluit burgerlijke ambtenaren defensie. Dit betreft zowel het reguliere salaris als diverse toeslagen. Indien tijdens de uitkeringsperiode betaalde werkzaamheden worden verricht, komen de inkomsten uit deze werkzaamheden tot een bepaald niveau in mindering op de FLO-uitkeringen. Hetzelfde geldt bij een eventuele samenloop tussen de FLO en het ouderdomspensioen.

Einddatum FLO-uitkeringen

Volgens artikel 9 van het Besluit uitkering wegens functioneel leeftijdsontslag burgerlijke ambtenaren defensie, eindigt de FLO-uitkering in principe bij de aanvang van een WAO- of WIA-uitkering, overlijden, of het bereiken van de pensioenleeftijd. Onder pensioenleeftijd wordt in beginsel verstaan de AOW-leeftijd, maar voor degenen die voor 2018 zijn ontslagen, geldt een pensioenleeftijd van 65 jaar.

3.2.3. AOW-gatcompensatie

Reikwijdte en startdatum AOW-gat compensatie

De AOW-gatcompensatie geldt voor militairen waarvan de UGM-uitkering eindigt bij de 65-jarige leeftijd en voor burgers die in aanmerking komen voor de FLO en waarvan de uitkeringen eindigen bij de 65-jarige leeftijd. Daarnaast kunnen militairen en burgers met een uitkering vanwege arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, die eveneens eindigt bij de 65-jarige leeftijd, in aanmerking komen voor de AOW-gatcompensatie. Zonder compensatie zouden deze militairen en burgers vanaf bovengenoemde leeftijd worden geconfronteerd met een substantiële inkomensterugval. Hun uitkering eindigt immers bij de 65-jarige leeftijd, terwijl zij pas vanaf van de AOW-leeftijd recht hebben op een AOW-uitkering. Dit maakt dat de startdatum van de AOW-gat compensatie, de 65-jarige leeftijd is.

Omvang compensatie

Naar aanleiding van uitspraken van de Centrale Raad van Beroep in 2017, is de hoogte van de AOW-gatcompensatie via de Defensienota 2018 vastgesteld op 100% van de gerechtvaardigde aanspraak.¹⁶ Volgens de website van Defensie bestaat de gerechtvaardigde aanspraak voor burgers uit (1) gebruteerde AOW-uitkeringen die niet worden ontvangen vanaf de 65-jarige leeftijd tot de AOW-leeftijd en (2) een bedrag gelijk aan de levenslange verlaging van de maandelijkse pensioenuitkeringen in de (fictieve) situatie dat het ouderdomspensioen ingaat op de 65-jarige leeftijd in plaats van de AOW-leeftijd. In bepaalde gevallen kan de AOW-gatcompensatie iets hoger uitvallen dan op basis van bovengenoemde systematiek. Het bedrag ter compensatie van een niet ontvangen AOW-uitkering, bedroeg EUR 1.109 bruto per maand in 2020 voor gehuwden en samenwonenden. Verder geldt dat de hiervoor genoemde (fictieve) verlaging van de pensioenuitkeringen levenslang doorwerkt, maar dat dit omwille van de uitvoerbaarheid wordt omgezet in een compensatie in gelijke maandelijkse termijnen die vanaf 65 jaar tot de AOW-leeftijd worden uitbetaald. Hierdoor kan dit deel van de AOW-gatcompensatie, bij een modaal inkomen oplopen tot circa EUR 400 bruto per maand.

Voor militairen is de gerechtvaardigde aanspraak in principe gelijk aan gebruteerde AOW-uitkeringen die niet worden ontvangen vanaf de 65-jarige leeftijd tot de AOW-leeftijd. Dit was eveneens een bedrag van EUR 1.109 bruto per maand in 2020 voor gehuwden en samenwonenden. In bepaalde gevallen kan de AOW-gatcompensatie iets hoger uitvallen. De AOW-gatcompensatie van militairen ziet niet op het eventueel verlagen van pensioenuitkeringen. Achtergrond hiervan is dat er bij militairen die recht hebben op AOW-gatcompensatie geen periode zit tussen de einddatum van de (UGM-)uitkeringen en de pensioenleeftijd. Dit in tegenstelling tot bij burgers die tot hun 65^e recht hebben op een FLO-uitkering.

Einddatum AOW-gatcompensatie

De AOW-gatcompensatie eindigt wanneer een militair of burger de voor hem of haar geldende AOW-leeftijd heeft bereikt. In 2021 heeft de looptijd van de AOW-gatcompensatie voor zowel militairen als burgers, dus een looptijd van 1 jaar en 4 maanden. Doordat de AOW-leeftijd de komende jaren stapsgewijs wordt verhoogd, neemt de looptijd van de AOW-gat compensatie de komende jaren toe.

¹⁶ CRvB 26 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1473 en CRvB 1 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1904.

3.3. Pensioenregelingen

Defensie heeft een pensioenregeling voor militairen en een pensioenregeling voor burgers in dienst bij het ministerie van Defensie.

3.3.1. Pensioenregeling voor militairen

Reikwijdte en pensioendatum

De pensioenregeling voor militairen geldt in principe voor alle militairen in dienst van Defensie. Volgens het pensioenreglement 2021 van die regeling is de pensioenleeftijd, de standaard leeftijd waarbij de uitkeringen uit hoofde van een ouderdomspensioen aanvangen, gelijk aan de AOW-leeftijd. In 2021 is de pensioenleeftijd dus 66 jaar en 4 maanden.

Voor militairen die vóór 2017 in dienst zijn getreden en hebben gekozen voor voortzetting van de toen geldende diensteinderegeling met een ontslagleeftijd van 60 jaar, alsmede voor militairen die vóór 1 januari 2017 zijn ontslagen, geldt in principe een pensioenleeftijd van 65 jaar. Dit sluit aan bij de in par. 3.2.1 besproken einddatum van de UGM-uitkeringen.

Omvang uitkeringen

Het pensioenreglement 2021 voorziet in een ouderdomspensioen met een jaarlijks opbouwpercentage van 1,788% van de gemiddelde pensioengrondslag. Dit betekent dat als een militair 40 jaar in de pensioenregeling heeft deelgenomen, hij of zij vanaf de standaard pensioenleeftijd recht heeft op een levenslange jaarlijkse pensioenuitkering ter hoogte van $40 \times 1,788 = 71,5\%$ van de gemiddelde pensioengrondslag. Indien en voor zover het pensioengevend inkomen hoger is dan EUR 43.322 bruto, geldt een jaarlijks opbouwpercentage van 1,875%.¹⁷ Tot 1 januari 2019 werd de hoogte van het opgebouwde pensioen bepaald door de pensioengrondslag direct voorafgaand aan de pensioendatum.

De pensioenregeling voor militairen voorziet niet in een in hoofdstuk 4 te bespreken deelnemingsjarenpensioen.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, is de hoogte van de pensioenuitkering afhankelijk van het aantal dienstjaren en de (gemiddelde) pensioengrondslag. Onder dienstjaren wordt volgens het pensioenreglement 2021 in ieder geval verstaan, het aantal jaren dat een militair bij Defensie in dienst is, ongeacht de leeftijd waarop een militair in dienst treedt. De periode dat een gewezen militair een UGM-uitkering ontvangt, telt slechts voor 50% mee als diensttijd voor de pensioenregeling. Een uitzondering hierop is het vervroegen van de startdatum van de UGM-uitkeringen, indien en voor zover dit het gevolg is van de in par. 3.2.1 besproken inverdienregeling inverdiëntijd over uitzendingen vanaf 2019; die periode telt voor 100% mee als diensttijd voor de pensioenregeling.

Volgens het pensioenreglement 2021 is pensioengrondslag gelijk aan het pensioengevend inkomen minus een bepaalde franchise. Volgens bijlage 4 van het pensioenreglement 2021 bestaat het pensioengevend inkomen, behoudens de bezoldiging, uit verschillende vaste en variabele inkomensbestanddelen waar een

¹⁷ Opbouwpercentage moet gezien worden in het licht van de verschillende franchises. Dit wordt verder uitgewerkt op de volgende pagina.

militair recht op kan hebben. Een beperkt aantal inkomensbestanddelen wordt niet of voor 50% tot het pensioengevend inkomen gerekend. Het maximaal pensioengevend inkomen bedraagt EUR 112.189. Voor het meerdere is een vrijwillige deelname in een nettopensioen mogelijk. De standaard franchise bedraagt EUR 13.150, maar deze wordt verhoogd tot EUR 14.550 indien en voor zover het pensioengevend inkomen meer dan EUR 43.322 bruto bedraagt. Indien men al vóór 2019 een UGM-uitkering ontving, wordt de pensioenopbouw tijdens het ontvangen van die uitkering beperkt vanwege een franchise van EUR 20.000.

3.3.2. Pensioenregeling voor burgers

Reikwijdte en pensioendatum

Burgers die werkzaam zijn bij Defensie vallen onder de (reguliere) pensioenregeling van ABP. Volgens het pensioenreglement 2021 van die regeling is de pensioenleeftijd, de standaard leeftijd waarop de uitkeringen uit hoofde van een ouderdompensioen aanvangen, gelijk aan de AOW-leeftijd. In afwijking van de pensioenregeling voor militairen, kent de pensioenregeling van ABP geen afwijkende pensioenleeftijd voor burgers die voor een bepaalde datum (bij Defensie) in dienst zijn getreden.

Omvang uitkeringen

Volgens het pensioenreglement 2021 kent de pensioenregeling van ABP een ouderdompensioen met een jaarlijks opbouwpercentage van 1,701% van de gemiddelde pensioengrondslag. Dit betekent dat als een burger bij Defensie 40 jaar in de pensioenregeling heeft deelgenomen, hij of zij vanaf de standaard pensioenleeftijd recht heeft op een levenslange jaarlijkse pensioenuitkering ter hoogte van $40 \times 1,701 = 68\%$ van de gemiddelde pensioengrondslag. Indien en voor het pensioengevend inkomen hoger is dan EUR 42.900 bruto, geldt een jaarlijks opbouwpercentage van 1,875%. De pensioenregeling van ABP voorziet niet in een deelnemingsjarenpensioen.

Ook bij burgers in dienst van Defensie is de hoogte van de pensioenuitkering afhankelijk van het aantal dienstjaren en de pensioengrondslag. Dienstjaren worden in het pensioenreglement 2021 aangeduid als meetelwaarde. Hieronder wordt in ieder geval verstaan, het aantal jaren dat een burger bij Defensie of andere overheidsinstanties in dienst is, ongeacht de leeftijd waarop een burger in dienst treedt. De periode dat burger (in dienst van Defensie) een FLO-uitkering ontvangt, telt in beginsel voor 50% mee als diensttijd voor de pensioenregeling. Echter, dit percentage wordt verlaagd naar 37,5% indien men een FLO-uitkering ontvangt en men de leeftijd van 62 jaar heeft bereikt.

Volgens het pensioenreglement 2021 is pensioengrondslag gelijk aan pensioengevend inkomen minus een bepaalde franchise. Het pensioengevend inkomen bestaat uit al hetgeen als salaris en toelagen is betaald. Het maximaal pensioengevend inkomen bedraagt EUR 112.189, maar voor het meerdere is een vrijwillige deelname in een nettopensioen mogelijk. De standaard franchise bedraagt EUR 11.650, maar deze wordt verhoogd tot EUR 14.550 indien en voor zover het pensioengevend inkomen meer dan EUR 42.900 bruto bedraagt.

4. Relevante wet- en regelgeving pensioen en regeling vervroegde uittreding

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen de relevante wet- en regelgeving rondom het werkgeverspensioen (hierna: ouderdomspensioen) beschreven. In par. 4.2 beschrijven we de elementaire bouwstenen van het Nederlandse pensioenstelsel, waar het ouderdomspensioen onlosmakelijk onderdeel van uitmaakt. Par. 4.3 behandelt een aantal actuele ontwikkelingen. In par. 4.4 beschrijven we op hoofdlijnen het fiscale kader dat voor het ouderdomspensioen. Par. 4.5 tot slot behandelt het fiscale kader van de Regeling vervroegde uittreding (RVU).

4.2 Pensioenstelsel in Nederland

Het Nederlandse pensioensysteem kent drie pijlers:

Pijler	Omschrijving
1	AOW, als pensioenuitkering die iedereen van de overheid ontvangt op zijn AOW-leeftijd.
2	Werkgeverspensioen, als het pensioen dat bij een werkgever wordt/is opgebouwd, mits door deze werkgever pensioen is toegezegd.
3	Individuele arrangementen voor pensioen zoals een pensioenproduct bij een bank, een verzekeraar of premiepensioeninstelling.

Voor de 1^e pijler (AOW) geldt dat de financiering plaats vindt door middel van omslagfinanciering, waarbij de actuele inkomensgenieters in box 1 in de vorm van premie de pensioenen van degenen die AOW-uitkeringen genieten financieren. Door deze omslagfinanciering wordt niets gespaard voor toekomstige uitkeringen, maar dient de uitkeringslast als het ware direct te worden 'omgeslagen' over degenen die premies betalen.

Met betrekking tot het 2^e pijlerpensioen geldt dat er in Nederland voor gekozen is om dit door middel van kapitaaldekking te financieren. Dit wil zeggen dat zowel de werknemers als de werkgevers premie inleggen voor de toekomstige pensioenuitkeringen aan de werknemer. Een vergelijkbare benadering geldt ten aanzien van de individuele arrangementen in de 3^e pijler, zei het dat deze (in de regel) niet via de werkgever, maar rechtstreeks door het individu met de uitvoerder van de regeling worden geëffectueerd.

4.2.1 Hoofdlijnen AOW

De Algemene Ouderdomswet voorziet in een uitkering in verband met ouderdom vanaf de AOW-leeftijd (thans 66 jaar en 4 maanden).

Kort gezegd is iedere ingezetene van Nederland én iedere niet-ingezetene die aan de loonbelasting is onderworpen, verzekerd voor de volksverzekeringen en daarmee voor de AOW.¹⁸ Gedurende de periode van aanvangsleeftijd tot en met het bereiken van de AOW-leeftijd (periode van vijftig jaar) wordt het volledige AOW-recht opgebouwd. Zowel de verzekeringsplicht als de premieplicht eindigen bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd.

De AOW-gerechtigde leeftijd was initieel 65 jaar; maar sinds 1 januari 2013 is deze leeftijd geleidelijk verhoogd teneinde de stijgende kosten als gevolg van de vergrijzing en een stijgende levensverwachting op te kunnen vangen. De geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd is het gevolg van de invoering van de "Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd".¹⁹ Sinds 1 januari 2015 is de verhoging van de AOW-leeftijd versneld.²⁰ Echter, sinds 1 januari 2020 is deze versnelde verhoging weer iets afgezwakt als gevolg van de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd.²¹ Voor 2021 geldt een AOW-leeftijd van 66 jaar en 4 maanden. In 2024 zal de AOW-gerechtigde leeftijd 67 jaar bedragen. Naar aanleiding van het in 2020 gesloten pensioenakkoord (zie par. 4.3.1) is op 10 december 2020 de Wet verandering koppeling AOW-leeftijd in werking getreden, als gevolg waarvan de ontwikkeling van de AOW-leeftijd voor tweederde gekoppeld wordt aan de ontwikkeling van de resterende levensverwachting. Elk jaar levenswinst resulteert daardoor in acht maanden langer doorwerken en vier maanden meer AOW-pensioen. Een verhoging van de AOW-leeftijd wordt minimaal vijf jaar van tevoren aangekondigd. Ook voor 2025 is de AOW-leeftijd vastgesteld op 67 jaar. De tweederdekoppeling vindt derhalve plaats vanaf 2026.

4.2.2 Hoofdpijnen individuele oudedagsvoorzieningen

In de inkomstenbelasting is een aantal regelingen opgenomen die kunnen bijdragen aan het opbouwen van een inkomensvoorziening die eerder stoppen met werken zouden kunnen ondersteunen. De betreffende regelingen in de inkomstenbelasting zien echter op de individuele situatie van de werknemer en houden geen direct verband met de werkgever-werknemer relatie. Wij volstaan derhalve met een korte opsomming van deze arrangementen, teneinde een volledig beeld van het huidige pensioenstelsel te schetsen.

Inkomensvoorzieningen

Onder inkomensvoorzieningen vallen lijfrenteverzekering (bij een levensverzekeringsmaatschappij), lijfrenterekening bij een bank en een lijfrentebeleggingsrecht bij een beleggingsonderneming. Ook de in box 3 opgenomen nettolijfrenten vallen in deze categorie.

Op grond van deze regelingen kunnen belastingplichtigen uit hun bruto inkomen geclausuleerd "sparen" om op een toekomstig tijdstip extra inkomen te hebben. Onder bepaalde voorwaarden zijn de premies die belastingplichtige betaalt voor de inkomensvoorziening aftrekbaar van het inkomen in de inkomstenbelasting. De premies voor een inkomensvoorziening mogen alleen in aftrek worden gebracht van het inkomen als de belastingplichtige een pensioentekort heeft. Deze ruimte wordt de 'jaarruimte' genoemd, welke ten hoogste 13,3% van de premiegrondslag betreft (2021). De premiegrondslag bestaat uit het gezamenlijke bedrag in het voorgaande kalenderjaar van de winst uit onderneming, het belastbare

¹⁸ Er gelden diverse uitbreidingen en beperkingen, welke wij hier onbesproken laten.

¹⁹ Wet van 12 juni 2012, *Stb.* 2012, 328

²⁰ Wet van 4 juni 2015, *Stb.* 2015, 218

²¹ Wet van 3 juli 2019, *Stb.* 2019, 246

loon, het belastbare resultaat uit overige werkzaamheden en de belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen van de belastingplichtig tot ten hoogste EUR 112.189 verminderd met een bedrag van EUR 12.672. Deze jaarruimte ontstaat als de belastingplichtige in het voorafgaande jaar niet voldoende pensioen heeft opgebouwd. Niet gebruikte jaarruimte van voorgaande jaren kan ook nog worden gebruikt om de betaalde premies voor de inkomensvoorziening af te trekken van het inkomen (zgn. 'reserveringsruimte'). Niet gebruikte jaarruimte kan nog 7 jaar erna gebruikt worden in de reserveringsruimte. Voor de reserveringsruimte is een maximum gesteld (2021: EUR 7.489 voor personen geboren na 31 augustus 1963 en EUR 14.785 voor personen geboren voor 1 september 1963). De belastingplichtige die de aftrek claimt, moet zelf de premies betalen of de stortingen doen. Verdere voorwaarden verschillen per soort lijfrente. Wanneer er een pensioentekort is, ontstaat er ruimte om een bedrag dat is betaald voor de inkomensvoorziening in aftrek te brengen op het inkomen. De toekomstige uitkering is belast, waarmee in wezen – net als bij het ouderdomspensioen – de omkeerregel wordt toegepast.

Dergelijke inkomensvoorzieningen kunnen een aanvulling vormen op de AOW en het werkgeverspensioen. Ze zijn als het ware een vangnet om een tekort aan pensioenopbouw in de inkomstenbelasting te kunnen opvangen door gefaciliteerde opbouw van een inkomensvoorziening.

Netto ouderdomspensioen/lijfrente

Onder een nettolijfrente wordt verstaan een lijfrente als bedoeld in art. 3.125 Wet IB 2001 (via een officiële verzekeraar) dan wel een lijfrentespaarrekening of lijfrentebeleggingsrecht als bedoeld in art. 3.126a Wet IB 2001 (lijfrentebanksparen). Het opbouwen van de nettolijfrente moet voor de belastingplichtige vrijwillig zijn. Een nettopensioenregeling is een regeling die ten doel heeft het treffen van een voorziening vergelijkbaar met het ouderdomspensioen (zie par. 4.4).

Er zijn twee varianten te onderkennen. Enerzijds een nettopensioen in de 2^e pijler, (collectief) aan te bieden door de werkgever en anderzijds een nettolijfrente in de 3^e pijler, individueel door de werknemer zelf af te sluiten. Het nettopensioen in de 2^e pijler valt onder het bereik van de Pensioenwet.

Een netto-ouderdomspensioen wordt tijdsevenredig opgebouwd op basis van een beschikbarepremieregeling en is gericht op een pensioen dat na 40 jaren opbouw niet meer bedraagt dan 75% van het gemiddelde bedrag dat ingevolge de aftopping van het ouderdomspensioen niet tot het pensioengevend loon behoort (pensioengevend loon boven de EUR 112.189), vermenigvuldigd met een nettofactor (100% - toptarief inkomstenbelasting (49,5%)). Voor inkomens vanaf EUR 112.189 (2021) zou door middel van een nettolijfrente dan wel een nettopensioen een oudedagsvoorziening moeten kunnen worden opgebouwd dat grosso modo moet overeenkomen met een jaarlijkse brutopensioenopbouw van 1,875% van het gemiddeld verdiende arbeidsinkomen boven de aftoppingsgrens. Een belangrijk verschil met een gewone lijfrente en het ouderdomspensioen is dat voor een nettopensioenregeling de omkeerregel niet van toepassing is. Dit betekent dat de inleg voor een nettopensioen plaatsvindt uit het nettoloon van de werknemer en dat een eventuele werkgeversbijdrage belast loon is. Wel geldt er gedurende de opbouw- en uitkeringsfase dat een nettopensioen een in box 3 vrijgestelde bezitting is.²² Ook de toekomstige uitkering is te zijner tijd onbelast.

²² Bij een niet toegestane handeling wordt de verleende vrijstelling in box 3 via een forfaitaire benadering teruggenomen.

4.3 Actuele ontwikkelingen

4.3.1 Wetsvoorstel herziening pensioenstelsel

In de afgelopen jaren is een nieuw “pensioenakkoord” tussen de sociale partners uitgewerkt. Het huidige pensioenstelsel zal daardoor op de nodige punten veranderen. Thans ligt er een concept Wet Toekomst Pensioenen.²³ Dit wetsvoorstel strekt tot herziening van de tweede pijler van het pensioenstelsel, ter uitwerking van het Pensioenakkoord van juni 2019 tussen kabinet en sociale partners.

De aanleiding om het pensioenstelsel meer structureel te veranderen is veroorzaakt door het feit dat er in de afgelopen decennia het nodige is veranderd in de samenleving.²⁴ Hierbij kan worden gedacht aan de omstandigheid dat de stijgende levensverwachting niet volledig tot uitdrukking is gekomen in de premie die in het verleden is betaald. Daarnaast is het verder verhogen van de premies steeds lastiger, omdat de verhouding tussen werkenden en gepensioneerden significant is gewijzigd. Verder gaat het huidige pensioensysteem er nog sterk van uit dat werknemers een heel leven bij één werkgever werken. Tot slot is de gevoeligheid van het huidige stelsel voor renteschommelingen een aanleiding geweest voor de nieuwe afspraken. In het nieuwe stelsel komt er een duidelijkere koppeling tussen het recht op pensioen, de premie die tijdens de opbouwfase is ingelegd, en de ontwikkeling van de economie. De pensioenen kunnen daardoor eenvoudiger meebewegen met de economische ontwikkelingen. Een aantal elementen uit het huidige pensioenstelsel zal in stand blijven. Hierbij valt te denken aan het (verplicht) collectief sparen voor een levenslang pensioen, waarbij de huidige hoogte van het pensioen het uitgangspunt blijft. De nieuwe regels zullen gaan gelden voor zowel toekomstige als reeds bestaande pensioenen (ook die van pensioengerechtigden). Streefdatum is dat deze nieuwe regels met ingang van 1 januari 2022 in werking treden, gevolgd door een overgangstermijn.

4.3.2 Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen

Op 14 januari 2021 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel “Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen” aangenomen. Dit voorstel wijzigt een aantal wetten en bevat maatregelen waarover in het pensioenakkoord²⁵ afspraken zijn gemaakt om meer maatwerk mogelijk te maken in het arbeidsvoorwaardelijk pensioen. Achterliggende gedachte is dat mensen in staat moeten worden gesteld om gezond en werkend hun pensioen te kunnen halen.

Deze wet betreft een drietal maatregelen, te weten:

1. het bedrag ineens op de pensioeningangsdatum, met als achtergrond dat mensen meer keuzevrijheid moeten hebben bij de aanwending van hun pensioen (zie hieronder);
2. de drempelvrijstelling in de RVU-heffing, met als achtergrond om mensen meer keuzemogelijkheden te bieden om eerder te kunnen stoppen met werken (zie par. 4.4);
3. de uitbreiding van het verlofsparen, met dezelfde achtergrond als de bovenstaande drempelvrijstelling in de RVU-heffing (zie hieronder).

Voor het eerste onderdeel geldt dat de datum inwerkingtreding is uitgesteld tot 1 januari 2023. De andere twee onderdelen zijn met terugwerkende kracht tot 1 januari 2021 ingevoerd.

²³ <https://www.internetconsultatie.nl/wettoekomstpensioenen>

²⁴ www.pensioenfederatie.nl

²⁵ TK 32.043, nr. 457

Bedrag ineens (afkoop 10% pensioen)

Om tegemoet te komen aan een toenemende behoefte aan meer flexibiliteit met betrekking tot het pensioen, wordt er in de wet 'Bedrag ineens, RVU en verlofsparen' de mogelijkheid gecreëerd om op pensioendatum een deel (maximaal 10%) van het pensioenvermogen ineens op te kunnen nemen. Door het opnemen van een deel van de waarde van de aanspraken op ouderdomspensioen als een bedrag ineens, verliest dit deel de pensioenbestemming.

Voor het opnemen van een bedrag ineens op pensioeningangsdatum worden wel enkele voorwaarden gesteld om te waarborgen dat deelnemers bij opname van een bedrag ineens worden beschermd tegen een te grote achteruitgang in de hoogte van de periodieke levenslange pensioenuitkering en de solidariteit binnen pensioenfondsen zo min mogelijk onder druk komt te staan.

De mogelijkheid om een deel van het pensioen af te kopen op pensioeningangsdatum betreft een wettelijk recht van de deelnemer. Verder relevant is dat er geen verplicht bestedingsdoel wordt gesteld voor het bedrag dat wordt opgenomen. Het recht op gedeeltelijke afkoop zal ook gelden voor nettopensioen en de nettolijfrente (zie par. 4.2.2). Voor deze voorgestelde afkoopmogelijkheid gelden dezelfde voorwaarden als voor de (bruto)pensioenen en (bruto)lijfrenten met uitzondering van de minimale omvang die moet resteren nadat gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot gedeeltelijke afkoop.

Een keerzijde van de mogelijkheid om een deel van het pensioen ineens op te kunnen nemen is dat de werknemer kan worden geconfronteerd met een substantiële stijging van de belastingdruk vanwege de progressie in de belastingtarieven. Dit kan eveneens als gevolg hebben dat een recht op de inkomensafhankelijke toeslagen wordt verlaagd of zelfs volledig vervalt. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is in dat verband ook de motie Oomen-Ruijten²⁶ aangenomen waarin is verzocht om de modaliteiten van het keuzerecht voor een bedrag ineens nader te preciseren en om de regeling zodanig aan te passen dat ongewenste effecten, zoals mogelijk verlies van huurtoeslag, worden voorkomen. Gelet op de complexiteit van de uitvoering van het keuzerecht is voorgesteld om de invoering uit te stellen tot 2023.

Verlofsparen

Uitgangspunt is dat als een werknemer aanspraken op verlof toegekend krijgt, dat een voordeel vormt dat onder het ruime loonbegrip van de Wet LB 1964 valt. Echter, een aanspraak op bepaalde vormen van verlof zijn – tot een bepaald maximum – vrijgesteld. Gevolg is dat niet het recht op verlof belast wordt, maar dat de ontvangen uitkeringen bij het opnemen van dat verlof loon vormen.

Deze regeling geldt voor de volgende vormen van verlof:

1. vakantieverlof en compensatieverlof, 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;
2. bij ministeriële regeling aan te wijzen geclausuleerd verlof;
3. verlof tijdens rust- en feestdagen.

²⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 555, H.

Vakantieverlof heeft betrekking op door de werkgever toegekende vakantiedagen. Onder compensatieverlof wordt verstaan verlof dat de werknemer heeft verkregen door meer uren arbeid te verrichten dan contractueel is overeengekomen. Aanspraken op vakantieverlof en compensatieverlof behoren weliswaar tot het loon voor de loonbelasting, maar zijn vervolgens vrijgesteld voor zover zij een bepaald maximum niet overschrijden. De achtergrond van deze limitering is het tegengaan van 'verlofstuwmeren' per het eind van een kalenderjaar. Bij deze vormen van verlof wordt aan het eind van een kalenderjaar getoetst of de aanspraak de vrijstelling overschrijdt. De vrijstelling bedraagt het totaal van de arbeidsuren van de voorafgaande vijftig weken. Bij een veertigurige werkweek bedraagt het maximum derhalve 2.000 uren, ofwel 250 verlofdagen. Wordt dit aantal overschreden dan behoort het meerdere tot het belastbare loon. Het maximum geldt voor het totaal van het opgebouwde vakantie- en compensatieverlof tezamen. Als gevolg van de wet "Bedrag ineens, RVU en verlofsparen" is de grens voor verlofsparen verruimd van maximaal 50 weken naar 100 weken met ingang van 1 januari 2021 en kan derhalve maximaal een saldo van 500 verlofdagen worden opgebouwd. Een eventueel bovenmatig deel van het verlofstuwmeer dient bij het einde van het kalenderjaar in de heffing te worden betrokken.

Bij ministeriële regeling kunnen vormen van geclausuleerd verlof worden aangewezen die een ruimere vrijstelling verlenen. Het betreft verlof dat voor specifieke doeleinden wordt toegekend, zoals bijvoorbeeld: adoptieverlof, bevallingsverlof, buitengewoon verlof, calamiteitenverlof, educatief verlof, kraamverlof, ouderschapsverlof, politiek verlof, zorgverlof en zwangerschapsverlof.

4.4 Werkgeverspensioen (ouderdomspensioen)

Het pensioen maakt onlosmakelijk onderdeel uit van een arbeidsovereenkomst. De fiscale randvoorwaarden om werknemerspensioen op te bouwen, zijn opgenomen in Hoofdstuk IIB Wet LB 1964.

Hoofdregeel is dat zowel de aanspraak op pensioen als de uitkeringen ingevolge een pensioenregeling tot het loon behoren. Om deze potentiële dubbele heffing (aanspraak belast en uitkering belast) te voorkomen, is in de wet bepaald dat aanspraken die voortvloeien uit een kwalificerende pensioenregeling niet tot het loon behoren, de zogenoemde omkeerregel. Als gevolg van deze omkeerregel vindt belastingheffing pas plaats op het moment dat een werknemer een pensioenuitkering geniet. Wordt niet aan de wettelijke bepalingen voldaan, dan geldt in zoverre de omkeerregel niet en wordt de pensioenaanspraak (voor zover niet aan de voorwaarden is voldaan) in de heffing betrokken. Dit in de heffing betrokken – niet kwalificerende deel – vormt dan onderdeel van de vermogensrendementsheffing (box 3) van de betreffende werknemer.

De nadere voorwaarden voor toepassing van deze omkeerregel zijn neergelegd in hoofdstuk IIB Wet LB 1964. Op grond van deze bepalingen kunnen – voor zover voor dit rapport relevant – aan de werknemers de volgende pensioenaanspraken worden toegekend:

1. Ouderdomspensioen
2. Inkomensvoorziening bij arbeidsongeschiktheid
3. Deelnemingsjarenpensioen
4. Nabestaandenoverbruggingspensioen

4.4.1 Ouderdomspensioen

Onder een ouderdomspensioen wordt verstaan een regeling die ten doel heeft het treffen van een levenslange inkomensvoorziening bij ouderdom voor werknemers en gewezen werknemers.²⁷

Bij de wettelijke invulling van het begrip ouderdomspensioen wordt onderscheid gemaakt tussen eindloonregelingen, middelloonregelingen en beschikbarepremieregelingen. Bij de eerste twee varianten wordt een toezegging gedaan met betrekking tot de omvang van de pensioenuitkering. Bij een *beschikbarepremieregeling* zijn de pensioenrechten afhankelijk van de hoogte van de het aanwezige pensioenkapitaal op ingangsdatum van het pensioen. In dit geval worden immers alleen afspraken gemaakt over de omvang van de in te leggen pensioenpremie en niets toegezegd wat betreft de pensioenuitkering.

Bij een eindloonregeling is het pensioen een percentage van het laatst genoten salaris op feitelijke uittredingsleeftijd. Een belangrijk kenmerk van een dergelijke regeling is dat salarisstijgingen met terugwerkende kracht leiden tot verhoging van de pensioenaanspraken met de daarbij behorende financieringslast. Het te bereiken ouderdomspensioen is bij een eindloonregeling dus gebaseerd op het laatstgenoten salaris alsof dat van toepassing was gedurende de volledige opbouwperiode.

Bij een *middelloonregeling* daarentegen wordt voor elk dienstjaar een pensioen opgebouwd dat is gebaseerd op het salaris van het desbetreffende jaar en vindt er niet met terugwerkende kracht pensioenopbouw plaats over de reeds doorgebrachte diensttijd ingeval van een salarisstijging. Het te bereiken ouderdomspensioen is bij een middelloonregeling dus gerelateerd aan het gemiddelde loon gedurende de opbouwperiode.

Bij een *beschikbarepremieregeling* zijn de pensioenrechten afhankelijk van de hoogte van de ter beschikking gestelde premie, waarbij de hoogte van de pensioenuitkeringen afhankelijk zijn van zaken als het beleggingsresultaat op het gespaarde pensioenkapitaal en de rentestand op pensioendatum. De financiële risico's met betrekking tot de hoogte van de uiteindelijke pensioenuitkering liggen bij dit systeem dus meer bij de werknemer en minder bij de werkgever.

Het wettelijk kader gaat er van uit dat een adequaat ouderdomspensioen in 40 jaar moet kunnen worden opgebouwd bij een pensioenrichtleeftijd van thans 68 jaar. De pensioenrichtleeftijd is niet gekoppeld aan de datum waarop de deelnemer recht krijgt op AOW (zie par. 4.2.1). Met pensioenrichtleeftijd wordt de wettelijke leeftijd bedoeld waarop werknemers zonder nadere fiscale regels met pensioen kunnen gaan. Zowel voor het geval zij eerder als voor het geval zij later met pensioen gaan dan de pensioenrichtleeftijd, moeten de pensioenafspraken tussen werkgevers en werknemers fiscaal worden geijkt aan het bepaalde in de Wet LB 1964, op straffe van 'onzuiver' worden van de pensioenaanspraken.

Het ouderdomspensioen gaat niet later in dan op het tijdstip waarop de werknemer of de gewezen werknemer de leeftijd bereikt die vijf jaar hoger is dan de op hem van toepassing zijnde AOW-leeftijd. Voor de ingangsdatum van het pensioen geldt volgens de Wet LB 1964 geen minimale pensioenleeftijd. Sinds 1

²⁷ Naast het ouderdomspensioen is in de regel eveneens een nabestaandenpensioen toegekend. Het nabestaandenpensioen wordt niet afzonderlijk behandeld.

januari 2017 zijn zowel het doorwerkvereiste als de 100%-grens vervallen. Hierdoor ontstaat er meer keuzevrijheid en flexibiliteit ten aanzien van de pensioeningangsdatum.²⁸ Als de pensioeningangsdatum wordt uitgesteld mag het pensioen verder worden opgebouwd volgens het tot dan toe gehanteerde stelsel, waarbij actuariëel wordt herrekend naar een hoger pensioen. Vervroeging van de pensioendatum dan de pensioenrichtleeftijd leidt door actuariële herrekening tot een verlaging van het jaarlijkse pensioen in verband met een langere looptijd van het levenslange pensioen. Ruwweg bedraagt de korting 7% voor ieder jaar dat de deelnemer eerder met ouderdomspensioen gaat.

Hoog-laag-pensioen

De wet biedt de mogelijkheid om de hoogte van de uitkeringen te laten fluctueren op grond van de zogenoemde 100:75-regeling. Deze regeling houdt in dat een variatie in de hoogte van de pensioenuitkeringen is toegestaan waarbij de laagste uitkering ten minste 75% moet bedragen van de hoogste pensioenuitkering (aanvullend pensioen exclusief AOW). De mate van variatie dient uiterlijk bij de ingangsdatum van het pensioen te worden vastgelegd.

In geval van een pensioenregeling die voorziet in fluctuerende uitkeringen is toegestaan dat als een aanvullend ouderdomspensioen wordt ontvangen voor het bereiken van de AOW-leeftijd, het ouderdomspensioen wordt verhoogd om te compenseren dat in die periode nog geen AOW-uitkering wordt ontvangen. Aldus wordt bereikt dat in situaties waarin het ouderdomspensioen eerder ingaat dan bij het bereiken van de AOW-leeftijd, er geen belemmeringen zijn om in de periode daarvoor even hoge pensioenuitkeringen te ontvangen als in de periode daarna aan AOW en pensioenuitkeringen samen wordt ontvangen. Het ouderdomspensioen mag dus zodanig worden verhoogd dat het (nog) ontbreken van AOW wordt gecompenseerd.

Opbouwpercentage

Een adequaat pensioen bedraagt in principe 75% van het gemiddeld genoten salaris. Het opbouwpercentage voor eindloonregelingen (die steeds minder voorkomen) bedraagt thans maximaal 1,657 per jaar. Voor middelloonregelingen geldt aldus een opbouwpercentage van ten hoogste 1,875. Voor beschikbare premierregelingen geldt sinds 1 januari 2015 dat in 40 jaar een pensioen mag worden opgebouwd dat niet meer bedraagt dan 75% van het gemiddeld pensioengevend loon. Om tegemoet te komen aan de behoefte uit de praktijk om staffels te publiceren die uniform toepasbaar zijn, is bij besluit een aantal toe te passen staffels opgesteld.²⁹

Dienstjaren

De hoofdregel voor een ouderdomspensioen is, dat slechts over de daadwerkelijk bij de pensioentoezeggende werkgever doorgebrachte dienstjaren pensioen kan worden opgebouwd. In het Uitvoeringsbesluit LB zijn echter bepalingen opgenomen op grond waarvan van bepaalde perioden als diensttijd zijn aan te merken. Hierbij valt te denken aan:

- perioden van ouderschapsverlof, sabbatsverlof (gedurende ten hoogste twaalf maanden), studieverlof ter zake van opleiding of studie voor een beroep en verlof in de zin van de *Wet arbeid en zorg* (voor ten hoogste zes maanden);

²⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 555, nr. 3, pag. 16 en 25

²⁹ Besluit van 10 december 2018, nr. 2018-28515, Strct. 2018, 68652

- perioden waarin de werknemer een tot zijn huishouden behorend kind dat jonger is dan twaalf jaar verzorgt. Als hij daarbij niet tevens kinderen jonger dan zes jaar verzorgt, tellen deze jaren echter slechts mee voor de helft;
- dienstjaren ten gevolge van waardeoverdracht van pensioenkapitaal naar de huidige inhoudingsplichtige of de pensioenuitvoerder van de huidige inhoudingsplichtige, voor zover deze jaren op basis van een adequate diensttijdadministratie kunnen worden vastgesteld;
- perioden na onvrijwillig ontslag, gedurende welke periode loongerelateerde uitkeringen worden ontvangen of — zonder loongerelateerde uitkering, maar dan onder te stellen voorwaarden — perioden na ontslag van ten hoogste tien jaar;
- perioden gedurende welke de werknemer in dienstbetrekking heeft gestaan tot een met de inhoudingsplichtige verbonden vennootschap, welke niet in Nederland is gevestigd, mits hij bij die verbonden vennootschap niet heeft deelgenomen aan een pensioenregeling;
- perioden gedurende welke VUT-uitkeringen worden ontvangen als bedoeld in art. 18i(oud) Wet LB 1964 of prepensioenuitkeringen als bedoeld in art. 38a(oud) Wet LB 1964 worden ontvangen.

Pensioengevend loon

Ook ten aanzien van het voor het pensioengevend loon in aanmerking te nemen loon geldt dat de wet- en regelgeving nadere bepalingen bevat.³⁰ Uitgangspunt is dat onder pensioengevend loon alle (bruto) loonbestanddelen in geld en in natura mogen worden begrepen. Niet tot het regelmatig genoten loon behorende loonbestanddelen kunnen eveneens als pensioengevend loon worden aangemerkt, mits dat gebeurt volgens een ander stelsel dan het eindloonstelsel. Overigens is expliciet het voordeel uit hoofde van een ter beschikking gestelde auto van de zaak uitgesloten van de pensioengrondslag. Verder is bepaald, dat bij eindloonregelingen met loonstijgingen in de periode die aanvangt vijf jaar voorafgaande aan de daadwerkelijke pensioeningangsdatum alleen rekening mag worden gehouden voor zover deze niet meer bedragen dan 2% boven het indexcijfer van de regelingslonen zoals dat wordt berekend door het CBS. Anderzijds hoeft geen rekening te worden gehouden met loondalingen, voor zover sprake is van een daling ten gevolge van het terugtreden naar een lager gekwalificeerde functie (demotie) en in geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid. De demotie moet zijn ingegaan in een periode van tien jaar voorafgaand aan het pensioen. Tevens mag de oorspronkelijke pensioengrondslag bij demotie binnen die tienjaarsperiode zelfs nog worden verhoogd met de loonindex in de bedrijfstak.

Aftopping pensioengevend loon

Op 1 januari 2015 zijn de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen en de novelle bij die wet van kracht geworden.³¹ Als gevolg hiervan werd naast een verlaging van de pensioenopbouwpercentages, tevens het pensioengevend loon afgetopt op EUR 100 000 (EUR 112.189 in 2021). Bij dienstbetrekkingen in deeltijd wordt het maximumbedrag aan pensioengevend loon verminderd overeenkomstig de deeltijdfactor. Feitelijk komt deze aftopping er op neer dat voor opbouw van pensioenrechten boven dit bedrag de omkeerregel niet meer van toepassing is en de pensioenregeling in zoverre zal moeten worden gesplitst. Deze aftopping is overigens alleen van belang voor rechten die worden opgebouwd ná 1 januari 2015 en treffen derhalve niet de rechten die voor die datum zijn opgebouwd. Voor zover een werknemer een hoger pensioengevend loon heeft, kan voor dat meerdere via een netto-pensioen/lijffrente arrangement worden gespaard (zie par. 4.2.2).

³⁰ In het Besluit van 11 december 2018, nr. 2018-28514, *Stcrt. 2018, 68653* is een overzicht te vinden van het goedkeurend beleid inzake het begrip 'pensioengevend loon'. In dat besluit zijn o.a. aanvullingen te vinden op het bepaalde in art. 10b Uitvoeringsbesluit LB 1965.

³¹ Wet van 2 juni 2014, *Stb. 2014, 196* en de Wet van 2 juni 2014, *Stb. 2014, 197*

Inbouw AOW

Bij het opbouwen van het ouderdomspensioen moet rekening worden gehouden met het feit dat ook een AOW-uitkering wordt genoten vanaf het moment dat de deelnemer de AOW-leeftijd bereikt. Bij de berekening van de ouderdomspensioenaanspraak moet rekening worden gehouden met de AOW voor gehuwden zonder toeslag. Daarbij moet per jaar de volledige, geïndividualiseerde AOW worden ingebouwd, ongeacht het aantal opbouwjaren en ongeacht of er al dan niet langer wordt doorgewerkt. Indien sprake is van een eindloonregeling bedraagt het in te bouwen AOW-bedrag 100/66,28 van het AOW-bedrag; bij een middelloonregeling bedraagt de AOW-franchise 100/75 van het bruto AOW-bedrag. Er mag, als een lager pensioenopbouwpercentage wordt gehanteerd dan is toegestaan om ook een lagere AOW-inbouw toe te passen. Een en ander is uitgewerkt in tabellen die zijn opgenomen in het Uitvoeringsbesluit LB 1965.

De inbouw wordt gerealiseerd door over de zogeheten AOW-franchise geen pensioen op te bouwen. Hiermee wordt bereikt dat het gezamenlijke ouderdomspensioen, dat wil zeggen het pensioen toegezegd door de werkgever en de AOW-uitkering, al naar gelang de toepasselijke pensioenregeling een bepaald percentage van het salaris bedraagt.

4.4.2 Arbeidsongeschiktheidspensioen

Het arbeidsongeschiktheidspensioen wordt ook wel invaliditeitspensioen genoemd en dient ter verzorging van werknemers bij arbeidsongeschiktheid. Het arbeidsongeschiktheidspensioen is een aanvulling op de uitkering bij arbeidsongeschiktheid (WIA), en kan een levenslange inkomensvoorziening zijn, of een tijdelijke. Het arbeidsongeschiktheidspensioen kent enkele momenten waarop het arbeidsongeschiktheidspensioen eindigt: bij het ingaan van het ouderdomspensioen ofwel eerder bij revalidatie van de werknemer, alsook op het moment van overlijden. De hoogte van het arbeidsongeschiktheidspensioen wordt bepaald door de mate van arbeidsongeschiktheid. In de praktijk wordt dit meestal gerelateerd aan de mate van arbeidsongeschiktheid zoals die voor de WAO/WIA geldt. De maximale hoogte van de uitkering is niet wettelijk bepaald, maar wordt op grond van art. 18, lid 1, onderdeel a, ten vierde overgelaten aan hetgeen naar maatschappelijke opvattingen redelijk moet worden geacht.

4.4.3 Deelnemingsjarenpensioen

De wet biedt de mogelijkheid om aan werknemers met 41 1/3 of meer zogenoemde 'deelnemingsjaren' een aanvullend pensioen toe te kennen dat voorziet in pensionering op 64 1/3-jarige leeftijd. De bedoeling van deze regeling is om werknemers met een zwaar beroep eerder met pensioen te kunnen laten gaan. Echter, sinds de introductie van deze nieuwe pensioenvorm – juist dus bedoeld om werknemers met een zwaar beroep de mogelijkheid te geven 24 maanden eerder te kunnen stoppen met hun werkzame leven – leert de praktijk dat er nauwelijks of niet gebruik is gemaakt van deze pensioenvorm, vanwege enerzijds de hoge kosten en anderzijds de grote administratieve lasten.

De vormgeving van deze maatregel bewerkstelligt dat pas een aanspraak op het deelnemingsjarenpensioen mogelijk zal worden indien en vanaf het moment dat een werknemer 41 1/3 deelnemingsjaren heeft bereikt. Eerder toezeggen is derhalve niet mogelijk. Voor het bepalen van het aantal deelnemingsjaren wordt aangesloten bij de jaren waarvoor de werknemer ook als deelnemer heeft deelgenomen in de pensioenregeling.

Dit pensioen is er op gericht om in te gaan op 64 1/3-jarige leeftijd (2020) en mag op dat moment – met inbegrip van het ouderdomspensioen – maximaal 75% van het gemiddelde pensioengevend loon tot dat tijdstip bedragen. Dat betekent overigens ook dat als het ouderdomspensioen door het ingaan op 64 1/3-jarige leeftijd met actuariële herrekening lager zou uitkomen dan 75% van het gemiddeld pensioengevend loon, het ouderdomspensioen mag worden aangevuld tot 75% van het gemiddeld pensioengevend loon. Dit pensioen mag eerder ingaan dan op de 64 1/3e verjaardag, maar dan moet het deelnemingsjarenpensioen – net als een eerder ingaand ouderdomspensioen – wel actuarieel herrekend worden. Het deelnemingsjarenpensioen mag ook later ingaan. Door de actuariële herrekening zullen de uitkeringen dan hoger (mogen) uitkomen dan 75% van het gemiddeld pensioengevend loon.

4.5 Vervroegde uittreding

4.5.1 Regeling vervroegde uittreding (RVU)

De Wet LB 1964 kent sinds 2005 een heffing van de werkgever, indien deze uitkeringen aan zijn werknemer(s) doet die kwalificeren als regeling voor vervroegde uittreding (RVU). De eindheffing over de uitkering, de premie of de bijdrage is uitsluitend van toepassing indien deze op de werkgever drukken en derhalve niet over van werknemers ingehouden bedragen. De definitie van het begrip 'regeling voor vervroegde uittreding' luidt als volgt: *'(...) een regeling die of een gedeelte van een regeling dat uitsluitend of nagenoeg uitsluitend ten doel heeft voorafgaand aan het ingaan van uitkeringen ingevolge een pensioenregeling of de Algemene Ouderdomswet te voorzien in één of meer uitkeringen of verstrekkingen ter overbrugging van de periode tot het ingaan van het pensioen of de uitkering ingevolge de Algemene Ouderdomswet dan wel tot het aanvullen van uitkeringen ingevolge een pensioenregeling.'*³² Er is geen sprake van een RVU als er sprake is van een storting in een pensioenregeling in de zin van de pensioenwet of als er sprake is van een fiscaal kwalificerende seniorenregeling.³³ Voorbeelden van regelingen die als RVU kunnen kwalificeren zijn: een ontslagvergoeding, het vrijstellen van werkzaamheden onder doorbetaling van loon, het toekennen van een wachtgeldregeling, of een aanvulling op een WW-uitkering of op het pensioen.

De Hoge Raad heeft geoordeeld wanneer er sprake is van een RVU.³⁴ Volgens de Hoge Raad dient louter gekeken te worden naar de bedoeling van de desbetreffende regeling aan de hand van objectieve kenmerken en voorwaarden (bijvoorbeeld welke werknemers mogen deelnemen en aan welke criteria moeten ze voldoen om gebruik te kunnen maken van de vertrekregeling). Bepalend is of de uitkeringen of verstrekkingen bedoeld zijn om te dienen ter overbrugging of aanvulling van het inkomen van de (gewezen) werknemer tot de pensioendatum. De beweegredenen van de werkgever om de regeling aan te bieden doet niet ter zake. Ook zijn de feitelijke uitstroom van werknemers en de hoogte van de beëindigingsvergoeding niet relevant. Volgens de Hoge Raad dient derhalve primair getoetst te worden op basis van de objectieve voorwaarden van een vertrekregeling en indien er op grond daarvan niet kan worden uitgesloten dat er sprake is van een RVU, toetsen op individueel niveau op basis van objectieve kenmerken van een vertrekregeling (is de vertrekvergoeding van een dusdanige omvang, dat kan worden

³² Art. 32ba, lid 6 Wet LB 1964

³³ Art. 8.7 Uitv.reg. LB 2011

³⁴ HR 22 juni 2018, nr. 16/06236, ECLI:NL:HR:2018:958.

geconcludeerd dat er al dan niet sprake is van een RVU). De essentie van de kwalificatie is derhalve of er sprake is van een vertrekregeling op basis van leeftijd gerelateerd ontslag.

In de 'Handreiking voor de interpretatie van het begrip RVU'³⁵ is deze toets op basis van de objectieve kenmerken van de regeling nader uitgewerkt als de zogenoemde 70%-toets. Dit wil zeggen dat een fictieve periodieke uitkering wordt berekend, die aanvangt op het moment van feitelijk uit dienst treden en eindigt op de dag voordat de (ex-)werknemer de leeftijd heeft bereikt van 24 maanden voorafgaand aan de pensioen- of AOW-leeftijd (vroegste van de twee). Deze fictieve periodieke uitkering is jaarlijks gelijkblijvend en is op jaarbasis niet hoger is dan 70% van het (laatstgenoten) reguliere jaarloon uit de dienstbetrekking waaruit de (ex-)werknemer vertrekt.

Indien sprake is van een RVU, dan is de werkgever een eindheffing verschuldigd over de op hem drukkende bedragen. Kenmerkend voor reguliere eindheffing is dat de belasting wordt geheven van de werkgever en niet (meer) bij de werknemer terechtkomt. Echter, anders dan bij de reguliere eindheffingsbestanddelen, komt de eindheffing inzake de RVU niet in de plaats van de heffing bij de werknemer, maar komt deze naast de reguliere belastingheffing bij de werknemer. Is er sprake van een RVU, dan is de aanspraak op de regeling niet belast, maar is de uitkering belast bij zowel de werkgever als de werknemer. Het tarief dat door de werkgever verschuldigd is bedraagt 52%.

4.5.2 Drempelvrijstelling in de RVU-heffing per 2021

Op 14 januari 2021 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel "Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen" aangenomen (zie par. 4.3.2). Het onderdeel "drempelvrijstelling RVU-heffing" is met terugwerkende kracht tot 1 januari 2021 ingevoerd en geldt voor vertrekregelingen die op of na die datum zijn toegekend. De vrijstelling van de RVU-heffing is opgenomen in art. 32ba, lid 7 Wet LB 1964.

Door een versoepeling van de pseudo-eindheffing van art. 32ba Wet LB 1964 op regelingen voor vervroegde uittreding (RVU-heffing) in de periode 2021-2025, wordt het mogelijk gemaakt om maximaal drie jaar vóór de AOW-leeftijd te kunnen stoppen met werken. De regeling geldt in de gevallen waarin de werknemer uiterlijk in 2025 de leeftijd bereikt die drie jaar lager is dan de dan geldende AOW-leeftijd. Feitelijk komt dit er op neer dat de drempelvrijstelling RVU gedurende 8 jaar van toepassing is (2021-2025 en een uitloop van maximaal 3 jaar).

Concreet betekent dit dat werkgevers in de drie jaar vóór de AOW-leeftijd aan hun werknemers een bedrag ineens of periodiek kunnen meegeven dat na vermindering met de loonbelasting en premievolsverzekeringen het nettobedrag van de AOW-uitkering benadert, zonder dat hierover een RVU-heffing is verschuldigd door de werkgever. Hierbij geldt dat deze drempelvrijstelling niet is beperkt tot de zogenoemde zware beroepen. Het is een generieke maatregel die – binnen de gestelde kaders – door iedere werkgever kan worden toegepast. Wel betekent dit dat de werknemer zelf in principe geen pensioen meer opbouwt. Vrijwillige voortzetting is een wettelijke mogelijkheid maar daar moet de pensioenregeling dan wel in voorzien. De koppeling van de hoogte van het bedrag aan de AOW is gekozen, omdat het bedrag

³⁵ <https://centraalaanspreekpuntpensioenen.belastingdienst.nl/publicaties/handreiking-voor-de-interpretatie-van-het-begrip-regeling-voor-vervroegde-uittreding-als-bedoeld-in-artikel-32ba-van-de-wet-op-de-loonbelasting-1964/>.

dat door de werkgever wordt verstrekt in principe voldoende moet kunnen zijn voor de werknemer om in het levensonderhoud te kunnen voorzien en zodoende ook een reële mogelijkheid biedt om vervroegd uit te kunnen treden. Per werknemer kan in totaal maximaal één keer de vrijstelling worden benut.

De vrijstelling wordt jaarlijks bijgesteld aan de hand van wijzigingen in de hoogte van de AOW-uitkering, zodat de hoogte van de vrijstelling gekoppeld blijft aan de netto-AOW van het betreffende jaar. Voor 2021 geldt een drempelbedrag EUR 66.492 (maximaal 36 maanden vermenigvuldigd met EUR 1.847 (brutobedrag) per maand). Om in één jaar het totale vrijstellingsbedrag te kunnen berekenen wordt de uitkomst van het bedrag vermenigvuldigd met het aantal maanden tussen de eerste uitkering en het bereiken van de AOW-leeftijd, waarbij het aantal maanden op hele maanden naar boven wordt afgerond. Duren de uitkeringen op grond van de vertrekregeling langer dan 36 maanden, dan is over het deel van de uitkeringen dat meer bedraagt c.q. langer duurt dan de 36 maanden RVU-heffing verschuldigd.

De AOW-leeftijd blijft in 2021 66 jaar en 4 maanden. In 2022 stijgt de AOW-leeftijd met 3 maanden en komt in 2024 uit op 67 jaar. Vanaf 2025 zal de AOW-leeftijd niet 1 jaar stijgen per jaar dat we gemiddeld langer leven, maar 8 maanden, een en ander gekoppeld aan de ontwikkeling van onze levensverwachting.

De hoogte van het drempelbedrag is gekoppeld aan het gebruteerde bedrag van de netto AOW-uitkering voor alleenstaande personen zoals geldend op 1 januari van het jaar waarin de eenmalige uitkering of de eerste uitkering, in de periode van maximaal drie jaar vóór de AOW-leeftijd van de betrokken werknemer, plaatsvindt. De hoogte van de vrijstelling loopt op met het aantal maanden aan RVU-betalingen tot het bereiken van de AOW-leeftijd. Voor zover de uitkering(en) het maximumbedrag overschrijden, is naar rato van deze overschrijding gewoon weer de pseudo-eindheffing van toepassing.

Overigens dienen alle soorten loonbetalingen gedurende de periode van maximaal drie jaar te worden opgeteld om te beoordelen of het bedrag van de drempelvrijstelling niet wordt overschreden, dus niet alleen het eenmalig bedrag, maar ook eventuele periodieke betalingen, extra toegekend verlof of aanvullingen op bijvoorbeeld een uitkering. Over het bedrag waarvoor de drempelvrijstelling geldt is geen pseudo-eindheffing verschuldigd door de werkgever, ook al is er op basis van de definitie van art. 32ba, lid 6 wel degelijk sprake van een RVU. Bedragen die vóór de driejaarsperiode al worden uitgekeerd of bedragen die hoger zijn dan het bedrag van EUR 66.492, worden alsnog getroffen door de pseudo-eindheffing van art. 32ba Wet LB 1964.

5. Oordeel Commissie over kwalificatie vertrekregelingen van Defensie als RVU

5.1. Inleiding

De Belastingdienst heeft de UGM, de FLO en de AOW-gatcompensatie aangemerkt als RVU. Een van de deelvragen op de hoofdvraag is waarom deze regelingen als RVU zijn aangemerkt en of dit naar de mening van de Commissie terecht is. Deze vraag staat in dit hoofdstuk centraal. De Commissie beoordeelt dit aan de hand van de in par. 3.2 besproken eigenschappen van de vertrekregelingen in kwestie en de in hoofdstuk 4 besproken relevante regelgeving en jurisprudentie.

5.2. Uitkeringswet Gewezen Militairen (UGM)

Uit par. 3.2.1 blijkt dat de UGM een vertrekregeling is die is gebaseerd op leeftijdgerelateerd ontslag. Er kan namelijk enkel bij het bereiken van een bepaalde leeftijd aanspraak worden gemaakt op een UGM-uitkering. De reden voor ontslag is niet hoofdzakelijk gelegen in het disfunctioneren van een militair. Wat betreft dit disfunctioneren is, zoals in hoofdstuk 2 aangegeven, aannemelijk dat bepaalde functies bij Defensie niet goed zijn uit te voeren door militairen die bijna de pensioenleeftijd hebben bereikt. Ondanks een dergelijk disfunctioneren is er een dusdanige samenhang met leeftijd dat naar de mening van de Commissie de UGM in hoofdzaak is gebaseerd op leeftijdgerelateerd ontslag. Zoals in hoofdstuk 2 is opgemerkt, is er mede een bedrijfseconomische reden op grond waarvan niet alle militairen boven een bepaalde leeftijd intern herplaatst kunnen worden, mede in het licht van de aan leeftijd gekoppelde uitzendbeperkingen van de VN. De Commissie begrijpt dat de interne organisatie van het ministerie van Defensie al op door- en uitstroom van werknemers is gericht. De onderhavige regeling is vooral ingegeven – en noodzakelijk – om overtollige oudere werknemers – die niet intern herplaatst kunnen worden – uit te laten stromen.

Het kabinet heeft aangegeven dat de UGM enerzijds een compensatie is voor het gedwongen ontslag in verband met het niet meer ten volle kunnen functioneren als militair en anderzijds een overbrugging is naar het moment waarop aanspraak bestaat op militair pensioen.³⁶ Tevens is er een motie ingediend over het betrekken van de bijzondere positie van de militair in wet- en regelgeving.³⁷ Desondanks, was het kabinet ook van mening dat bij de UGM sprake is van leeftijdgerelateerd ontslag. Het feit dat er bij de UGM sprake is van verplicht ontslag in plaats van vrijwillig ontslag, deed hier niet aan af.³⁸ Zoals uit par. 3.2.1 blijkt, is de omvang van een UGM-uitkering voorts dermate hoog, dat conform artikel 32ba van de Wet LB kan worden gesproken van een uitkering die tot doel heeft de periode van ontslag tot het bereiken van de pensioen- of AOW-leeftijd, te overbruggen. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat de UGM geen pensioen is in de zin van de Pensioenwet.

³⁶ Kamervragen 2014-2015, nr. 1161, vraag 5, p. 3;

³⁷ Kamerstukken 2016-2017, 34550-x, nr.32.

³⁸ Kamerstukken 2016-2017, 34 550 x, nr. 28, p.15

Er kan bij de UGM naar het oordeel van de Commissie geen beroep worden gedaan op de in hoofdstuk 4 besproken uitspraak van de Hoge Raad van 22 juni 2018, op grond waarvan niet de feitelijke uitstroom maar het doel van de vertrekregeling bepalend is voor de kwalificatie als RVU. Zoals hierboven aangegeven is de UGM immers primair gebaseerd op een leeftijdgerelateerd ontslag. Ook op basis van de kwantitatieve toets van de Belastingdienst is sprake van een RVU, omdat de uitkering op grond van de te hanteren berekeningsmethode meer dan 70% van het laatstverdiende inkomen bedraagt. Met verwijzing naar hoofdstuk 4 is ook geen sprake van een pensioenregeling, een verlofspaarregeling, of een seniorenregeling, op grond waarvan kan worden betoogd dat geen sprake is van een RVU. Verder kan, met name vanwege de looptijd van de UGM, niet worden gesteld dat sprake is van een regeling die vergelijkbaar is met de in artikel 11 lid 1 onderdeel e Wet LB genoemde regelingen vanwege ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Tot slot is de Commissie niet bekend met andere valide argumenten op grond waarvan met succes kan worden betoogd dat geen sprake is van een RVU.

De Commissie concludeert dat de Belastingdienst de UGM terecht als RVU heeft aangemerkt.

5.3. Functioneel Leeftijdsontslag burgers (FLO)

Uit par. 3.2.2 blijkt dat de FLO een vertrekregeling is die is gebaseerd op leeftijdgerelateerd ontslag. Er kan namelijk enkel bij het bereiken van een bepaalde leeftijd aanspraak worden gemaakt op een FLO-uitkering. De reden voor ontslag is niet hoofdzakelijk gelegen in het disfunctioneren van een burger bij Defensie. Wat betreft dit disfunctioneren zou kunnen worden beargumenteerd dat de FLO niet openstaat voor alle burgers bij Defensie, maar enkel voor bepaalde (zware) beroepen. Echter, bij een dergelijk disfunctioneren is er een dusdanige samenhang met leeftijd, dat naar de mening van de Commissie niet kan worden gesteld, dat de FLO niet in hoofdzaak is gebaseerd op leeftijdgerelateerd ontslag. Zoals uit par. 3.2.2 blijkt, is de omvang van een FLO-uitkering voorts dermate hoog dat conform artikel 32ba van de Wet LB kan worden gesproken van een uitkering die tot doel heeft de periode van ontslag tot het bereiken van de pensioen- of AOW-leeftijd, te overbruggen.

Er kan bij de FLO geen beroep worden gedaan op de in hoofdstuk 4 besproken uitspraak van de Hoge Raad van 22 juni 2018, op grond waarvan niet de feitelijke uitstroom maar het doel van de vertrekregeling bepalend is voor de kwalificatie als RVU. Zoals hierboven aangegeven is de FLO immers gebaseerd op een leeftijdgerelateerd ontslag. Voorts wordt niet toegekomen aan de kwantitatieve toets van de Belastingdienst, omdat de uitkering op grond van de te hanteren berekeningsmethode meer dan 70% van het laatstverdiende inkomen bedraagt. Met verwijzing naar hoofdstuk 4 is ook geen sprake van een pensioenregeling, een verlofspaarregeling, of een seniorenregeling, op grond waarvan kan worden betoogd dat geen sprake is van een RVU. Verder kan, met name vanwege de looptijd van de FLO, niet worden gesteld dat sprake is van een regeling die vergelijkbaar is met een in artikel 11 lid 1 onderdeel e Wet LB genoemde regeling vanwege ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Tot slot is de Commissie niet bekend met andere valide argumenten op grond waarvan met succes kan worden betoogd dat geen sprake is van een RVU.

De Commissie concludeert dat de Belastingdienst de FLO terecht als RVU heeft aangemerkt.

5.4. AOW-gatcompensatie

Zoals in hoofdstuk 4 besproken kunnen alleen vertrekregelingen als een RVU kwalificeren. Is geen sprake van een vertrekregeling, dan is er dus geen sprake van een RVU. Het doel van de AOW-gatcompensatie is het bieden van compensatie voor het feit dat AOW-uitkeringen later dan aanvankelijk verwacht aanvangen. Hierdoor is de AOW-gatcompensatie naar de mening van de Commissie geen vertrekregeling.

De AOW-gatcompensatie kan volgens de Commissie niet als een aanvulling of een verlengde van de UGM en/of FLO worden gezien en om die reden niet alsnog als vertrekregeling en daarmee als RVU worden aangemerkt. De AOW-gat compensatie vloeit niet voort uit de UGM/FLO, maar is het gevolg van het verhogen van de AOW-leeftijd en heeft als zodanig geen zelfstandig karakter. Vergeleken met de UGM en FLO, heeft de AOW-gatcompensatie derhalve een ander doel, een bredere doelgroep en een veelal lagere uitkering. Daarnaast moet een kwalificatie als RVU volgens de letterlijke tekst van artikel 32ba Wet LB, per (deel van een) regeling worden beoordeeld en is de Commissie niet bekend met regelgeving of jurisprudentie die andere uitleg van de wet doet vermoeden. Voor zover de AOW-gatcompensatie onverhoopt wel als een vertrekregeling moet worden aangemerkt, constateert de Commissie dat deze regeling niet is gebaseerd op leeftijdgerelateerd ontslag. Zoals in par. 3.2.3 geconstateerd, hebben militairen of burgers namelijk vanaf de 65-jarige leeftijd recht op AOW-gatcompensatie en hebben zij reeds een aantal jaren eerder de ontslagleeftijd van de UGM of FLO bereikt.

De Commissie concludeert dat de Belastingdienst de AOW-gatcompensatie waarschijnlijk ten onrechte als RVU heeft aangemerkt. Het financiële belang voor het ministerie van Defensie bedraagt ongeveer EUR 14 miljoen per jaar.³⁹

³⁹ Deze conclusie betekent niet dat Defensie de reeds betaalde RVU-heffing over de AOW-gatcompensatie uitkeringen kan terug claimen. Hiertoe zal er in overleg getreden dienen te worden met de Belastingdienst. Over de uitkomst van een dergelijk overleg kan de Commissie geen uitspraken doen.

6. Regelingen bij vergelijkbare sectoren

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een weergave op hoofdlijnen van de huidige arbeidsvoorwaarden bij de Nationale Politie respectievelijk de Brandweer, althans voor zover deze arbeidsvoorwaarden passen binnen de scope van dit onderzoek en via openbare bronnen beschikbaar waren.

De Commissie heeft voor een vergelijking met deze twee beroepsgroepen gekozen, omdat voor beiden geldt dat ze 1) uitvoering geven aan een publieke taak en 2) die uitoefening, gezien de aard van de werkzaamheden, een bovengemiddelde lichamelijke en psychische belasting voor het individu met zich mee kan brengen (bezwarende functie). De Commissie geeft verder geen duiding aan de mate waarin deze beide beroepsgroepen al dan niet een vergelijkbare bijzondere positie hebben als de militair (zie hoofdstuk 2).

6.2 Regelingen bij de Nationale Politie

Voor de Nationale Politie geldt de cao Politie 2018 – 2020.⁴⁰ De rechtspositionele regelingen voor de Politie zijn daarnaast onder anderen vastgelegd in het Besluit rechtspositie Politie (Barp) en het Besluit Bezoldiging Politie (Bbp). Verder is de pensioenregeling van het ABP van toepassing. In de “Afspraken vervroegde uittreding, capaciteit en onderwijs (arbeidsvoorwaarden akkoord 2018-2020)” is een nadere afspraak opgenomen inzake een regeling voor vervroegde uittreding, welke per 1 januari 2021 in werking is getreden (zie par. 6.2.3).

In de cao zijn maatregelen opgenomen inzake “voorzieningen arbeidsparticipatie ouderen”. Deze maatregelen zijn gericht op het gezond en veilig inzetbaar houden van werknemers tot aan het einde van hun loopbaan. Deze maatregelen, gericht op duurzame inzetbaarheid bestaan uit: 1) het maken van afspraken binnen de functie over taken en werkzaamheden, 2) gebruik maken van het RPU en LFU (zie hierna) en 3) kiezen voor een minder belastende functie. Deze paragraaf bevat een weergave op hoofdlijnen van de regelingen voor vervroegde uittreding die thans bij de Nationale Politie van kracht zijn.

6.2.1 Regeling partieel uittreden (RPU)⁴¹ – tot 1 juli 2019

De regeling partieel uittreden (RPU) is feitelijk een deeltijdpensioen. Vanaf 55-jarige leeftijd kunnen werknemers een minder aantal uren per week gaan werken. Tussen 55 en 58 jaar maximaal 11,1% en

⁴⁰ Onderhandelingen over verlenging/wijziging van deze cao hebben tot het moment van het verschijnen van dit rapport nog niet tot concrete resultaten geleid. Vooralsnog wordt uitgegaan van hetgeen in het arbeidsvoorwaarden akkoord sector Politie 2018-2020, d.d. 1 november 2018 is bepaald.

⁴¹ Art. 13a Barp.

vanaf 58 jaar maximaal 33,3%. Deze minderuren kwalificeren als verlofuren. Over deze minder gewerkte uren heeft de werknemer recht op doorbetaling van 50% van het salaris. Vanaf 57-jarige leeftijd vindt volledige voortzetting van de pensioenopbouw plaats.⁴² Maakt de werknemer eerder gebruik van de regeling, dan wordt tot 57-jarige leeftijd geen pensioen opgebouwd over de niet uitbetaalde uren.⁴³

Met de invoering van de "Regeling Levensfase uren" (zie par. 6.2.2) per 1 juli 2019, is de RPU vervallen. Medewerkers die op 1 juli 2018 tussen de 46 en 54 jaar oud waren, behouden hun RPU-aanspraken als ze hebben aangegeven geen gebruik te maken van de LFU.⁴⁴

6.2.2 Regeling levensfase uren (LFU) per 1 juli 2019⁴⁵

Sinds 1 juli 2019 geldt de Regeling levensfase uren (LFU). De regeling heeft primair als doel de duurzame inzetbaarheid binnen de politie te bevorderen. De LFU vervangt onder andere de aanspraak op de Algemene levensloopbijdrage (ALB)⁴⁶, de Toelage Bezwarende Functie (TBF)⁴⁷ en leeftijdsdagen. Omdat deze regelingen inmiddels zijn vervallen, worden deze niet nader uitgewerkt.

De LFU geldt in principe voor alle medewerkers van de politie die op of na 1 januari 2018 in dienst zijn getreden, vanaf het begin van de loopbaan. Medewerkers die op 1 juli 2018 tussen de 46 en 54 jaar oud waren, konden kiezen of ze aan de LFU mee wilden doen dan wel dat ze hun aanspraken op levensloopbijdrage, RPU en leeftijdsdagen wilden behouden (zie par. 6.2.1). Daarnaast vallen werknemers die op 1 juli 2018 55 jaar of ouder waren, niet onder de LFU omdat voor hen de oude arrangementen zoals deze vóór 1 juli 2019 golden van kracht blijven.

Een werknemer met een volledig dienstverband van minimaal 36 uur heeft per jaar recht op 53,8 levensfase-uren. Werknemers die bij invoering van de LFU per 1 juli 2019 al in dienst waren ontvingen daarnaast eveneens een startbudget, dat individueel wordt berekend op basis van het aantal dienstjaren en reeds ontvangen aanspraken op ALB, TBF en leeftijdsdagen. Sinds 1 januari 2020 kunnen overwerkuren en -toeslag worden omgezet in LFU-uren welke worden toegevoegd aan het LFU-saldo van de werknemer.

De aanspraak op dit vakantieverlof valt onder de verlofspaarregeling en is derhalve vrijgesteld, voor zover de aanspraak blijft binnen de wettelijke kaders (thans: bij een full time aanstelling maximaal 100 weken verlof, zie par. 4.3.2). De uren kunnen – met volledig behoud van salaris inclusief opbouw vakantiegeld en eindejaarsuitkering – naar eigen behoefte worden opgenomen. Er geldt in zoverre dus geen beperking in het doel waarvoor het verlof wordt aangewend. De niet benutte uren kunnen worden opgespaard tot het einde van de loopbaan en kunnen daarmee eveneens worden ingezet voorafgaand aan het ingaan van het pensioen. Het LFU-saldo kan in principe niet worden uitbetaald, zij het dat als een werknemer uit dienst gaat 50% van het nog niet opgenomen LFU-saldo in geld wordt uitgekeerd. Verder geldt dat de LFU-uren (direct) voorafgaand aan het ingaan van het pensioen moeten worden opgenomen. Tot slot wordt het LFU-saldo wel volledig uitbetaald aan de nabestaanden, ingeval van overlijden van de werknemer.

⁴² <https://www.acp.nl/nieuws/rpu-vanaf-57-volledige-pensioenopbouw>.

⁴³ <https://www.acp.nl/nieuws/rpu-vanaf-57-jaar-volledige-pensioenopbouw/>.

⁴⁴ Art. 30e Barp

⁴⁵ Hoofdstuk V.a Barp

⁴⁶ Hoofdstuk 3A Besluit Bezoldiging Politie

⁴⁷ Hoofdstuk 3B Besluit Bezoldiging Politie

6.2.3 Afspraken vervroegde uittreding, capaciteit en onderwijs⁴⁸

Voor de Politie zijn er concrete afspraken gemaakt om de generatiewisseling binnen het Politiepersoneel in goede banen te leiden.⁴⁹ Het akkoord is een nadere uitwerking van een aantal principe-afspraken in de cao Politie 2018-2020. Kort gezegd bevatten deze afspraken de volgende elementen:

- Maatregelen die het behoud van de capaciteit bevorderen, met name door versnelde instroom van nieuwe werknemers;
- Doorwerkbonus;
- Introductie van een Regeling vervroegde uittreding voor werknemers boven de 60 jaar.

Doorwerkbonus

Werknemers van de Politie die in de periode 2021–2025 niet vervroegd kunnen of willen uitstromen en blijven doorwerken tot aan hun AOW-gerechtigde leeftijd, hebben recht op een eenmalig bedrag bij hun ontslag. Bij een volledig dienstverband van 36 uur of meer, is dit EUR 6.000.

Regeling vervroegde uittreding (RVU)

Tevens is sinds 1 januari 2021 een regeling vervroegde uittreding ingevoerd, welke aansluit bij de nieuwe regeling op grond waarvan geen RVU-heffing is verschuldigd en die in de Wet LB 1964 is opgenomen (zie par. 4.5.2).

Werknemers die in 2021 tot en met 2025 65 jaar of ouder zijn of 65 jaar worden kunnen onder voorwaarden vervroegd met pensioen, indien sociale partners hiertoe besluiten. Om voor deze vervroegde uittreding in aanmerking te komen dient de betreffende werknemer ten minste 35 politiedienstjaren te hebben⁵⁰, waarvan ten minste 25 jaren als “zware jaren” gelden.⁵¹ De medewerker die voldoet aan de voorwaarden en gebruik wil maken van de regeling, heeft recht op een uitkering in de periode tussen 65 jaar en de voor de medewerker geldende AOW-leeftijd. Bij een volledig dienstverband van 36 uur of meer heeft de medewerker recht op het in de Wet op de Loonbelasting 1964 opgenomen maandelijkse uitkeringsbedrag dat is vrijgesteld van RVU-heffing.⁵²

Het maximale bedrag waar een werknemer recht op heeft is EUR 42.400, welke wordt uitgekeerd in maandelijkse bedragen gedurende maximaal drie jaren. Daarnaast kunnen de werknemers gebruik maken van het ABP Keuzepensioen en/of hun ouderdomspensioen eerder laten ingaan en hun rechten op grond van de LFU.

⁴⁸ <https://ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2020/04/Onderhandelaarsresultaat-vervroegde-uitreding-capaciteit-contouren-nieuw-politieonderwijs-1/-april-2020-definitie/pdf>

⁴⁹ <https://www.politiebond.nl/actueel/nieuws-and-blog/onderhandelingsresultaat-generatiewisseling-politie/>

⁵⁰ Voor de vaststelling of sprake is van politiedienstjaren wordt uitgegaan van de voorwaarden zoals vermeld in artikel 8a van het Landelijk Sociaal Statuut.

⁵¹ Dit betekent dat de medewerker ongeacht de salarisschaal gedurende ten minste 25 jaar is of was aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en/of voor administratieve, huishoudelijke en andere taken in een bezwarende functie (ATH slijtend). Met de termijn van 25 zware jaren wordt aangesloten bij de maximale termijn voor toekenning van de Toelage Bezwarende Functie (TBF).

⁵² Als sprake is van een dienstverband van minder dan 36 uur, wordt het maandelijkse uitkeringsbedrag naar rato van de omvang van het dienstverband aangepast.

6.3 Regelingen bij de brandweer

De brandweer is op 1 januari 2020 niet meegegaan naar de genormaliseerde cao gemeenten. Werknemers bij de brandweer vallen daarom nog onder de CAR-UWO.⁵³ Voor een deel van de werknemers geldt het Functioneel Leeftijdsontslag-overgangsrecht, versie 6.

6.3.1 Tweede loopbaan-traject voor bezwarende functie

Voor alle werknemers die vanaf 1 januari 2006 in dienst zijn getreden op een bezwarende functie, die op 31 december 2005 recht gaf op functioneel leeftijdsontslag en niet onder het Functioneel Leeftijdsontslag-overgangsrecht (zie hieronder) vallen, geldt de volgende regeling. Deze is neergelegd in Hoofdstuk 9A CAR-UWO.

Er is sprake van een bezwarende functie in geval van een betrekking met een hoge belasting door het frequent draaien van piket of het werken in roosterdiensten en deelname aan daaruit voortvloeiende werkzaamheden in de uitruk met als gevolg een verhoogde kans op gezondheidsklachten.⁵⁴

Het uitgangspunt van het loopbaanbeleid is dat medewerkers twintig jaar werkzaam zijn in een bezwarende functie.⁵⁵ Na twintig jaar in de bezwarende functie werkzaam blijven is alleen nog onder strikte voorwaarden mogelijk.⁵⁶ Daarna gaat een werknemer een andere functie vervullen, binnen of buiten de organisatie. Het loopbaanbeleid voor bezwarende functies is ingesteld ter voorkoming van arbeidsongeschiktheid. Het werken aan de tweede loopbaan is een gedeelde verantwoordelijkheid van organisatie en werknemer. De organisatie ondersteunt de werknemer om een loopbaanstap te maken, de werknemer gaat actief aan de slag om een nieuwe functie te vinden na de operationele dienst.⁵⁷

2^e loopbaan binnen de organisatie

De werknemer die intern de 2^e loopbaan begint, krijgt een garantietoeslag ter hoogte van het negatieve verschil tussen het oude en het nieuwe salaris. Op de garantietoeslag wordt een vermindering toegepast tot het bedrag waarmee het nieuwe salaris en eventuele (salaris)toelagen en vergoedingen, behorende bij de nieuwe functie, samen met de garantietoeslag de berekeningsgrondslag overstijgt. Onder berekeningsgrondslag wordt verstaan: het inkomen dat wordt verkregen door het salaris en de diverse toegekende salaristoelage(n), voor zover die aan de werknemer zijn toegekend, berekend over een periode van 12 maanden onmiddellijk voorafgaande aan het begin van de 2^e loopbaan.

De werknemer die als gevolg van de 2^e loopbaan binnen de organisatie de toelagen en vergoedingen verliest, die behoorden bij de bezwarende functie, krijgt een aflopende afbouwtoelage ter hoogte van een percentage van het verschil tussen de oude toelagen en vergoedingen en eventuele toelagen en vergoedingen die bij de nieuwe functie behoren.⁵⁸ De afbouwtoelage bedraagt het eerste jaar 100% en loopt daarna met 25%-punten per jaar af.

⁵³ <https://car-uwo.nl>

⁵⁴ Art. 9a:2(a) CAR-UWO

⁵⁵ Art. 9a:4 CAR-UWO

⁵⁶ Art. 9a:9 CAR-UWO

⁵⁷ <https://brandweer-loopbaan.nl/wat-is-tweede-loopbaanbeleid-bij-de-brandweer-2/>

⁵⁸ Op het afbouwpercentage wordt een vermindering toegepast tot het bedrag waarmee het nieuwe salaris en

2^e loopbaan buiten de organisatie

De werknemer die een 2^e loopbaan begint buiten de organisatie ontvangt een afkoopbedrag ter hoogte van 175% van het verschil tussen de berekeningsgrondslag (op jaarbasis) en het nieuwe jaarsalaris, inclusief eventuele toelagen en vergoedingen. Het nieuwe jaarsalaris, inclusief eventuele toelagen en vergoedingen, wordt berekend naar het bedrag dat voor de ambtenaar bij indiensttreding bij de nieuwe werkgever is vastgesteld.

6.3.2 FLO-overgangsrecht (versie 6)

Hoofdstuk 9B CAR-UWO kent overgangsrecht voor werknemers in een functie die op 31 december 2005 recht gaf op functioneel leeftijdsontslag.⁵⁹ Dit overgangsrecht is ingevoerd omdat per 1 januari 2006 de regeling Functioneel Leeftijdsontslag is afgeschaft. Dit overgangsrecht is per 1 januari 2018 laatstelijk gewijzigd.⁶⁰ Wat het overgangsrecht in een individueel geval precies inhoudt, is afhankelijk van het aantal dienstjaren dat de medewerker op 1 januari 2006 had in een functie die recht gaf op FLO, het feit of de functie die de medewerker had bezwaard is en of de medewerker is geboren voor 1950 of na 1949.⁶¹ De thans geldende regeling is opgenomen in het Functioneel Leeftijdsontslag-overgangsrecht, versie 6.⁶² Werknemers die op 29 oktober 2016 actief waren vallen onder de FLO-overgangsrecht zoals dat per 1 januari 2018 geldt (versie 6). Voor hen die op die datum inactief waren, blijft het FLO-overgangsrecht 2006 van kracht.

6.4 Samenvatting

Anders dan bij militairen in dienst van Defensie, zijn alle klassieke regelingen voor vervroegde uittreding die bij zowel de Brandweer als de Nationale Politie golden, inmiddels afgeschaft. Er geldt voor een bepaalde populatie werknemers nog overgangsrecht. Beide organisaties hebben voor de duurzame inzetbaarheid vooral arrangementen gezocht die passen binnen het wettelijke kader, te weten verloopspaarregelingen en bij de Nationale Politie eveneens de sinds 1 januari 2021 geldende regeling voor vervroegde uittreding waarvoor geen RVU-heffing verschuldigd is.

eventuele toeslagen en vergoedingen, behorende bij de nieuwe functie, samen met de garantietoelage en de afbouwtoelage de berekeningsgrondslag overstijgt.

⁵⁹ In hoofdstuk 9e CAR-UWO is voor de betreffende groep het overgangsrecht inzake de levensloopregeling opgenomen.

⁶⁰ Opgenomen in hoofdstuk 9f CAR-UWO.

⁶¹ Zie art. 9b:1 CAR-UWO voor gerechtigden FLO-overgangsregeling.

⁶² <https://vng.nl/publicaties/handboek-flo-overgangsrecht>.

7. Impact nieuwe RVU-vrijstelling

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we de impact van de nieuwe RVU-vrijstelling op de RVU-heffing die is verschuldigd over de UGM. Zoals in par. 3.1 aangegeven, bedroeg die heffing EUR 189 miljoen in 2019. De impact van de RVU-vrijstelling op de FLO behandelen we niet gezien het zeer beperkte materiële belang. De impact van de RVU-vrijstelling op de AOW-gatcompensatie behandelen we niet omdat we in hoofdstuk 5 hebben geconcludeerd dat deze regeling waarschijnlijk niet als RVU kwalificeert.

7.2. Grondslagen en berekening impact RVU-vrijstelling

Zoals in hoofdstuk 4 besproken is de RVU-vrijstelling van toepassing op uitkeringen uit hoofde van een vertrekregeling die zijn toegekend gedurende de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2025 en vervolgens voor 31 december 2028 worden uitbetaald. Voor bestaande vertrekregelingen zoals de UGM dient op individueel niveau te worden bepaald of het moment van toekenning voor of na 1 januari 2021 heeft plaatsgevonden. Toekenning van de UGM heeft in ieder geval op of na 1 januari 2021 plaatsgevonden, indien de duur en de hoogte van uitkeringen in 2021 definitief zijn vastgesteld en akkoord bevonden door Defensie en de militair in kwestie. Daarentegen kan het niet volledig worden uitgesloten dat de Belastingdienst het standpunt zou kunnen innemen, dat toekenning van de UGM niet op of na 1 januari 2021 heeft plaatsgevonden, indien een militair zijn of haar eerste UGM-uitkering in 2020 of eerder heeft ontvangen. In die situatie is de duur en hoogte van de uitkeringen namelijk vóór 2021 definitief vastgesteld en, zoals bijvoorbeeld voor de inverdienregeling geldt, door Defensie en de militair in kwestie akkoord bevonden.

De RVU-vrijstelling is van toepassing op uitkeringen uit hoofde van een vertrekregeling, die tijdens de drie jaren voorafgaand aan het bereiken van de AOW-leeftijd, worden betaald. Echter, zoals in par. 3.2.1 besproken, kan de duur van UGM via de inverdienregeling in praktijk oplopen tot zeven jaar. Daarbij geldt dat de UGM voor circa 2/3^e van de militairen doorloopt tot het bereiken van de AOW-leeftijd en voor circa 1/3^e tot het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Uitgaande van deze duur van zeven jaar, betekent dit dat als een militair per 2021 met leeftijdsontslag gaat en de UGM eindigt bij het bereiken van de AOW-leeftijd (in 2028), er pas vanaf 2025 voor een periode van drie jaar, een beroep kan worden gedaan op de RVU-vrijstelling. In het geval een militair per 2021 met leeftijdsontslag gaat en de UGM eindigt bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd, kan er in principe pas in mei 2026 voor een periode van 1 jaar en 8 maanden een beroep worden gedaan op de RVU-vrijstelling.

Volgens artikel 32ba bedraagt de RVU-vrijstelling EUR 22.164 per jaar (bedrag voor 2021). Een uitkering uit hoofde van een vertrekregeling is dus voor dit deel vrijgesteld van de RVU-heffing van 52% over die uitkering, indien de RVU-vrijstelling van toepassing is. Daarnaast waren er gedurende de jaren 2010 tot en met 2019 gemiddeld circa 700 militairen per jaar die met leeftijdsontslag zijn gegaan. Het totaal van de door Defensie te betalen UGM-uitkeringen gedurende de jaren 2010 tot en met 2019 bedroeg daarmee

gemiddeld EUR 283 miljoen per jaar.⁶³ Dit betekent dat de gemiddelde uitkeringsgerechtigde een UGM-uitkering van ongeveer EUR 57.750 bruto per jaar ontving, bij de aanname dat de gemiddelde uitkeringsduur zeven jaar bedraagt. Op basis van deze gegevens en de in de vorige alinea besproken uitgangspunten, kan een inschatting worden gemaakt van de impact van de RVU-vrijstelling op de RVU-heffing die Defensie verschuldigd is. Daarbij wordt uitgegaan van een UGM-uitkering die aan een militair wordt betaald die op 1 januari 2021 met leeftijdsontslag gaat en waarbij de militair tot het bereiken van de AOW-leeftijd en gedurende een periode van zeven jaar lang, een UGM-uitkering van EUR 57.750 ontvangt.

Jaar	Besparing op RVU-heffing door toepassen RVU-vrijstelling	Verschuldigde RVU-heffing
2021	EUR 0	EUR 30.030
2022	EUR 0	EUR 30.030
2023	EUR 0	EUR 30.030
2024	EUR 0	EUR 30.030
2025	EUR 11.525	EUR 18.505
2026	EUR 11.525	EUR 18.505
2027	EUR 11.525	EUR 18.505
2028 en verder	EUR 0	EUR 0

De Commissie concludeert dat de impact van de RVU-vrijstelling op de over de UGM verschuldigde RVU-heffing, relatief klein is in relatie met de totaal te betalen RVU-heffing.

⁶³ Kamerstukken II, 2019-2020, Aanhangsel van handelingen nr. 2266.

8. Alternatieven voor de huidige UGM

8.1. Inleiding

In deze paragraaf analyseren we de mogelijkheden die er zijn om de vertrekregelingen van Defensie die de Belastingdienst als RVU heeft aangemerkt, (deels) niet langer als zodanig te kwalificeren. Deze alternatieven doen naar de mening van de Commissie allen recht aan de in hoofdstuk 2 besproken bijzondere positie van militairen. In par. 8.2 wordt eerst ingegaan op het bij wet uitzonderen van UGM van de RVU-heffing. Daarna analyseren we in par. 8.3 het via diverse alternatieven dusdanig aanpassen van de UGM, dat (deels) niet langer sprake is van een RVU. De beoogde aanpassingen toetsen we aan de hand van de in hoofdstuk 1 geformuleerde toetsingscriteria. Dit zijn de criteria effectiviteit, budgettaire impact, operationele inzetbaarheid en draagvlak. Par. 8.4 bevat een vergelijking van de diverse alternatieven voor het aanpassen van de UGM. In par. 8.5 wordt tot slot kort stil gestaan bij duurzame inzetbaarheid. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de UGM, omdat de RVU-heffing die is verschuldigd over de FLO relatief verwaarloosbaar is en de Commissie in par. 5.4 heeft geconstateerd, dat de AOW-gatcompensatie waarschijnlijk ten onrechte als RVU is aangemerkt.

De mogelijkheid om de UGM af te schaffen is niet als een van de alternatieven uitgewerkt. De reden hiervoor is dat de Commissie heeft geconstateerd dat het afschaffen van de UGM op geen enkel draagvlak kan rekenen van Defensie en de militaire vakbonden en derhalve als een niet reëel alternatief is te zien.

8.2. Wettelijke uitzondering

In hoofdstuk 2 is de bijzondere positie van de militair geanalyseerd. Hierbij heeft de Commissie geconcludeerd dat de bijzondere positie van de militair een leeftijdgerelateerde uittredingsregeling rechtvaardigt. Op grond daarvan zou de UGM bij wet kunnen worden uitgezonderd van een kwalificatie als RVU. Voor een dergelijke wijziging van de regelgeving, ligt het voor de hand om deze wettelijke uitzondering op te nemen in artikel 8.7 van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011. In dat artikel zijn namelijk ook de in hoofdstuk 4 besproken regelingen opgenomen die niet als RVU worden aangemerkt. Een dergelijke uitzondering is er thans niet.

De UGM bij wet uitzonderen van de kwalificatie als RVU voldoet aan het criterium effectiviteit, want dit heeft tot gevolg dat de RVU-heffing tot nihil wordt verminderd. Daarnaast hoeft Defensie geen extra uitgaven te doen om de vermindering van de RVU-heffing te realiseren, dus wordt voor het ministerie van Defensie voldaan aan het criterium van de budgettaire impact. Tevens wordt voldaan aan het criterium operationele inzetbaarheid, omdat geen aanpassing van arbeidsvoorwaarden nodig is. Om diezelfde reden zal een wettelijke uitzondering op draagvlak onder de militaire vakbonden kunnen rekenen. Daarentegen zal een wettelijke uitzondering niet op maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen, omdat dit niet bijdraagt aan duurzame inzetbaarheid en/of langer doorwerken van militairen.

8.3. Mogelijke aanpassingen UGM

8.3.1. UGM in beginsel voor alle leeftijden maar met nadere voorwaarden

Zoals in hoofdstuk 4 besproken is er enkel sprake van een RVU, indien een vertrekregeling op leeftijdgerelateerd ontslag is gebaseerd. Als de UGM dus niet op leeftijdgerelateerd ontslag zou zijn gebaseerd, zou er geen sprake zijn van een RVU. Dit kan worden bewerkstelligd door de UGM open te stellen voor alle militairen, ongeacht hun leeftijd. Dit leidt tot een vertrekregeling die naar de Commissie begrijpt, vergelijkbaar is met vertrekregelingen voor militairen in Angelsaksische landen. Om in dat geval grote budgettaire gevolgen en grote gevolgen voor de uitstroom bij Defensie te beperken, zullen nadere voorwaarden moeten worden gesteld aan de hoogte van de UGM-uitkering en de looptijd van de UGM.

Bij het stellen van nadere voorwaarden kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij de vertrekregeling uit het in hoofdstuk 4 besproken arrest van de Hoge Raad van 22 juni 2018⁶⁴, waarbij is geconcludeerd dat er geen sprake was van een RVU. Concreet kan worden gedacht aan een UGM met een looptijd van vijf jaar die weliswaar voor alle militairen openstaat, maar waarvan de hoogte van de uitkeringen stijgt naarmate militairen meer dienstjaren hebben. Een voorbeeld hiervan is een UGM waarbij militairen met 20 jaar dienstjaren recht hebben op een uitkering van 20% van de laatstgenoten bezoldiging, militairen met 30 dienstjaren recht hebben op een uitkering van 40% van de laatstgenoten bezoldiging, militairen met 40 dienstjaren recht hebben op een uitkering van 60% van de laatstgenoten bezoldiging en militairen vanaf AOW-leeftijd minus vijf jaar recht hebben op een uitkering van 73% van de laatstgenoten bezoldiging. Het hanteren van andere dan bovengenoemde percentages is uiteraard mogelijk, hetzij dat dit onder andere een andere impact zal hebben op de uitstroom van militairen van bepaalde leeftijdsgroepen. In aanvulling op het bovenstaande kan desgewenst een kortingsregeling worden geïntroduceerd, waarbij er enkel een recht op een uitkering is, indien en voor zover een uitkeringsgerechtigde geen ander belastbaar inkomen verwerft. Een dergelijke kortingsregeling zal naar verwachting tot een verdere beperking leiden van de uitstroom van relatief jonge militairen.

Een UGM die openstaat voor alle leeftijden maar waarbij nadere voorwaarden worden gesteld, is effectief. De gehele regeling zal dan niet meer als RVU worden aangemerkt. De budgettaire gevolgen van een dergelijke regeling zijn afhankelijk van de mate waarin bepaalde leeftijdsgroepen gebruik maken van een dergelijke UGM. Daarbij zal in zijn algemeenheid gelden dat een relatief hoge uitkering voor militairen met een bepaald aantal dienstjaren, tot gevolg zal hebben dat relatief veel militairen uit die leeftijdsgroep zullen uitstromen, met hoge kosten van de UGM voor die leeftijdsgroep tot gevolg. Vanuit budgettaire optiek is verder van belang dat als bijvoorbeeld een militair met 25 dienstjaren voor de voorgestelde UGM opteert, de aan hem of haar te betalen uitkeringen lager zijn dan als die militair de UGM-uitkeringen ontvangt vanaf AOW-leeftijd minus vijf jaar. Voorts kan een UGM die openstaat voor alle leeftijden, een enigszins positieve impact hebben op de operationele inzetbaarheid. De Commissie begrijpt namelijk dat het aantal functies bij Defensie dat geschikt is voor relatief oude militairen, kleiner is dan het aantal relatief oude militairen dat momenteel in dienst is. Dit neemt overigens niet weg dat de voorgestelde wijziging van de UGM, een ingrijpende wijziging van de arbeidsvoorwaarden impliceert. Hierdoor zal de voorgestelde wijziging op weinig draagvlak van de militaire vakbonden kunnen rekenen. Daarentegen lijkt de voorgestelde wijziging

⁶⁴ Conclusie van de A-G van 14 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1416.

op maatschappelijk draagvlak te kunnen rekenen, omdat dit alternatief bijdraagt aan een duurzame inzetbaarheid. Zie par. 8.5 voor een nadere toelichting hierop.

De Commissie concludeert dat het openstellen van de UGM voor alle militairen ongeacht hun leeftijd maar met nadere voorwaarden, een ingrijpende maar tevens reële optie is om de RVU-heffing tot nihil te verminderen.

8.3.2. UGM als pensioen kwalificeren

Zoals in hoofdstuk 4 besproken, wordt een vertrekregeling niet als RVU aangemerkt, als zij kwalificeert als een pensioenregeling zoals bedoeld in de Pensioenwet en de Wet LB. Om de UGM als een dergelijke pensioenregeling te laten kwalificeren, dient aan tal van voorwaarden te worden voldaan. De meest relevante voorwaarden zijn artikel 15 van de Pensioenwet en artikel 18d van de Wet LB. Volgens artikel 15 van de Pensioenwet moet een ouderdomspensioen in een levenslange uitkering voorzien. Volgens artikel 18d van de Wet LB moet bij een pensioenuitkering waarbij de termijnen niet gelijk zijn, de laagste uitkering ten minste 75% van de hoogste uitkering bedragen. Op grond van het bovenstaande kan de UGM dusdanig worden aangepast, dat zij voorziet in levenslange en periodiek gelijke uitkeringen vanaf de leeftijd van 61 jaar en 4 maanden. In die optiek kan de huidige pensioenregeling voor militairen komen te vervallen.

Een UGM die als pensioenregeling kwalificeert, voldoet aan het criterium effectiviteit omdat in dat geval geen RVU-heffing meer is verschuldigd. Daarnaast wordt aan het criterium van budgettaire impact voldaan, omdat de uitgaven van Defensie aan een dergelijke UGM, niet hoger lijken dan het totaal van de uitgaven voor de huidige UGM en de huidige pensioenregeling voor militairen. Een UGM die als pensioenregeling kwalificeert, zal echter een grote impact hebben op de operationele inzetbaarheid. Artikel 18a van de Wet LB voorziet namelijk in een pensioenrichtleeftijd van 68 jaar en alleen bij die leeftijd en bij 40 dienstjaren, kan een pensioen worden opgebouwd ter hoogte van 75% van de pensioengrondslag. Bij een pensioenleeftijd die lager is dan 68 jaar, wordt deze 75% actuarieel herrekend omdat het totaal aan het voor levenslange pensioenuitkeringen beschikbare kapitaal, over meer uitkeringsjaren dient te worden verdeeld dan aanvankelijk is ingecalculeerd. Dit maakt dat bij een UGM die als pensioen kwalificeert en een pensioenleeftijd van 61 jaar en 4 maanden kent, een uitkering van minder dan 55% van de pensioengrondslag kan worden verworven bij 40 jaar dienstjaren. Ter volledigheid wordt opgemerkt dat het conceptwetsvoorstel Wet toekomst pensioenen ook in een lagere uitkering voorziet naarmate de pensioenleeftijd lager wordt. Vanwege de hoogte van de te bereiken uitkeringen zal een UGM die als pensioenregeling kwalificeert, weinig tot geen draagvlak hebben onder de militaire vakbonden. Ook lijkt er weinig maatschappelijk draagvlak voor dit alternatief, ondanks dat een lagere uitkering tot langer doorwerken kan leiden.

Met inachtneming van het bovenstaande concludeert de Commissie dat het dusdanig aanpassen van de UGM dat deze als pensioenregeling wordt aangemerkt, waarschijnlijk geen reële optie is.

8.3.3. Inverdienregeling van UGM in beginsel voor alle leeftijden openstellen

Zoals in par. 3.2.1 besproken wordt inverdientijd opgebouwd tijdens uitzending of operationele activiteiten en kan met die inverdientijd de standaard ontslagleeftijd van militairen naar verwachting met twee jaar worden vervroegd. De inverdientijd kan echter niet worden aangewend voor het opnemen van verlof tijdens

het dienstverband. Dit is relevant, omdat de fiscale facilitering van verlofsparen, waarbij verlof tijdens het dienstverband kan worden opgenomen, sinds 1 januari 2021 is uitgebreid tot twee jaar aan verlofdagen. Een verlofspaarregeling wordt niet als een RVU aangemerkt. Dit geldt ook voor een verlofspaarregeling waarbij de werknemer weliswaar de mogelijkheid heeft om opgebouwd verlof tijdens het dienstverband op te nemen, maar er uiteindelijk voor kiest om dit aan het einde van het dienstverband op te nemen.

Indien de inverdienregeling dusdanig wordt aangepast dat het opnemen van verlof uit die regeling mogelijk is gedurende het dienstverband, kwalificeert in beginsel de gehele inverdienregeling als een verlofspaarregeling en daarmee niet langer als RVU. Dit geldt alleen niet indien en voor zover het via de inverdienregeling opgebouwde verlof, de twee jaar onverhoopt overschrijdt. Om het opnemen van verlof uit hoofde van de inverdienregeling aan het einde van het dienstverband te stimuleren, kan een limiet worden gesteld aan het aantal verlofdagen dat achtereenvolgens en/of binnen een bepaalde periode mag worden opgenomen. Een voorbeeld hiervan is een limiet van tien verlofdagen die per jaar kunnen worden opgenomen. Ter volledigheid merken we op dat indien verlof aan het einde van het dienstverband wordt opgenomen, het dienstverband pas na die verlofperiode eindigt.

Indien inverdientijd tussentijds mag worden opgenomen, betekent dit dat de looptijd van de UGM niet langer met ten hoogste twee jaar wordt verlengd. Aangezien de standaard uitkeringsduur van de UGM vijf jaar is en aannemende dat een militair circa twee jaar aan verlof via de inverdienregeling opbouwt, betekent het aanpassen van de inverdienregeling dat de over de UGM verschuldigde RVU-heffing met ongeveer 2/7^e kan afnemen. Dit maakt deze aanpassing redelijk effectief. Ter volledigheid merken wij op dat een samenloop met eventuele andere verlofregelingen bij Defensie, de effectiviteit van de aanpassing van de inverdienregeling kan beperken. Vanuit budgettaire optiek is van belang dat de hoogte van de eventueel tussentijds uit te betalen inverdientijd, evenals de UGM-uitkering, in beginsel 73% van de laatstgenoten bezoldiging bedraagt. In dat geval heeft het tussentijds opnemen van inverdientijd geen nadelige budgettaire impact. Het tussentijds opnemen van inverdientijd heeft verder geen gevolgen voor de uitstroom van militairen bij Defensie. Wel is het zo dat naarmate meer militairen tussentijds verlof opnemen, aannemelijk is dat Defensie meer relatief oude militairen moet inzetten en andere oplossingen moet zoeken. Het tussentijds opnemen van inverdientijd heeft dus een beperkte impact op de operationele inzetbaarheid. Verder lijkt er draagvlak bij de militaire vakbonden voor de voorgestelde maatregel, omdat er sprake is van een beperkte wijziging van de UGM. Voorts lijkt er maatschappelijk draagvlak voor deze maatregel, omdat er hierdoor waarschijnlijk minder militairen zijn waarvoor de standaard ontslagleeftijd van de UGM met twee jaar wordt vervroegd.

De Commissie constateert dat het mogelijk maken dat inverdientijd van de inverdienregeling onder voorwaarden tussentijds mag worden opgenomen, een aantrekkelijke optie is om de over de UGM verschuldigde RVU-heffing substantieel te verminderen.

8.3.4. UGM deels vervangen met deelnemingsjarenpensioen

Zoals in hoofdstuk 4 besproken kan met een deelnemingsjarenpensioen, de ingangsdatum van een ouderdompensioen worden vervroegd tot 64 jaar en 4 maanden (2021), zonder dat dit gevolgen heeft voor de hoogte van de jaarlijkse uitkeringen. Een belangrijke voorwaarde is dat er sprake is van een diensttijd van ten minste 41 jaar en 4 maanden. Indien sprake is van een (ouderdoms)pensioen, is geen

sprake van een RVU volgens artikel 32ba Wet LB. Gezien het bovenstaande kan de einddatum van de UGM worden verlaagd tot 64 jaar en 4 maanden en dit via een deelnemingsjarenpensioen worden vervangen door een ouderdomspensioen dat bij bovengenoemde leeftijd ingaat. Indien en voor zover de UGM wordt vervangen door een deelnemingsjarenpensioen, is geen RVU meer verschuldigd.

De effectiviteit van het deels vervangen van de UGM door een deelnemingsjarenpensioen is beperkt. Ten eerste zal de looptijd van de UGM met slechts 6 maanden kunnen worden verkort voor militairen waarvoor nog een pensioenleeftijd van 65 jaar geldt. Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, betreft dit circa 1/3^e van de militairen die thans gerechtigd zijn tot een UGM. Ten tweede is momenteel onduidelijk of het deels vervangen van de UGM met een deelnemingsjarenpensioen een toekomstbestendige oplossing is, omdat het conceptwetsvoorstel Wet toekomst pensioenen een afschaffing van het deelnemingsjarenpensioen beoogt. Daarbij merken we op dat onduidelijk is of, wanneer en in welke vorm dit wetsvoorstel wordt aangenomen. Ten derde staat het deelnemingsjarenpensioen enkel open voor degenen met een diensttijd van 41 jaar en 4 maanden en zal niet voor elke militair, bijvoorbeeld zinstromers, hieraan toekomen. Uitgaande van een standaard ontslagleeftijd van vijf jaar voor het bereiken van de AOW-leeftijd, zal een militair namelijk vanaf de 20-jarige leeftijd onafgebroken in dienst moeten zijn bij Defensie, om toe te komen aan een diensttijd van 41 jaar en 4 maanden. Vanuit budgettaire optiek lijkt het deels vervangen van de UGM met een deelnemingsjarenpensioen, haalbaar. De kosten en wijze van financiering van twee jaar aan UGM-uitkeringen en een deelnemingsjarenpensioen, zullen namelijk naar verwachting ongeveer gelijk zijn. Verder lijkt de impact op de operationele inzetbaarheid van de UGM deels vervangen door een deelnemingsjarenpensioen beperkt, omdat de beoogde wijziging van arbeidsvoorwaarden beperkt is. Om diezelfde reden is er mogelijk draagvlak onder de militaire vakbonden voor het deels vervangen van de UGM door een deelnemingsjarenpensioen. Daarentegen lijkt er geen maatschappelijk draagvlak omdat dit alternatief niet bijdraagt aan duurzame inzetbaarheid en/of langer doorwerken.

De Commissie constateert dat het deels vervangen van de UGM met een deelnemingsjarenpensioen, een reële optie is om de RVU-heffing te verminderen, mits het deelnemingsjarenpensioen niet wordt afgeschaft.

8.3.5. Verbreden pensioengrondslag en (evenredig) verlagen UGM

In par. 3.3.1 hebben we geconstateerd dat de pensioenopbouw tijdens de standaardperiode dat voormalig militairen een UGM-uitkering ontvangen, is gebaseerd op 50% van die periode. Aangezien bovengenoemde standaardperiode vijf jaar bedraagt, betekent dit dat militairen in feite over de 2,5 jaar dat zij een UGM-uitkering ontvangen, pensioen opbouwen. Op grond van artikel 10a van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 is het mogelijk om, zonder nadere voorwaarden, tot drie jaar na ontslag pensioen op te bouwen. Deze periode kan tot ten hoogste tien jaar worden verlengd, maar daarvoor gelden nadere voorwaarden die zijn opgenomen in het Verzamelbesluit pensioenen van 28 december 2018. Volgens die voorwaarden dient sprake te zijn van vrijwillige voortzetting, hetgeen impliceert dat een voortzetting van pensioenopbouw niet verplicht kan worden. Een voor de hand liggende reden voor ontslagen werknemers om niet voor een vrijwillige voortzetting te opteren, is de timing van de te ontvangen uitkeringen. Bij een pensioenregeling zijn de uitkeringen namelijk levenslang en gaat de eerste uitkering pas in bij het bereiken van de pensioenleeftijd, terwijl uitkeringen van een vertrekregeling direct na ontslag ingaan en gedurende een relatief korte periode worden uitbetaald.

Op grond van het bovenstaande kan de pensioenregeling voor militairen dusdanig worden aangepast, dat gedurende drie jaar van de standaardperiode dat een UGM-uitkering wordt ontvangen, pensioen wordt opgebouwd. De UGM zou dan evenredig kunnen worden verlaagd. De effectiviteit van deze maatregel is echter zeer beperkt. Met verwijzing naar par. 3.3.1 resulteert een half jaar extra pensioenopbouw namelijk in een additionele levenslange pensioenuitkering ter hoogte van 0,894% van de pensioengrondslag. Een dergelijke additionele pensioenuitkering kan resulteren in een evenredige verlaging van de UGM en daarmee RVU-heffing van ten hoogste 3,5%. Dat is $0,894\% \times 20 / 5$ bij een gemiddelde levensverwachting van 65-jarigen van 20 jaar en een standaardperiode van de UGM-uitkering van 5 jaar.⁶⁵ Wij spreken van 'ten hoogste', omdat de verhoging van de pensioenuitkeringen wordt beperkt doordat geen pensioen wordt opgebouwd over de AOW-franchise.

Een alternatieve variant is het dusdanig aanpassen van de pensioenregeling voor militairen, dat gedurende de gehele standaardlooptijd van de UGM, pensioen wordt opgebouwd. Dit betreft dan een vrijwillige mogelijkheid, waarbij militairen dienen te worden gestimuleerd om hieraan deel te nemen. Dit laatste kan door een minder dan evenredige verlaging van de UGM-uitkering, bijvoorbeeld met 50%. Deze variant is redelijk effectief. Er is in die optiek namelijk 2,5 jaar extra pensioenopbouw, hetgeen met verwijzing naar par. 3.3.1 resulteert in een additionele levenslange pensioenuitkering ter hoogte van 4,47% van de pensioengrondslag. Bij de hierboven genoemde gemiddelde levensverwachting van 65-jarigen en een standaardperiode van de UGM-uitkering van 5 jaar, kan een dergelijke additionele pensioenuitkering resulteren in een verlaging van de UGM en daarmee RVU-heffing van ten hoogste 11%. Dat is $4,47\% \times 20 / 5 \times 50\%$. Vanuit budgettaire optiek geldt echter dat een lagere RVU-heffing geheel teniet wordt gedaan doordat de UGM-uitkering niet evenredig wordt verlaagd met een verbreding van de pensioengrondslag. Voorts heeft deze maatregel een grote impact op de operationele inzetbaarheid vanwege de evenredige verlaging van de UGM-uitkeringen. Tijdens de looptijd van een dergelijke UGM heeft de militair immers een lager inkomen dan bij de huidige UGM het geval is. Dit laatste maakt het draagvlak bij de militaire vakbonden voor deze variant, vermoedelijk beperkt. Verder lijkt er weinig maatschappelijk draagvlak voor deze variant, omdat een verlaging van de UGM-uitkeringen duurzame inzetbaarheid en/of langer doorwerken bevordert.

De Commissie concludeert dat het verbreden van de pensioengrondslag van de pensioenregeling voor militairen en het (evenredig) verlagen van de UGM-uitkeringen, waarschijnlijk geen reële optie is.

8.3.6. Verlagen UGM-uitkeringen en verkorten looptijd UGM

Volgens artikel 32ba Wet LB is sprake van een RVU als een vertrekregeling tot doel heeft om te voorzien in een inkomen ter overbrugging tot de AOW-of pensioendatum. Als een vertrekregeling dus in relatief lage uitkering voorziet, is geen sprake van een RVU. Zoals uit hoofdstuk 6 blijkt, heeft de politie ook voor een vertrekregeling met een relatief lage uitkering gekozen om de RVU-heffing te vermijden. Wanneer precies sprake is van een dergelijk lage uitkering, blijkt niet uit de wet of jurisprudentie. Echter, zoals in hoofdstuk 4 aangegeven is volgens de Belastingdienst sprake van dergelijk lage uitkeringen, indien die uitkeringen op individuele basis kort gezegd minder bedragen dan 70% van het laatste reguliere jaarsalaris en uiterlijk twee jaar voor het bereiken van de AOW- of pensioenleeftijd eindigen. Bovengenoemde 70% wordt

⁶⁵ CBS, Prognose levensverwachting 65-jarigen, persbericht van 6 november 2020.

verlaagd met eventuele WW-uitkeringen die worden ontvangen tijdens de uitkeringsperiode van de vertrekregeling. Degenen die recht hebben op de UGM, ontvangen echter geen WW-uitkering.

Gezien het bovenstaande kan de UGM dusdanig worden aangepast dat de hoogte van de uitkeringen wordt verlaagd van 73% van de laatstgenoten bezoldiging naar bijvoorbeeld 69% van de laatstgenoten bezoldiging. De verlaging van de uitkeringen kan bijvoorbeeld worden gecompenseerd met een evenredige verhoging van de bezoldiging. Daarnaast zou de UGM uiterlijk twee jaar voor de in par. 3.3.1 genoemde pensioenleeftijd uit van de pensioenregeling voor militairen moeten eindigen. Dit betreft dus een UGM die eindigt bij de leeftijd van 64 jaar en 4 maanden of bij de leeftijd van 63 jaar. Daarbij is van belang dat de periode van twee jaar waarin vervolgens geen UGM-uitkering en in beginsel nog geen pensioen wordt ontvangen, niet wordt ondervangen met een andere vertrekregeling die als RVU kwalificeert. Met verwijzing naar par. 8.3.4 kan het verkorten van de looptijd van de UGM voor militairen met een pensioenleeftijd van 66 jaar en 4 maanden, bijvoorbeeld worden ondervangen met een deelnemingsjarenpensioen. Voor militairen met een pensioenleeftijd van 65 jaar, is het verkorten van de looptijd van de UGM vermoedelijk niet haalbaar vanwege het gebrek aan valide alternatieven voor de twee jaar die dan moet worden overbrugd.

Bovengenoemde aanpassing van de UGM voldoet aan het criterium effectiviteit, omdat dit betekent dat er geen RVU-heffing meer is verschuldigd voor militairen met een pensioenleeftijd van 66 jaar en 4 maanden. Verder wordt voldaan aan het criterium van de budgettaire impact. Een lagere UGM-uitkering kan namelijk worden gecompenseerd met een evenredig hogere bezoldiging en een verkorting van de looptijd van de UGM kan worden gecompenseerd via het deelnemingsjarenpensioen. De voorgestelde wijzigingen hebben echter een grote impact op de operationele inzetbaarheid, omdat er sprake is van een ingrijpende wijziging van de arbeidsvoorwaarden van militairen. Daarnaast dient te worden bedacht dat, zoals in par 8.3.4 aangegeven, het conceptwetsvoorstel Wet toekomst pensioenen in een afschaffing van het deelnemingsjarenpensioen voorziet. Dit maakt het draagvlak onder de militaire vakbonden beperkt. Bovendien zal er geen maatschappelijk draagvlak zijn voor de beoogde wijzigingen, omdat zij niet bijdragen aan duurzame inzetbaarheid of langer doorwerken.

De Commissie concludeert dat het met 4% verlagen van de UGM-uitkering, het met twee jaar verkorten van de looptijd van de UGM, een evenredige verhoging van de bezoldiging en de introductie een deelnemingsjarenpensioen, een aantrekkelijke optie is om de over de UGM verschuldigde RVU-heffing tot nihil te verminderen bij militairen met een pensioenleeftijd van 66 jaar en 4 maanden. Voorwaarden hiervoor zijn dat er voldoende draagvlak is en dat het deelnemingsjarenpensioen niet wordt afgeschaft.

8.4. Vergelijking mogelijke aanpassingen

Eerder in deze paragraaf zijn diverse alternatieven voor het verminderen van de over de UGM verschuldigde RVU-heffing geanalyseerd. Hieronder worden de diverse alternatieven met elkaar vergeleken door kort samen te vatten of en in welke mate zij aan de diverse toetsingscriteria voldoen.

- Bij wet uitzonderen van de UGM van de RVU-heffing; dit alternatief voldoet geheel aan het criterium effectiviteit, voldoet geheel van het criterium budgettaire impact, voldoet geheel aan het criterium van

operationele inzetbaarheid, heeft vermoedelijk veel draagvlak bij de militaire vakbonden, maar er is geen maatschappelijk draagvlak voor dit alternatief.

- De UGM openstellen voor alle militairen ongeacht hun leeftijd; dit alternatief voldoet geheel aan het criterium effectiviteit, voldoet in beperkte mate aan het criterium budgettaire impact, voldoet in beperkte mate aan het criterium operationele inzetbaarheid, heeft vermoedelijk weinig draagvlak bij de militaire vakbonden, maar kan op maatschappelijk draagvlak rekenen.
- Een levenslange UGM die als pensioenregeling kwalificeert; dit alternatief voldoet geheel aan het criterium effectiviteit, voldoet geheel aan het criterium budgettaire impact, voldoet geheel niet aan het criterium operationele inzetbaarheid, heeft vermoedelijk geen draagvlak bij de militaire vakbonden en kan op weinig maatschappelijk draagvlak rekenen.
- Tussentijds verlof opnemen via de inverdienregeling; dit alternatief voldoet deels aan het criterium effectiviteit, voldoet geheel aan het criterium budgettaire impact, voldoet in beperkte mate aan het criterium operationele inzetbaarheid, heeft geen draagvlak bij de militaire vakbonden en kan tevens niet op maatschappelijk draagvlak rekenen.
- UGM deels omzetten in deelnemingsjarenpensioen; dit alternatief voldoet deels aan het criterium effectiviteit, voldoet geheel aan het criterium budgettaire impact, voldoet deels niet aan het criterium operationele inzetbaarheid, heeft vermoedelijk geen draagvlak bij de militaire vakbonden en kan niet op maatschappelijk draagvlak rekenen.
- UGM deels inruilen voor bredere pensioengrondslag; dit alternatief voldoet deels aan het criterium effectiviteit, voldoet niet aan het criterium budgettaire impact, voldoet deels niet aan het criterium operationele inzetbaarheid, heeft vermoedelijk weinig draagvlak bij de militaire vakbonden en kan op weinig maatschappelijk draagvlak rekenen.
- Verlagen en verkorten UGM; dit alternatief voldoet geheel aan het criterium effectiviteit, voldoet geheel aan het criterium budgettaire impact, voldoet deels niet aan het criterium operationele inzetbaarheid, heeft vermoedelijk weinig draagvlak bij de militaire vakbonden en heeft geen maatschappelijk draagvlak.

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er drie alternatieven zijn die aan de meeste toetsingscriteria voldoen. Dit zijn het bij wet uitzonderen van de UGM van de RVU-heffing, de UGM openstellen voor alle militairen ongeacht hun leeftijd en het tussentijds verlof opnemen via de inverdienregeling.

8.5. Duurzame inzetbaarheid

Eerder in dit hoofdstuk hebben we diverse alternatieven voor een aanpassing van de UGM behandeld. Daarbij hebben we onder meer aangegeven, of een alternatief op maatschappelijk draagvlak kan rekenen. Zoals in par. 1.2 besproken, hebben we bij het criterium maatschappelijk draagvlak onder meer gekeken of een bepaald alternatief ertoe leidt dat militairen langer (kunnen) doorwerken. Langer doorwerken ligt in het verlengde van duurzame inzetbaarheid. Over het algemeen wordt onder duurzame inzetbaarheid verstaan, beleid waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden en wensen van medewerkers in de verschillende fasen van hun leven en loopbaan. Anders gezegd, met duurzame inzetbaarheid kan worden bewerkstelligd dat werknemers langer gezond blijven werken.

In deze paragraaf gaan we nader in op de bevordering van duurzame inzetbaarheid van militairen. Daarbij onderkent de Commissie dat het moeilijk is om militairen bij Defensie in grote getalen langer te laten doorwerken dan de huidige ontslagleeftijd. Dit is namelijk inherent aan de organisatie van Defensie en de in hoofdstuk 2 besproken bijzondere positie van de militair, waarbij relatief veel jonge militairen nodig zijn voor onder meer uitzendingen en operationele activiteiten.

Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, is er een recht op de UGM indien een militair de voor hem of haar geldende ontslagleeftijd bereikt. Daarbij is de hoogte van de UGM-uitkeringen in principe niet gekoppeld aan het aantal dienstjaren van een militair. Als een militair uit dienst treedt bij Defensie voordat de ontslagleeftijd wordt bereikt, is er in beginsel geheel geen recht op de UGM. Het is dus 'alles of niets'; wel recht op een volledige UGM of geen recht op een UGM. Voorts worden uitkeringen op dit moment niet (meer) gekort indien een militair in de periode dat uitkeringen worden ontvangen, andere betaalde werkzaamheden heeft.

Bovengenoemde vormgeving van de UGM heeft naar de mening van de Commissie tot gevolg, dat het voor militairen vanuit financiële optiek zeer onaantrekkelijk is om een aantal jaren voor het bereiken van de voor hen relevante ontslagleeftijd, uit dienst te gaan bij Defensie om vervolgens in dienst te treden bij een werkgever waar geen ontslagleeftijd geldt die substantieel lager is dan de AOW-leeftijd. De vormgeving van de UGM ontmoedigt dus het langer doorwerken.

De UGM kan worden aangepast om duurzame inzetbaarheid te bevorderen. Van de in par. 8.3 besproken alternatieven, kan dit naar de mening van de Commissie het beste via het in par. 8.3.1 besproken alternatief. Hierbij wordt de UGM voor alle leeftijden opengesteld, maar gelden er nadere voorwaarden voor onder meer de hoogte van de uitkering. Achterliggende gedachte achter deze mogelijke aanpassing is namelijk dat militairen een bepaald bedrag meekrijgen gedurende een periode van vijf jaar, ongeacht de leeftijd van uitdiensttreding. Hiermee wordt het eerder besproken 'alles-of-niets-effect' voorkomen en wordt uittreding van militairen in de jaren voordat zij de voor hun relevante ontslagleeftijd bereiken, gestimuleerd. Doordat zij vervolgens uittreden op een leeftijd die dusdanig ver verwijderd is van de AOW- en pensioenleeftijd en zij een uitkering voor een periode van vijf jaar ontvangen, is aannemelijk dat deze militairen worden gestimuleerd om uiteindelijk in dienst te treden bij een andere werkgever dan Defensie, waar vervolgens geen ontslagleeftijd geldt die substantieel lager is dan de AOW-leeftijd. Via bovengenoemde aanpassing van de UGM wordt dus duurzame inzetbaarheid van militairen bevorderd en daarmee langer doorwerken (buiten Defensie).

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl

www.abdtopconsult.nl