

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2230

Vragen van het lid **Lodders** (VVD) aan de Staatssecretaris van Financiën over de uitzending van Radar van 8 februari 2021 «Afschaffen levensloopregeling: «Overheid verandert halverwege de spelregels»» (ingezonden 16 februari 2021).

Antwoord van Staatssecretaris **Vijlbrief** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) (ontvangen 1 april 2021).

Inleiding

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van het lid Lodders over de beëindiging van het overgangsrecht van de levensloopregeling. Voordat ik inga op deze vragen en opmerkingen zou ik ter inleiding nog het volgende willen opmerken.

De levensloopregeling is sinds 1 januari 2012 niet meer beschikbaar voor nieuwe deelnemers. Het toenmalige kabinet heeft de levensloopregeling afgeschaft omdat uit de evaluatie van de levensloopregeling is gebleken dat de regeling in de praktijk slechts in geringe mate bijdraagt aan haar voornaamste doelstelling: vermindering van de druk in het spitsuur van het leven van werknemers. De levensloopregeling werd vooral gebruikt om een tegoed op te bouwen om vervroegd voltijds uit te kunnen treden. Het toenmalige kabinetsbeleid was er, mede vanwege vergrijzing en het betaalbaar houden van de sociale zekerheid, juist op gericht om langer doorwerken te stimuleren.¹ Voor de bestaande deelnemers van de levensloopregeling is in nauwe samenspraak met uw Kamer voorzien in overgangsrecht waarmee de opgebouwde rechten in deze regeling zoveel mogelijk zijn geëerbiedigd. Het overgangsrecht van de levensloopregeling heeft mede vorm gekregen op basis van een in uw Kamer breed gesteund amendement van de leden Dijkgraaf, Neppéus en Groot.² Met dit amendement, waarbij mijn voorganger het oordeel aan de kamer liet, is enerzijds geregeld dat het overgangsrecht om via de levensloopregeling te kunnen blijven sparen in de tijd beperkt wordt namelijk tot 1 januari 2022 en dat op 31 december 2021 de aanwezige levensloopaanspraak dan verplicht (belast) vrij valt (fictief genietingsmoment). Anderzijds is met dit amendement de voorwaarde vervallen dat de gespaarde aanspraak voor de financiering van verlof wordt aangewend. Juist het vervallen van deze voorwaarde draagt ertoe bij dat

¹ Kamerstuk 33 003, nr. 3, p. 30.

² Kamerstuk 33 402, nr. 28.

deelnemers alle vrijheid en ruimte hebben om de aanspraak te besteden naar eigen wens en behoefte. Dit betekent ook dat de aanspraak – mits er sprake is van een pensioentekort – alsnog in een lijfrenteverzekering of in een bankspaarproduct kan worden gestort. Tijdens de Kamerbehandeling is er ook uitgebreid bij stilgestaan dat opname uit de levensloopregeling tot verhoging van het verzamelinkomen leidt en daarmee gevolgen kan hebben voor de eventuele toeslagen die de deelnemers ontvangen en ook kan leiden tot progressienadeel.³ Met de 80%-regelingen die golden in de jaren 2013 en 2015,⁴ die kort gezegd voorzagen in de mogelijkheid dat slechts 80% van de aanspraak werd gerekend tot het loon voor de loonheffingen, werd zoveel mogelijk bewerkstelligd dat een eventueel progressienadeel werd weggenomen. Het effect op toeslagen kon gemitigeerd worden door te kiezen voor een langduriger uitkeringsfase.

Tenslotte dient te worden opgemerkt dat de in de wet Overige Fiscale Maatregelen 2021 opgenomen aanpassingen in het overgangsrecht tot doel hebben een goede afwikkeling van de levensloopregeling mogelijk maken. Zo is onder andere het fictief genietingsmoment in verband met de box 3 heffing vervroegd naar 1 november 2021. Hierdoor wordt voorkomen dat voor de berekening van de over het jaar 2022 verschuldigde belasting in box 3 de facto wordt uitgegaan van de waarde van de levensloopaanspraak vóór loonheffing. Inhoudelijk is het overgangsrecht niet gewijzigd.

Vraag 1

Bent u bekend met de uitzending «Afschaffen levensloopregeling: «Overheid verandert halverwege de spelregels»»⁵?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Heeft het Ministerie van Financiën of de Belastingdienst reacties ontvangen naar aanleiding van deze uitzending? Zo ja, hoeveel en wat is de strekking van deze reacties? Zo nee, hebben mensen de mogelijkheid om naar aanleiding van een uitzending zoals deze te reageren naar de Belastingdienst? Zo ja, op welke manier?

Antwoord 2

Er zijn een tweetal reacties ontvangen, de strekking van deze reacties is dat wordt verzocht om een (ruimere) overgangsregeling.

Vraag 3

Herinnert u zich de vragen van het lid Lodders⁶, de vragen van de VVD-fractie in het verslag over de Overige Fiscale Maatregelen 2021 over het eindigen van de levensloopregeling⁷ en de vragen van het lid Lodders over de levensloopregeling die zijn gesteld bij het wetgevingsoverleg over het pakket Belastingplan 2020⁸?

Antwoord 3

Ja.

³ Kamerstuk 33 402, nr. 14.

⁴ De eerste 80%-regeling hield in dat bij volledige opname ineens van de levensloopaanspraak in 2013 van de waarde van de op 31 december 2011 opgebouwde aanspraken slechts 80% tot het loon voor de loonheffingen werd gerekend (en alleen voor het andere deel voor 100%). De tweede 80%-regeling hield in dat bij deelnemers met een volledige opname ineens van de aanspraak in 2015, de aanspraak die al bestond op 31 december 2013 slechts voor 80% tot het loon werd gerekend (en alleen het andere deel voor 100%). Deze regelingen waren bedoeld als stimulans om de aanspraak ineens te laten uitkeren en daartoe werd met de verlaging van de grondslag onder meer bewerkstelligd dat een eventueel progressienadeel vanwege de eenmalige opname werd weggenomen.

⁵ Radar, 8 februari 2021

⁶ Vragen van het lid Lodders over het eindigen van de levensloopregeling per 1 januari 2022. Aanhangsel van de Handelingen II, vergaderjaar 2020–2021, nr. 522.

⁷ Kamerstuk 35 573, nr. 6

⁸ Kamerstuk 35 572, nr. 31.

Vraag 4

Herkent u zich in de zorgen van de deelnemers aan de levensloopregeling, de kijkers van het programma Radar en de zorgen die de leden van de VVD-fractie eerder hebben geuit over de nadelige (financiële) gevolgen die het eindigen van de levensloopregeling kan hebben voor de volgende situaties? Kunt u de herkenning van de verschillende situaties uitgebreid toelichten:

- mensen die de levensloopregeling zijn aangegaan voor de planning van hun pensioen; deze deelnemers kunnen hun levensloopregeling niet inzetten voor deeltijdpensioen of het eerder stoppen met werken terwijl zij deze regeling daar wel voor zijn aangegaan;
- mensen die in 2021 geconfronteerd worden met de uitbetaling van het levenslooptegoed waardoor zij in 2021 een «te hoog» inkomen hebben waardoor zij mogelijk toeslagen verliezen en of toeslagen moeten terugbetalen;
- mensen die in 2021 (en verder) geconfronteerd worden met de toegenomen heffing in de belastingen wanneer een oorspronkelijk maandelijks toelage verandert in een grote uitbetaling in één keer en dit leidt tot een heffing in de hoogste belastingschijf en/of de vermogensrendementsheffing?

Antwoord 4

Zoals hierboven aangegeven heeft het toenmalige kabinet de levensloopregeling afgeschaft omdat uit de evaluatie van de levensloopregeling is gebleken dat de regeling in de praktijk slechts in geringe mate bijdraagt aan haar voornaamste doelstelling: vermindering van de druk in het spitsuur van het leven van werknemers. Voor bestaande deelnemers van de levensloopregeling is voorzien in overgangsrecht (onder andere een overgangperiode van 10 jaar) waarmee de opgebouwde rechten in deze regeling zoveel mogelijk zijn geëerbiedigd. Dit overgangsrecht is uitgebreid in uw Kamer behandeld. Ik begrijp dat de huidige deelnemers aan de levensloopregeling niet blij zijn met het eindigen van de overgangperiode. Bij de vormgeving van het overgangsrecht is wel rekening gehouden met de hierboven beschreven situaties en de belangen van de deelnemers. Met de 80%-regelingen werd onder meer bewerkstelligd dat een eventueel progressienadeel werd weggenomen. Het effect op toeslagen kon gemitigeerd worden door te kiezen voor een langduriger uitkeringsfase. Door het vervallen van de voorwaarde dat de levensloopaanspraak moest worden aangewend voor verlof, hebben deelnemers alle vrijheid en ruimte om de aanspraak te besteden naar eigen wens en behoefte. Dit betekent ook dat de aanspraak – mits er sprake is van een pensioentekort – alsnog in een lijfrenteverzekering of in een bankspaarproduct kan worden gestort. Daarnaast kan de levensloopregeling worden omgezet in een pensioenregeling, mits het fiscale kader voor pensioenopbouw hier ruimte voor biedt, en de pensioenregeling dit toestaat.

Vraag 5

Klopt het dat er op dit moment naar verwachting nog 36.000 tot 45.000 mensen zijn die een levensloopregeling hebben?

Antwoord 5

Halverwege oktober 2020 was de stand van zaken dat naar verwachting nog 36.000 tot 45.000 mensen aan een levensloopregeling deelnemen.⁹ Inmiddels is dit aantal waarschijnlijk gedaald door uitbetaling van de aanspraken. Banken die levensloopregelingen beheren zien sinds het najaar 2020 een significante daling van het uitstaande tegoed.

Vraag 6

Hoeveel mensen beschikten ten tijde van de afschaffing in 2012 over een levensloopregeling boven de 3.000 euro? Welk bedrag was hier in zijn totaliteit opgespaard en hoeveel was dit gemiddeld per deelnemer? Kunt u een overzicht delen van de jaarlijkse ontwikkeling van het aantal deelnemers in de levensloopregeling en het nog gemiddelde en totale openstaande bedrag van 2012 tot 2020?

⁹ Kamerstuk 33 402, nr. 28.

Antwoord 6

De uitstaande levensloopaanspraken bedroegen in 2012 € 4,8 miljard. Het is niet bekend hoe dit bedrag over de deelnemers verdeeld was. Ook is niet bekend wat de jaarlijkse ontwikkeling is geweest van het aantal deelnemers in de levensloopregeling en het nog gemiddelde en totale openstaande bedrag van 2012 tot 2020.

Vraag 7

Waarom is in 2012 besloten tot afschaffing van de levensloopregeling terwijl deze regeling juist gezien werd als een stimulans om te sparen voor de toekomst?

Antwoord 7

Zoals in de inleiding is aangegeven, is de levensloopregeling afgeschaft omdat uit de evaluatie van de levensloopregeling is gebleken dat de levensloopregeling in de praktijk slechts in geringe mate bijdraagt aan de voornaamste doelstelling: vermindering van de druk in het spitsuur van het leven van werknemers.¹⁰ De levensloopregeling is naar aanleiding hiervan sinds 1 januari 2012 niet meer beschikbaar voor nieuwe deelnemers.

Vraag 8

Kunt u reflecteren op het handelen van de overheid als betrouwbare partner wanneer een pensioenspaarproduct dat mensen moet stimuleren en de mogelijkheid moet geven om te sparen voor bijvoorbeeld een aanvulling op het pensioen om eerder te stoppen met werken of om met deeltijdpensioen te gaan, zes jaar loopt met een overgangperiode van tien jaar, (zoals de levensloopregeling die in 2006 is gestart en in 2012 weer is afgeschaft) terwijl mensen 30 en soms wel 40 jaar werken en actief sparen voor hun pensioen? Wat is de gedachte achter een pensioenproduct dat relatief snel weer wordt afgeschaft? Deelt u de mening dat dit mensen weinig vertrouwen geeft over nieuwe fiscale regelingen en het mensen niet stimuleert om geld voor het pensioen opzij te zetten als de opbouw door afschaffing teniet wordt gedaan en zoals de deelnemers aangeven: «de overheid die halverwege de spelregels verandert»? Welke lessen trekt u hieruit en hoe wilt u een ontwikkeling zoals rond de levensloopregeling in de toekomst voorkomen?

Antwoord 8

Voor de betrouwbaarheid van de overheid is voorspelbaarheid en stabiliteit van wetgeving van belang. Dit neemt niet weg dat de wetgever wetgeving kan veranderen en dient te veranderen om in te spelen op de veranderende maatschappij. Indien bij een dergelijke wijziging overgangsrecht wenselijk is om eventuele gevolgen voor de bestaande gevallen weg te nemen of zoveel mogelijk te mitigeren wordt, zoals in het onderhavige geval ook heeft plaatsgevonden, dergelijk overgangsrecht vastgesteld. De voornaamste doelstelling van de levensloopregeling was: vermindering van de druk in het spitsuur van het leven van werknemers. Uit de evaluatie van de levensloopregeling¹¹ blijkt dat de levensloopregeling in de praktijk slechts in geringe mate bijdraagt aan deze doelstelling. De levensloopregeling wordt vooral gebruikt om een aanspraak op te bouwen om vervroegd voltijds uit te kunnen treden. Daarom is de levensloopregeling met ingang van 1 januari 2012 afgeschaft. Bij de vormgeving van het overgangsrecht zijn in nauwe samenspraak met uw Kamer de belangen van de deelnemers die de aanspraak gebruiken om vervroegd te kunnen uittreden meegewogen. Zo is met het overgangsrecht de voorwaarde vervallen dat de gespaarde aanspraak voor de financiering van verlof dient te worden aangewend. De reeds opgebouwde aanspraak kon zodoende al met ingang van 1 januari 2013 bestedingsvrij worden opgenomen. Dit geeft deelnemers alle vrijheid en ruimte om de aanspraak te besteden naar eigen wens en behoefte. Het omzetten van de aanspraak in een pensioen was onder voorwaarden al mogelijk. Met het overgangsrecht kon in aanvulling hierop de aanspraak – mits er sprake is van een pensioentekort – alsnog in een lijfrenteverzekering of in een bankspaarproduct worden gestort. Daarnaast kan de levensloopre-

¹⁰ Kamerstuk 33 003, nr. 3, p. 30.

¹¹ Kamerstuk 29 544, nr. 329.

geling worden omgezet in een pensioenregeling, mits het fiscale kader voor pensioenopbouw hier ruimte voor biedt, en de pensioenregeling dit toestaat. Zie ook het antwoord op vraag 4.

Vraag 9

Is er achteraf gezien voldoende rekenschap gegeven van de belangen van de deelnemers aan de levensloopregeling bij het besluit tot afschaffing en de gevolgen waar deelnemers nu tegenaan lopen? Zo ja, kunt u dat toelichten? Zo nee, wat kunt u daar nu nog aan doen?

Antwoord 9

Ja, bij het besluit tot afschaffing van de levensloopregeling is overgangsrecht getroffen waarmee de opgebouwde rechten in de regeling zoveel mogelijk zijn geëerbiedigd. Zo is voorzien in een ruime overgangsperiode van tien jaar, hetgeen redelijk is om de ontstane ongelijkheid tussen degenen die op 31 december 2011 met een aanspraak van € 3.000 of meer deel mochten blijven nemen aan de levensloopregeling en degenen die niet mochten blijven deelnemen, omdat hun aanspraak op 31 december 2011 minder bedroeg dan € 3.000 niet onbegrensd te laten doorlopen. Zoals in de inleiding aangegeven is bij de totstandkoming van het overgangsrecht uitgebreid stilgestaan dat voor deelnemers opname uit de levensloopregeling tot verhoging van het verzamelinkomen leidt en daarmee gevolgen kan hebben voor de eventuele toeslagen die de deelnemers ontvangen en ook kan leiden tot progressienadeel. Met de 80%-regelingen werd onder meer bewerkstelligd dat een eventueel progressienadeel werd weggenomen. Het effect op toeslagen kon gemitigeerd worden door te kiezen voor een langduriger uitkeringsfase, waar deelnemers met een overgangsregeling van tien jaar ook de gelegenheid voor kregen. Daarnaast zijn ook de belangen meegewogen van deelnemers die de levensloopaanspraak gebruiken om vervroegd uit te kunnen treden. Zie hiervoor de inleiding en het antwoord op vraag 8.

Vraag 10

Kunt u reflecteren op de volgende twee casussen van mensen die deelnemen in de levensloopregeling (het zijn beide voorbeelden waarin mensen hard werken en gehoor hebben gegeven aan de oproep tot het (fiscaal aantrekkelijk) sparen voor de ouderdagsvoorziening):

- Een 54-jarige verpleegkundige die reeds in 2006 is ingestapt in de levensloopregeling met de hoop om eerder te stoppen met werken. Mevrouw had het oorspronkelijke plan om op haar 62ste met pensioen te gaan en heeft daar de afgelopen jaren maandelijks 175 euro van haar bruto-salaris voor opzij gezet. Op 60-jarige leeftijd zou mevrouw 62.000 euro hebben gespaard zodat zij maandelijks een bedrag van 1.425 euro zou kunnen uitkeren. Omdat de levensloopregeling eind 2021 stopt krijgt mevrouw nu 15.000 euro in één keer uitbetaald. Dus van sparen om met 62 jaar met pensioen te gaan, naar doorwerken tot 67-jaar.» Welke mogelijkheden heeft deze mevrouw, in de relatief korte periode die rest tot haar 60-jarige leeftijd, om tot hetzelfde bedrag te komen?
- Een 60-jarige zelfstandig ondernemer die op dit moment 96.000 euro heeft opgespaard in de levensloopregeling. De ondernemer heeft een jaarsalaris van 51.000 euro. Omdat de levensloopregeling eind 2021 afloopt ontvangt de ondernemer het bedrag van 96.000 euro in één keer. Doordat een groot deel van het levenslooptegoed bij uitkering belast zal worden in het hoge belastingtarief kost dit hem 20.000 euro extra aan belasting in vergelijking met het opnemen van het levensloop in delen om eerder met pensioen te gaan.» Welke mogelijkheden ziet u voor deze zelfstandig ondernemer? Heeft u overwogen om het levenslooptegoed in dit soort situaties over meerdere jaren uit te kunnen smeren? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 10

Het is voor mij niet mogelijk om specifiek in te gaan op deze twee individuele situaties, omdat de verstrekte informatie onvoldoende is om een juiste en volledige reactie te kunnen geven op de vragen. Hoe de overgangsregeling precies uitwerkt verschilt per belastingplichtige en is afhankelijk van relevante feiten en omstandigheden. In een reactie op onder meer vraag 4 en vraag 8 benoem ik in het algemeen een aantal mogelijkheden die deelnemers hebben

om daarmee alsnog hun levensloopaanspraak aan te wenden voor het door hen beoogde doel.

Vraag 11

Waarom is besloten om alleen in 2013 en 2015 een fiscaal vriendelijke opnameregeling te faciliteren? Hoeveel mensen hebben hier gebruik van gemaakt?

Antwoord 11

Ik neem aan dat met deze vraag bedoeld wordt op de zogenoemde 80%-regelingen. De eerste 80%-regeling hield in dat bij volledige opname ineens van de levensloopaanspraak in 2013 van de waarde van de op 31 december 2011 opgebouwde aanspraken slechts 80% tot het loon voor de loonheffingen werd gerekend (en alleen voor het andere deel voor 100%). De tweede 80%-regeling hield in dat bij deelnemers met een volledige opname ineens van de aanspraak in 2015, de aanspraak die al bestond op 31 december 2013 slechts voor 80% tot het loon werd gerekend (en alleen het andere deel voor 100%). Deze regelingen waren bedoeld als stimulans om de aanspraak ineens te laten uitkeren en daartoe werd met de verlaging van de grondslag bewerkstelligd dat een eventueel progressienadeel vanwege de eenmalige opname werd weggenomen. In 2012 is hierover aangegeven dat toepassing van de 80%-regeling in andere gevallen niet nodig is, omdat de opnames verdeeld kunnen worden over verschillende jaren en mensen daarvoor voldoende tijd hebben, zodat zij een eventueel progressienadeel kunnen beperken.

De levensloopaanspraken zijn in 2013 met ongeveer circa 50% afgenomen, van € 4,8 miljard naar € 2,4 miljard. Voor de maatregel in 2015 werd een veel beperktere mate van gebruik verondersteld, namelijk circa 5% van de overgebleven levensloopaanspraken, maar het werkelijke gebruik is niet bekend. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft halverwege oktober 2020 het nog uitstaande tegoed voor de bankensector ingeschat op € 1,5 à € 2 miljard.

Vraag 12

Welke invloed heeft de huidige, in 2012 onvoorziene, coronasituatie op de afhandeling van de levensloopregeling? Worden de gevolgen van corona meegewogen om alsnog alternatieven te bieden voor de huidige deelnemers van de regeling? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 12

In 2012 is besloten dat het overgangsrecht voor de levensloopregeling voor een periode van tien jaar zou bestaan. Deelnemers hebben zodoende tien jaar lang kunnen anticiperen op afschaffing van de levensloopregeling. De huidige coronasituatie maakt dat niet anders.

Vraag 13

Kunt u reageren op de volgende vragen die de leden van de fracties van de VVD naast de leden van de fracties van het CDA en D66 hebben gesteld tijdens de behandeling van het Belastingplan 2021:

- Waarom noemt u de belangen van de deelnemers in de levensloopregeling niet in uw afweging? Bent u van mening dat u voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van de deelnemers aan de levensloopregeling bij het verkennen van de mogelijkheid tot omzetting naar verlofsparen? Kunt u toelichten welke belangen dit zijn en hoe u deze gewogen heeft?;
- Waarom past de doelstelling van verlofsparen niet bij de doelstelling van de levensloopregeling¹²? Wat is het verschil tussen «een voorziening in het sparen van geld voor de opname van verlof» (levensloopregeling) en «het faciliteren van vervroegd uitreden, al kan het verlof ook ingezet worden voor andere manieren om duurzame inzetbaarheid te stimuleren.» (uitbreiding verlofsparen)¹³? Deelt u de mening dat beide regelingen

¹² Kamerstuk 35 572, nr. 31.

¹³ Kamerstuk 35 573, nr. 6.

vergelijkbare definities hebben en exact hetzelfde doel nastreven? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom wel?

- Waarom leidt omzetting van het levenslooptegoed in verlofsparen tot een derving van 21 miljoen euro aan inkomsten in box 3? Klopt het dat dit bedrag inmiddels al is ingeboekt? Bent u daarmee van mening dat het rechtvaardig is om deelnemers aan de levensloopregeling in box 3 te belasten in plaats van alleen in de inkomstenbelasting bij uitgifte over de zelfgespaarde pensioenpot?
- Waardoor leidt omzetting van de levensloopregeling naar het verlofsparen tot een derving van 5 miljoen euro progressievoordeel?
- Ziet u, als u alsnog de belangen van de deelnemers in ogenschouw neemt, mogelijkheden om de openstaande tegoeden in de levensloopregeling mee te nemen in de uitbreiding rond het verlofsparen?

Antwoord 13

Tijdens de behandeling van het Belastingplan hebbende leden van de fracties van de VVD en het CDA inderdaad gevraagd waarom het kabinet er niet voor heeft gekozen spaarders in de levensloopregeling de mogelijkheid te geven het saldo om te zetten naar het spaarverlof. Hoewel ik het verzoek om de openstaande aanspraken in de levensloopregeling mee te nemen in de uitbreiding rond verlofsparen begrijp, zijn er zoals aangegeven in mijn brief van 5 november 2020¹⁴ inhoudelijke en budgettaire bezwaren tegen het omzetten van de levensloopaanspraak in een verlofaanspraak. Allereerst is er bij het besluit tot afschaffing van de levensloopregeling uitgebreid overgangsrecht getroffen waarmee de opgebouwde rechten van deelnemers in de regeling zoveel mogelijk zijn geëerbiedigd. Zie ook de inleiding en het antwoord op vraag 8. Hiernaast leidt de mogelijkheid tot omzetting van een deel van de nog uitstaande levensloopaanspraak van € 2 miljard, tot een lastenrelevante derving van € 460 miljoen aan loon- en inkomstenbelasting in 2021. In latere jaren wordt deze derving geleidelijk weer ingehaald, op € 5 miljoen progressievoordeel na. Door omzetting van de levensloopregeling naar verlofsparen wordt de aanspraak niet in één keer uitbetaald, maar jaarlijks in de vorm van verlof. Hierdoor zal een deel van de aanspraak jaarlijks tegen een lager tarief belast worden dan bij een eenmalige uitbetaling. Verder leidt deze mogelijkheid tot een te dekken derving van in totaal € 21 miljoen aan box 3-inkomsten. Ook zullen werkgevers bij het creëren van een dergelijke omzetting geconfronteerd worden met een toename van de werkgeverslasten. Ten slotte past het niet bij de doelstelling voor de uitbreiding van verlofsparen, die gericht is op vervroegd uittreden, om het mogelijk te maken de levensloopaanspraak, wat een meer generiek karakter heeft, om te zetten in een verlofaanspraak. De levensloopregeling was primair bedoeld om een voorziening in geld te sparen om betaald verlof op te kunnen nemen in het spitsuur van het leven van werknemers. Aanleiding voor de levensloopregeling was dat opleiding, werk, gezinsvorming en zorg veel variëren en minder voorspelbaar zijn dan in het verleden. Er zou daarom een toenemende behoefte bestaan aan mogelijkheden om werk en tijd voor andere doelen te combineren en meer over de levensloop te spreiden. De uitbreiding van het verlofsparen is primair bedoeld om vervroegd uittreden te faciliteren, al kan het verlof ook ingezet worden voor andere manieren om duurzame inzetbaarheid te stimuleren, zoals het nemen van een sabbatical of omscholing. Bij de mogelijkheid van het vervroegd uittreden wordt met name ook gedacht aan de situatie van werknemers die hun beroep als zwaar ervaren. Onregelmatig werk of het werken in ploegendiensten geeft een zwaardere belasting en kan daardoor tot een verminderde duurzame inzetbaarheid leiden. Via extra verlofopbouw kan dit worden gecompenseerd. Het past niet bij de doelstelling voor de uitbreiding van verlofsparen, die gericht is op vervroegd uittreden, waarbij vooral gedacht wordt aan de situatie van werknemers in zware beroepen, om het mogelijk te maken de levensloopaanspraak, wat een meer generiek karakter heeft, om te zetten in verlofsparen. Met betrekking tot box 3 wil ik nog het volgende opmerken. De structuur van de inkomstenbelasting is zo vormgegeven dat gegenereerd inkomen slechts eenmaal in één box kan worden belast. Vanaf het moment dat inkomen gegenereerd en belast is veranderd dit inkomen in vermogen en

¹⁴ Kamerstuk 35 572, nr. 31.

maakt het, voor zover op peildatum aangehouden, onderdeel uit van de rendementsgrondslag in box 3. Dit geldt voor maandelijks inkomen uit tegenwoordige of vroegere arbeid dat belast is in box 1 en vervolgens in privé – voor zover niet gespendeerd voor onder meer het levensonderhoud – wordt aangehouden als vermogen. Hetzelfde is van toepassing op inkomen uit een aanspraak in box 1 die in een keer wordt uitgekeerd en belast is in box 1, zoals een uitkering van de levensloopregeling. Zolang de aanspraak uit de levensloopregeling onderdeel uitmaakt van box 1 worden deelnemers niet belast in box 3. Het is inherent aan het bestaande belastingstelsel dat bij de uitkering van de levensloopregeling respectievelijk bij de vrijval van de opgebouwde aanspraak uit de levensloopregeling per ultimo 2021 in box 1 belasting is verschuldigd. Vervolgens vormt het vrijgekomen bedrag vermogen. Als dat vrijgekomen bedrag op peildatum nog wordt aangehouden als vermogen en niet is gespendeerd wordt dit onderdeel van de rendementsgrondslag in box 3 en wordt het inkomen daaruit op forfaitaire wijze bepaald en belast. In feite werden deelnemers in de levensloopregeling jarenlang vrijgesteld van de box 3-heffing, doordat zij gedurende die jaren vermogen hebben kunnen opbouwen zonder dat het vermogen onderdeel uitmaakte van de rendementsgrondslag in box 3. Ik kan aan de belastingheffing over het forfaitaire rendement uit het vermogen dat resulteert uit de levensloopregeling dan ook niets onrechtvaardigs zien.

Vraag 14

Waarom is in 2012 besloten tot het blokkeren van de levensloopregeling voor nieuwe deelnemers en is tegelijkertijd aan de huidige deelnemers niet de kans geboden om, de levensloopregeling zoals bedoeld, zorgvuldig af te ronden tot aan het bereiken van de pensioenleeftijd? Wat houdt u tegen om de bestaande deelnemers in de levensloopregeling deze mogelijkheid alsnog te bieden of het mogelijk maken van het onderbrengen van het levenslooptegoed in een bestaande pensioenregeling (graag een uitgebreide toelichting)?

Antwoord 14

In de tweede nota van wijziging op het Belastingplan 2012¹⁵ is toegelicht dat de overgangsregeling – binnen de grenzen van de uitvoerbaarheid – gericht is op de groep die door actief spaargedrag heeft aangetoond van de levensloopregeling gebruik te willen maken. In dat kader was inleg vanaf 2012 alleen mogelijk voor werknemers die op 31 december 2011 een saldo van € 3.000 of meer (inclusief rendement) hebben opgebouwd. Bij de vormgeving van het overgangsrecht zijn ook zorgvuldig de belangen meegewogen van deelnemers die de levensloopaanspraak gebruiken om vervroegd uit te kunnen treden. Zie hiervoor de inleiding en het antwoord op vraag 8. De vraag is daarnaast of het mogelijk gemaakt kan worden om de opgebouwde levensloopaanspraak onder te brengen in een bestaande pensioenregeling. Sinds de invoering van de levensloopregeling was het reeds mogelijk om een levensloopaanspraak om te zetten in een pensioenregeling, mits het fiscale kader voor pensioenopbouw hier ruimte voor biedt, en de pensioenregeling dit toestaat. Na het vervallen van de levensloopregeling en het hierbij behorende overgangsrecht is deze mogelijkheid blijven bestaan. Daarnaast is per 1 januari 2013 het vereiste vervallen dat de levensloopregeling slechts voor verlof opgenomen kan worden, waardoor de opgenomen levensloopaanspraak ook ingezet kan worden voor de opbouw van een lijfrente, mits er sprake is van een pensioentekort.

Vraag 15

Welke andere mogelijkheden zijn er voor mensen voor het continueren van het pensioensparen met het opgebouwde levenslooptegoed die tot een oplossing kunnen leiden voor de 36.000 tot 45.000 deelnemers aan de levensloopregeling waarvan het sparen, voor het pensioen met het huidige beleid rond de levensloopregeling zowel financieel als planmatig doorkruist is?

¹⁵ Kamerstuk 33 003, nr. 7, p. 5.

Antwoord 15

Binnen de huidige wetgeving is het mogelijk om de levensloopaanspraak geruisloos om te zetten in pensioenaanspraken, voor zover er fiscale ruimte in de tweede pijler resteert. Ook is het mogelijk om een vrijgevallende levensloopaanspraak te benutten voor een vrijwillige oudedagsvoorziening in de derde pijler binnen de daarvoor geldende fiscale kaders.

Vraag 16

Op welke manier is de relatief grote groep deelnemers in de levensloopregeling vanaf 2012 geïnformeerd over het stoppen van de levensloopregeling per 2022? Kunt u een uitgebreid overzicht geven van de verschillende momenten door de overheid en andere relevante partners?

Antwoord 16

Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag op het Belastingplan 2021¹⁶ is er rond 2012 en 2013 door de Belastingdienst over de gevolgen van de afschaffing en de toepassing van overgangsrecht gecommuniceerd via reguliere communicatiekanalen en via intermediairs. Levensloopinstellingen hebben zelfstandig gecommuniceerd met hun rekeninghouders. Van verschillende levensloopinstellingen hebben wij begrepen dat zij de aanpassing in het overgangsrecht recent met hun rekeninghouders hebben gecommuniceerd. Naar ik begrijp zullen de levensloopinstellingen in aanloop naar het fictieve genietingsmoment op 1 november 2021 (nogmaals) in contact treden met hun rekeninghouders. De Belastingdienst heeft de aanpassing van het overgangsrecht wederom via de reguliere communicatiekanalen gecommuniceerd en heeft daarnaast een handreiking uitgebracht over opnamen van de levensloopaanspraak in de loonaangifte.

Vraag 17

Kunt u zich voorstellen en deelt u de mening dat de communicatie rond het stopzetten van de levensloopregeling sinds 2012 (en daarmee de aandacht voor de eerder in vraag 4 genoemde gevolgen rond pensioenplanning, toeslagen en belastingheffing) onvoldoende is gebleken gezien de op dit moment nog bestaande grote groep van 36.000 tot 45.000 mensen met een levensloopregeling? Zo ja/nee, waarom wel/niet? Kunt u hier uitgebreid op reflecteren?

Antwoord 17

De communicatie ten aanzien van het beëindigen van de levensloopregeling en het overgangsrecht terzake, acht ik afdoende. Er is rond 2012 en 2013 door de Belastingdienst over de gevolgen van de afschaffing en de toepassing van overgangsrecht gecommuniceerd via reguliere communicatiekanalen en via intermediairs. Levensloopinstellingen hebben zelfstandig gecommuniceerd met hun rekeninghouders. Dit geldt ook voor de zogenaamde 80%-regelingen uit 2013 en 2015, waarbij slechts 80% van de aanspraak bij volledige opname in de heffing werd betrokken. Voor het in werking treden van deze fiscale (afkoop)regeling in 2013 bedroegen de nog uitstaande aanspraken circa € 4,8 miljard. In oktober 2020 schatte de NVB het nog uitstaande tegoed voor de bankensector in op € 1,5 à € 2 miljard. De NVB heeft aangegeven dat sinds oktober 2020 een groot aantal mensen hun openstaande levensloopaanspraak hebben opgenomen. Naar verwachting liggen deze bedragen daarom nu aanzienlijk lager.

Vraag 18

Hoe is richting de deelnemers in de levensloopregeling gecommuniceerd dat de levensloopregeling twee maanden eerder wordt beëindigd (31 oktober in plaats van 31 december 2021) zoals is opgenomen in het Belastingplan 2021? Op welke manier hadden deze mensen kennis kunnen nemen van de eerdere beëindiging van twee maanden? Kunt u aangeven wat de (negatieve) gevolgen zijn voor deelnemers nu met het Belastingplan 2021 is besloten de levensloopregeling vanwege uitvoeringstechnische redenen twee maanden eerder te beëindigen?

¹⁶ Kamerstuk 35 573, nr. 6, p. 5.

Antwoord 18

De keuze om het fictieve genietingsmoment twee maanden naar voren te halen is met name gemaakt ten behoeve van de deelnemers in verband met de heffing in box 3. Hiermee wordt geborgd dat voor de berekening van de over 2022 verschuldigde belasting in box 3 niet hoeft te worden uitgegaan van de waarde van de levensloopaanspraak vóór loonheffing. Voor de belastingheffing in box 1 maakt het vervroegde fictieve genietingsmoment in principe geen verschil. Om dit voorstel uitvoerbaar te houden voor levensloopinstellingen, is ervoor gekozen hen de maanden november en december 2021 de gelegenheid te geven om de verschuldigde loonheffing te verhalen op de werknemer. Van verschillende levensloopinstellingen hebben wij begrepen dat zij de aanpassing in het overgangsrecht al reeds met hun rekeninghouders hebben gecommuniceerd. Naar ik begrijp zullen de levensloopinstellingen in aanloop naar het fictieve genietingsmoment op 1 november 2021 (nogmaals) in contact treden met hun rekeninghouders. De Belastingdienst heeft de aanpassing van het overgangsrecht wederom via de reguliere communicatiekanalen gecommuniceerd en heeft daarnaast een handreiking uitgebracht over opnamen van de levensloopaanspraak in de loonaangifte.

Vraag 19

Klopt het dat het wijzigingsformulier voorlopige aanslag inkomstenbelasting niet voorziet in de mogelijkheid om de uitkering levensloopregeling mee te nemen in de voorheffing? Zo ja, hoe kan dit gezien de soms grote bedragen die in de levensloopregeling omgaan? Zo nee, kunt u toelichten waarom niet?

Antwoord 19

Een uitkering levensloopregeling kan worden opgenomen in een voorlopige aanslag inkomstenbelasting. De verwerking van de levensloopregeling in het wijzigingsformulier voor de voorlopige aanslag inkomstenbelasting verloopt als volgt. De belastingplichtige kan in het wijzigingsformulier de opname uit de levensloopvoorzieningen en de levensloopkorting invullen. De Belastingdienst berekent dan de vermoedelijk door de werkgever ingehouden loonheffing. Deze berekening wordt gemaakt door het reguliere schijfventarief toe te passen. In gevallen waarin de inhoudingsplichtige het bijzondere tarief toepast op de opname uit de levensloopvoorziening kan de feitelijk ingehouden loonheffing afwijken van de berekende loonheffing bij de voorlopige aanslag. De belastingplichtige kan de berekende loonheffing dan niet aanpassen. Dit is inherent aan de systematiek van de voorlopige aanslagregeling. De voorlopige aanslagregeling is niet bedoeld om effecten die zich kunnen voordoen bij de gekozen systematiek bij inhouding van loonheffing te herstellen, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn bij toepassing van het bijzondere tarief bij de inhouding van loonheffing.

Er is bewust voor gekozen om de berekening van de vermoedelijk ingehouden loonheffing door de Belastingdienst te laten uitvoeren, en niet door de belastingplichtige te laten invullen, om te voorkomen dat bij het invullen van de vermoedelijk ingehouden loonheffing fouten worden gemaakt. In het verleden bleek namelijk dat hierbij fouten werden gemaakt. Dit konden onbedoelde fouten zijn, maar ook bewuste fouten met het oogmerk om een te hoge voorlopige teruggaaf te ontvangen.

Het effect van deze keuze voor deze systematiek in het voorlopige aanslagproces is dat in situaties waarbij de feitelijk ingehouden loonheffing afwijkt van de door de Belastingdienst bij de voorlopige aanslag gemaakte berekening, dit niet in de actualiteit maar bij de definitieve aanslag inkomstenbelasting kan worden hersteld.

Vraag 20

Herkent u de signalen dat deelnemers aan de levensloopregeling in de veronderstelling waren dat zij het levenslooptegoed konden overhevelen naar het pensioenfonds om hetzelfde doel, sparen voor het pensioen, te bereiken, maar hier recentelijk achterkwamen dat deze optie niet mogelijk is?

Klopt het dat het overhevelen van het levenslooptegoed naar een pensioenregeling niet kan in verband met de ingewikkelde fiscale regelgeving rond pensioenopbouw en de mogelijke problemen rond de uitvoering? Zo ja, welke «ingewikkelde fiscale regelgeving» wordt hier bedoeld? Zijn mensen

hierover vanaf het begin goed en adequaat over geïnformeerd? Zo nee, hoe kan dat en wat vindt u hiervan?

Wat kunt u voor de mensen doen die zich nu voor een voldongen feit voelen worden gesteld en tegelijkertijd hun pensioenpot deels zien verdampen?

Antwoord 20

Ik ben niet bekend met signalen dat het omzetten van de levensloopaanspraak in een pensioenregeling niet mogelijk is in verband met ingewikkelde fiscale regelingen rond pensioenopbouw. Sinds de invoering van de levensloopregeling, is het mogelijk om de opgebouwde levensloopaanspraak om te zetten in een pensioenregeling. Een voorwaarde hierbij is dat er nog fiscale ruimte beschikbaar is om een pensioen op te bouwen. Voor iedere werknemer in Nederland geldt namelijk een uniform fiscaal pensioenkader.

Vraag 21

Welke stappen tot een betere communicatie kunt u, naast de reeds toegezegde in de Kamerbrief «afwikkeling levensloopregeling»¹⁷, actief nog zetten om de gevolgen rond het in één keer opnemen van de levensloopregeling zoveel als mogelijk onder de aandacht te brengen? Hoe gaat u de mogelijke gevolgen communiceren als mensen door een eenmalige uitbetaling van het levenslooptegoed hun toeslagen kwijt zullen raken?

Antwoord 21

Ik onderschrijf het belang van goede communicatie. Daarom ben ik in overleg gegaan met levensloopinstanties. Voor deze instanties geldt dat zij een zorgplicht hebben naar hun cliënten. De bij dit onderwerp betrokken instanties hebben aangegeven dat zij in lijn met deze zorgplicht deelnemers van de levensloopregeling erop zullen wijzen dat het eindigen van de levensloopregeling gevolgen kan hebben, bijvoorbeeld voor toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen. Veel instanties hebben dit inmiddels aan hun deelnemers gecommuniceerd en veel deelnemers hebben naar aanleiding van deze berichtgeving al actie ondernomen. De Belastingdienst communiceert over de aanpassingen in het overgangsrecht van de levensloopregeling via de reguliere communicatiekanalen. De Belastingdienst wijst expliciet op mogelijke effecten op inkomensafhankelijke regelingen door een verandering in verzamelinkomen. Overigens merk ik nog op dat al reeds bij de behandeling van het Belastingplan 2013¹⁸ is aangegeven dat opname uit de levensloopregeling tot verhoging van het verzamelinkomen leidt en daarmee gevolgen kan hebben voor de eventuele toeslagen die de deelnemers ontvangen. En dat dit zeker in situaties waarin de levensloopaanspraak ineens wordt opgenomen een punt van aandacht is.

¹⁷ Kamerstuk 35 572, nr. 31.

¹⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 14, p. 6.