

Vergaderjaar 2024–2025

36 154

Wijziging van de Wet bedrag ineens, RVU en verlofsparen in verband met de herziening van de mogelijkheid tot afkoop in de vorm van een bedrag ineens alsmede tot wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet herziening bedrag ineens)

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2024

Tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel herziening bedrag ineens op 25 september jl. heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de uitvoeringsaspecten met betrekking tot het amendement van het lid Van Dijk en daarbij een oordeel en appreciatie te geven bij het amendement. Met deze brief geef ik opvolging aan die toezegging. Deze brief stuur ik mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst en de Staatssecretaris Toeslagen en Douane.

In deze brief geef ik ook invulling aan de toezegging om nader in te gaan op de gevolgen van een bedrag ineens voor de ex-partner.

Afwegingen bij amendement van lid Van Dijk (Kamerstuk 36 154, nr. 12)

Het amendement beoogt een oplossing te vinden voor de gevolgen van het opnemen van een bedrag ineens op toeslagen. Anderzijds heeft dit amendement ook een aantal belangrijke kanttekeningen die om een weging vragen. Zoals de beleidsmatige aspecten en de uitvoeringsaspecten. In deze brief ga ik in op de afwegingen die het kabinet meeneemt om te komen tot een appreciatie.

Goede informatie is essentieel maar de afweging blijft bij de deelnemer

Allereerst wil ik opmerken dat het kabinet nadrukkelijk oog heeft voor de complexiteit die het aanvragen van een bedrag ineens met zich meebrengt. Het is een impactvolle keuze die weloverwogen gemaakt moet worden.

De huidige regelgeving bevat diverse waarborgen zodat deelnemers goed geïnformeerd deze keuze kunnen maken. In het debat is benoemd dat uitvoerders deelnemers begeleiden en deelnemers in staat stellen om een

passende keuze te maken. Daarnaast moeten deelnemers door pensioen-uitvoerders worden geïnformeerd over voorzienbare gevolgen, risico's en voor- en nadelen van keuzes in combinatie met concrete acties die een deelnemer kan opvolgen. Onderdeel van deze informatie is dat een dergelijke keuze fiscale gevolgen kan hebben. Naast de informatie vanuit pensioenuitvoerders zal ook mijnpensioenoverzicht.nl een indicatie tonen van het bedrag ineens en de gevolgen daarvan voor de periodieke uitkering.

In het debat heb ik ook toegezegd om een stoplichtentool te ontwikkelen waarmee de deelnemer laagdrempelig inzicht kan krijgen in de gevolgen van bedrag ineens.

Tegelijkertijd blijft een keuze voor het gebruikmaken van deze keuzemogelijkheid een afweging die de deelnemer alleen zelf kan maken.

Uitzondering op het toetsingsinkomen is een voorstel om deelnemers te ontzorgen

Het amendement van het lid Van Dijk stelt een maatregel voor om deelnemers die een toeslag ontvangen bij deze afweging te ontzorgen door op aanvraag het bedrag volledig uit te zonderen van het toetsingsinkomen voor de toeslagen. Daarmee gaat het amendement in op een zorg die breder in uw Kamer is geuit om te voorkomen dat mensen ongewild in de problemen komen. Zeker voor mensen in een kwetsbare positie is het niet ondenkbaar dat zij niet in staat zijn om de voor- en nadelen van een dergelijke keuze goed tegen elkaar af te wegen. Daarnaast zou het uitzonderen van een bedrag ineens van het toetsingsinkomen voor de toeslagen ook een oplossing bieden voor een andere zorg die door uw Kamer is geuit, namelijk de mogelijke gevolgen die dit kan hebben voor de ex-partner die niet bij deze keuze betrokken is geweest. Ik merk hierbij wel op dat een bedrag ineens ook consequenties heeft voor de verschuldigde belastingen en premies, de heffingskortingen en mogelijke andere inkomensafhankelijke regelingen.

Een dergelijke uitzondering heeft beleidsmatige consequenties

Door voor bedrag ineens een uitzondering te maken op het toetsingsinkomen, verliezen we de aansluiting bij het draagkrachtprincipe. Toeslagen zijn bedoeld als actuele ondersteuning bij het betalen van vitale voorzieningen. Mensen met de laagste inkomens die de meeste ondersteuning nodig hebben, ontvangen de hoogste toeslagen. Mensen met een hogere draagkracht ontvangen minder toeslagen.

In het jaar waarin een bedrag ineens wordt ontvangen, is het inkomen ook daadwerkelijk hoger. Burgers die een bedrag ineens ontvangen, hebben in dat jaar daarom minder inkomensondersteuning nodig. Omgekeerd ontvangen mensen die een bedrag ineens hebben opgenomen in latere jaren mogelijk hogere toeslagen omdat hun pensioeninkomen lager is dan in de situatie waarin zij geen bedrag ineens zouden hebben opgenomen, conform het draagkrachtprincipe.

Door het met dit amendement uitzonderen van het bedrag ineens in het jaar van ontvangst, kan er een dubbel voordeel ontstaan. Er ontstaat een ongelijkheid met mensen met hetzelfde pensioeninkomen die geen bedrag ineens opnemen, die gerekend over een langere periode minder toeslagen ontvangen dan mensen die wel een bedrag ineens opnemen. Er is geen goede reden te geven om iemand die vrijwillig kiest voor een bedrag ineens te bevoordelen ten opzichte van iemand die niet kiest voor bedrag ineens.

Zo hebben mensen die om uiteenlopende redenen tijdelijk extra werken, daardoor ook recht op lagere toeslagen. Denk bijvoorbeeld aan zorgmedewerkers die tijdens de coronacrisis (veel) extra diensten draaiden, of mensen die tijdelijk zieke of afwezige collega's vervangen. Op dit moment bestaan er geen uitzonderingen op het inkomensbegrip die gelden voor alle toeslagen.

Het is dan ook niet goed uitlegbaar waarom wel voor een vrijwillig gekozen bedrag ineens een uitzondering gemaakt zou worden en niet voor bijvoorbeeld onverwachte nabetalings, een ontslagvergoeding of een hoog-laag pensioen. Het is ook moeilijk uitlegbaar om voor een bedrag ineens wel een uitzondering te maken voor de toeslagen maar niet voor andere inkomensafhankelijke regelingen. Dat kan leiden tot extra complexiteit in de afweging wel of niet voor een bedrag ineens te kiezen.

... en heeft uitvoeringsgevolgen

Het amendement heeft gevolgen voor de uitvoering bij de Dienst Toeslagen en vraagt vermogen van burgers om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen. Een nieuwe uitzondering voor de toeslagen vergroot de complexiteit binnen het toeslagenstelsel. De regering wil die complexiteit juist terugdringen.

Als bijlage bij deze brief vindt u de quickscan van de Dienst Toeslagen waaruit deze complexiteitstoename blijkt. Met deze maatregel moet de Dienst Toeslagen structureel en in relatief grote aantallen handmatig inkomensgegevens van burgers aanpassen. Dat is foutgevoelig en arbeidsintensief. Het werven en behouden van medewerkers voor het uitvoeren van dergelijke werkzaamheden is, zeker in de huidige arbeidsmarkt, complex. Om verwerking mogelijk te maken, moet daarnaast een behoorlijke IV-aanpassing worden gerealiseerd, onder meer om te voorkomen dat handmatige wijzigingen onbedoeld ongedaan gemaakt worden in opvolgende jaren.

Ook in communicatie vraagt de maatregel veel aandacht. Burgers moeten de uitzondering zelf aanvragen en dit vraagt vermogen van burgers om in actie te komen en vol te houden, zelfs bij tegenslagen en enig begrip van het toeslagenstelsel. De burger dient daarbij de uitkeringsspecificatie van de pensioenuitvoerder, waarop het bedrag ineens staat vermeld, zelf door te geven aan de Dienst Toeslagen. De ervaring leert ook dat niet alle burgers de juiste route goed weten te vinden. Daarnaast zullen burgers die geen recht hebben op de regeling, toch een verzoek tot uitzondering indienen.

Alle verzoeken moeten door de Dienst Toeslagen handmatig worden beoordeeld, beschikt en waar nodig verwerkt. De Dienst Toeslagen ziet daarbij het risico dat in de toekomst vaker gebruik gemaakt zou kunnen worden van soortgelijke uitzonderingen, wat het toeslagstelsel op termijn onuitvoerbaar maakt.

Vanuit de Dienst Toeslagen wordt deze maatregel dan ook ontraden. De zorgen die Dienst Toeslagen uit over de uitvoerbaarheid van het stelsel neem ik uiterst serieus.

Budgettaire gevolgen

Naar huidig inzicht bedragen de budgettaire kosten van dit amendement voor de huur- en zorgtoeslag meerdere miljoenen euro's per jaar. De extra structurele uitvoeringskosten voor Dienst Toeslagen bedragen 800.000 euro (8 fte). Daarnaast is 1.500.000 euro nodig incidenteel voor de

invoering. De voorgestelde dekking via het verhogen van het hoge tarief van de erf- en schenkbelasting is niet conform de formele begrotingsregels. De intensivering zit deels aan de inkomstenkant (via de zorgtoeslag), maar ook aan de uitgavenkant (in de huurtoeslag en uitvoeringskosten). Volgens de begrotingsregels dienen uitgaven en inkomsten gescheiden te zijn, dekking voor de extra uitgaven kan niet worden gevonden in de inkomstenkant.

Gevolg als bedrag ineens niet wordt uitgezonderd van het toetsingsinkomen

In het debat is ook gevraagd in te gaan op de consequenties voor de Dienst Toeslagen als er geen uitzondering komt in het toetsingsinkomen voor de toeslagen. Op de uitvoering van de Dienst Toeslagen zal het niet realiseren van een dergelijke uitzondering naar verwachting nagenoeg geen effect hebben.

In de communicatie heeft de Dienst Toeslagen nu al veel aandacht voor mensen die de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken, omdat dit één van de levensgebeurtenissen is die grote invloed kan hebben op het recht op en de hoogte van toeslagen. Vanwege de informatievoorschriften die gelden bij de keuze voor bedrag ineens worden toeslaggerechtigden ook door de pensioenuitvoerder gewezen op consequenties voor de toeslagen als wordt gekozen voor een bedrag ineens. Het vaststellen van de (definitieve) toeslag en het verwerken van eventuele nabetalingen of terugvoorderingen kan via de reguliere weg blijven verlopen en vereist geen verdere aanpassingen.

Hierbij is overigens alleen gekeken naar de gevolgen voor de Dienst Toeslagen zelf. Dit zegt niets over de impact voor de burgers die hiermee te maken gaan krijgen.

Appreciatie amendement

Al met al onderken ik de zorg achter het amendement van het lid Van Dijk en vind ik het een sympathiek voorstel. Tegelijkertijd zorgt het amendement voor inconsistenties in het toeslagenstelsel, heeft het bredere uitstralingseffecten en leidt het tot een foutgevoelige en arbeidsintensieve uitvoering. Om deze redenen ben ik dan ook samen met de staatssecretarissen Toeslagen en Douane en Fiscaliteit en Belastingdienst tot het oordeel gekomen dit amendement te ontraden.

Gevolgen voor de ex-partner

Tijdens het debat is tevens aandacht gevraagd voor de gevolgen voor de ex-partner als de deelnemer kiest voor een bedrag ineens en welke mogelijkheden er zijn om deze gevolgen te voorkomen.

Verevening en beslissingsbevoegdheid

In het wetsvoorstel zijn deze gevolgen beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bedrag ineens, rvu en verlofsparen¹ en in de nota naar aanleiding van het verslag.²

Bij de beantwoording heeft de regering erop gewezen dat bij de verdeelmethode «verevening» voor het ouderdomspensioen bij scheiding het volgende geldt. Het pensioenrecht (en de beslissingsbevoegdheid) blijft

¹ Kamerstukken II 2019–2020, 35 555, nr. 3, pag. 13

² Kamerstukken II 2019–2020, 35 555, nr. 6, pag. 32

verbonden aan diegene die het pensioen heeft opgebouwd en de verdelingsgerechtigde ex-partner krijgt een voorwaardelijk recht op een deel van de uitkering.

Bij deze verdeelmethode ligt de gehele beslissingsmacht bij de deelnemer voor beslissingen die rondom de pensioeningangsdatum worden genomen over het ouderdomspensioen (inclusief het voorwaardelijk deel voor de verdelingsgerechtigde ex-partner). Beslissingen zoals de ingangsdatum en het gebruikmaken van de keuzemogelijkheid van een hoog/laag-uitkering, maar ook voor bedrag ineens.

Gevolgen opname bedrag ineens

Als een deelnemer kiest voor een bedrag ineens dan heeft dat ook gevolgen voor het reeds verevend ouderdomspensioen van de ex-partner. Die gevolgen kunnen positief zijn, maar ook negatief. De ex-partner ontvangt in dat geval ook een bedrag ineens. Bij het vaststellen van dit deel wordt uitgegaan van het deel van de afkoopwaarde dat kan worden toegerekend aan de opbouw van het ouderdomspensioen tijdens de huwelijkse periode. Door opname van een bedrag ineens wordt het verevend ouderdomspensioen verlaagd.

In lagere regelgeving zal ik voorschrijven dat uitvoerders bij een keuze voor bedrag ineens ook informeren over de gevolgen van deze keuze voor de ex-partner, waaronder mogelijke gevolgen voor het recht op inkomensafhankelijke regelingen.

De deelnemer kan de keuze voor een bedrag ineens af laten hangen van de eigen voorkeuren, het effect op het ouderdomspensioen, het gewenste bestedingsdoel, de financiële planning en gevolgen voor inkomensafhankelijke regelingen. Dat geldt echter niet voor de ex-partner; die krijgt het bedrag ineens ongevraagd uitbetaald.

De deelnemer en ex-partner kunnen andere voorkeuren hebben en andere gevolgen ervaren van het bedrag ineens. Dat kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van:

- Verschil in inkomen en recht op inkomensafhankelijke regelingen.
- Verschil in leeftijd op het uitbetalingsmoment. Zo vindt de uitbetaling aan de ex-partner gelijktijdig plaats met die aan de deelnemer. Als de ex-partner jonger is kan dat uitbetalingsmoment voor de AOW-leeftijd liggen, waarbij nog AOW-premies zijn verschuldigd over het bedrag ineens.
- Door de eenmalige verhoging van het toetsingsinkomen in het jaar van de betaling, worden toeslagen en andere inkomensafhankelijke regeling herberekend. Dat kan leiden tot een verlaging of verlies van toeslagen.

Alternatief

De gevolgen voor de ex-partner met een verevend ouderdomspensioen zijn alleen te voorkomen als het wetsvoorstel op dit punt aangepast zou worden. Zo'n aanpassing zou het volgende kunnen inhouden. De keuze voor bedrag ineens heeft géén gevolgen voor het verevende ouderdomspensioen van de ex-partner. Als de deelnemer kiest voor bedrag ineens, ontvangt de ex-partner geen bedrag ineens en wijzigt de hoogte van het verevende ouderdomspensioen niet.

Vertegenwoordigers van de pensioenkeuzes hebben aangegeven geen voorstander te zijn van een dergelijke uitzondering voor de ex-partner. Zij wijzen er onder andere op dat ook andere pensioenkeuzes van de

deelnemer gevolgen kunnen hebben voor de ex-partner. Bijvoorbeeld de keuze voor een hoog-laag pensioen. Verder geven de koepels aan dat een dergelijke uitzondering niet past in de systematiek van het verevend ouderdomspensioen, dat een afhankelijk recht is. Tot slot zou een uitzondering voor de ex-partner leiden tot extra complexiteit voor de uitvoering en communicatie. En daarmee tot extra uitvoeringskosten.

In het debat heb ik ook aangegeven dat in uw Kamer het wetsvoorstel pensioenverdeling bij scheiding in behandeling is. Dit wetsvoorstel regelt dat voor nieuwe scheidingen «conversie» de standaard verdeelmethode wordt. Bij conversie krijgt de ex-partner een eigen aanspraak op ouderdomspensioen en kan de ex-partner dus eigen pensioenkeuzes maken. Een keuze van de deelnemer voor een bedrag ineens werkt dan niet door op aan de ex-partner bij scheiding toebedeeld pensioen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum