

Bijlage Onderbouwing en Evaluatie (CW 3.1)

[Keuzerecht bedrag ineens als onderdeel van het wetsvoorstel Bedrag ineens, vrijstelling RVU-heffing en uitbreiden verlofsparen](#)

Deze bijlage is onderdeel van de pilot naar het vergroten van de vindbaarheid van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.¹ Volgens artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW 3.1) dienen alle voorstellen met financiële consequenties een toelichting te bevatten op de doelen, beleidsinstrumenten, doeltreffendheid, doelmatigheid en financiële consequenties. Tevens dienen voorstellen een evaluatieparagraaf te bevatten. Met de pilot wordt beoogd de vindbaarheid van de vereiste toelichtingen bij voorstellen met (kans op) significante financiële gevolgen te vergroten.

Bij SZW is de pilot van toepassing op brieven waarin grote trajecten qua financiële omvang worden toegelicht die tussen 1 juli en eind 2020 naar de Eerste en Tweede Kamer gaan, waarbij het ook kan gaan om voorstellen waar al eerder een brief over naar de Kamer is gegaan. Het is de bedoeling dat bij de Kamerbrieven deze bijlage wordt toegevoegd en bij voorstellen voor wet- of regelgeving dat aparte kopjes worden opgenomen in de memorie of nota van toelichting die corresponderen met de onderdelen van CW 3.1. Gezien het voorstel al in een vergevorderd stadium was bij de start van de pilot is ervoor gekozen om deze bijlage in te vullen (in plaats van het opnemen van aparte kopjes in de memorie van toelichting).

Onderdeel	Toelichting
Nagestreefde doelen	<p>Met de introductie van een nieuw keuzerecht wordt beoogd deelnemers bij de start van de uitkeringsfase meer flexibiliteit te bieden in de aanwending van hun pensioenvermogen. Dit geldt zowel voor tweede als derde pijlerpensioenproducten. Meer flexibiliteit kan de welvaart van deelnemers vergroten, doordat het pensioen beter kan worden afgestemd op de persoonlijke levenssituatie en bestedingsbehoefte.</p> <p>Uit onderzoek blijkt dat pensioengerechtigden in de beginjaren van hun pensionering hogere uitgaven hebben dan in de jaren daarna.</p> <p>De introductie van dit keuzerecht leidt tot een vergroting van de regie die deelnemers over hun pensioen hebben. Dit kan de betrokkenheid van deelnemers bij het pensioenstelsel – en meer specifiek hun eigen pensioensituatie – vergroten.</p>
Ingezette beleidsinstrument(en)	<p><u>Reden voor keuzerecht bedrag ineens</u> Het keuzerecht is onderdeel van het akkoord dat het kabinet en sociale partners hebben gesloten over de vernieuwing van het stelsel van arbeidsvoorwaardelijke pensioenen. Uit diverse enquêtes blijkt dat ook in Nederland deelnemers en pensioengerechtigden interesse hebben in een uitbreiding van de bestaande keuzemogelijkheden met de mogelijkheid om een deel van het pensioenvermogen als een bedrag ineens op te nemen. Verder adviseert De Sociaal-Economische Raad (SER) in het advies "Naar een nieuw pensioenstelsel" om mensen meer keuzevrijheid te geven ten aanzien van hun pensioen. De SER stelt aanvullend voor om het in alle contracten mogelijk te maken om een beperkt lumpsum bedrag ineens op te nemen op de pensioeningangsdatum (van maximaal 10 procent), als specifieke invulling van het hoog-laagpensioen.</p> <p><u>Wettelijk recht</u> Om gedeeltelijke afkoop op de pensioeningangsdatum mogelijk te maken, is gekozen voor een wettelijk recht om een deel van de waarde van de</p>

¹ Op drie april 2020 is de [derde voortgangsrapportage van de Operatie Inzicht in Kwaliteit](#) aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin de minister van Financiën de pilot naar het vergroten van de vindbaarheid van toelichtingen op nieuwe beleidsvoorstellen aankondigt.

aanspraken op ouderdomspensioenen te laten afkopen. De mogelijkheid om een bedrag ineens op te nemen ziet op het ouderdomspensioen.² Voor andere vormen van pensioenen, zoals nabestaandenpensioenen en arbeidsongeschiktheidspensioenen, wordt geen wijziging voorgesteld. De mogelijkheid om op de pensioeningangsdatum een deel van de waarde van de aanspraken op ouderdomspensioenen te laten afkopen wordt als recht aan een deelnemer toegekend. Dit keuzerecht kan derhalve niet worden ingeperkt via nadere voorwaarden of een bepaalde vormgeving van het recht in bijvoorbeeld een pensioenregeling of cao. Daarmee wordt voorkomen dat deelnemers geen gebruik kunnen maken van de gedeeltelijke afkoop, omdat bijvoorbeeld een pensioenuitvoerder de mogelijkheid niet aanbiedt.

Zonder bestedingsdoel

De mogelijkheid om gebruik te maken van het keuzerecht wordt vergroot door niet wettelijk een verplicht bestedingsdoel voor te stellen.

Met voorwaarden

Het wordt wel wenselijk geacht enkele voorwaarden aan het keuzerecht te verbinden. Het stellen van voorwaarden is van belang om zoveel mogelijk te waarborgen dat (1) deelnemers bij opname van een bedrag ineens worden beschermd tegen een te grote achteruitgang in de hoogte van de periodieke levenslange pensioenuitkering en (2) de solidariteit binnen pensioenfondsen zo min mogelijk onder druk komt te staan.

Deze voorwaarden betreffen:

- 1) beperking van de afkoop tot maximaal 10% van de waarde van de aanspraken op ouderdomspensioenen betreffen. Met dit maximumpercentage is getracht een balans te vinden tussen (1) het zoveel mogelijk waarborgen dat na opname van het bedrag ineens de hoogte van de periodieke levenslange pensioenuitkering voldoende is om de levensstandaard vast te houden en (2) tegemoet te komen aan de wens tot keuzevrijheid met betrekking tot het pensioen.
- 2) De gedeeltelijke afkoop dient op de ingangsdatum van het ouderdomspensioen plaats te vinden. Hiermee wordt gewaarborgd dat de solidariteit binnen een pensioenfonds zo min mogelijk onder druk komt te staan, doordat op deze wijze selectie-effecten worden beperkt.
- 3) De deelnemer mag alleen gebruik maken van de gedeeltelijke afkoop als er geen gebruik wordt gemaakt van het hoog-laagpensioen. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat een deelnemer een te groot gedeelte van het ouderdomspensioen naar voren haalt en daarmee een te grote achteruitgang in de hoogte van de periodieke levenslange pensioenuitkering heeft.
- 4) De resterende levenslange pensioenuitkering na de gedeeltelijke afkoop moet boven de afkoopgrens van kleine pensioenen³ liggen. Hiermee wordt voorkomen dat alle aanspraken op ouderdomspensioenen de pensioenbestemming kunnen verliezen doordat eerst gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een bedrag ineens op te nemen en vervolgens een pensioenaanspraak resteert die vanwege de beperkte omvang kan worden afgekocht.
- 5) Een deelnemer kan alleen met toestemming van de partner die begunstigde is voor het partnerpensioen gebruikmaken van het recht op gedeeltelijke afkoop, indien gebruikmaking hiervan leidt tot een verlaging van het partnerpensioen.

Financiële gevolgen voor het Rijk

De invoering van het keuzerecht leidt tot een hogere belasting- en premieheffing doordat het ineens uitgekeerde bedrag onder omstandigheden tegen een hoger progressief belastingtarief in box 1 belast wordt dan wanneer het geleidelijk als pensioen uitgekeerd zou worden en doordat over een (klein) deel van het afkoopbedrag box 3-heffing

² Artikel 15 Pensioenwet.

³ Artikel 66, eerste lid, onderdeel a, PW en artikel 78, eerste lid, onderdeel a, Wvb.

verschuldigd zal zijn. Deze hogere belasting- en premieheffing is een structureel effect. Daarnaast treedt een verschuiving in de tijd op: pensioeninkomen wordt naar voren gehaald waardoor de belastingclaim eerder wordt geïnd.
Dit budgettaire effect wordt geschat op € 23 miljoen structureel per jaar.

De uitvoeringskosten van de belastingdienst en de SVB in het kader van de invoering van het keuzerecht variëren in de eerste jaren: € 0,42 miljoen (2021), € 0,55 miljoen (2022 en 2023). Vanaf 2024 worden deze kosten geschat op jaarlijks € 0,43 miljoen.

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor uitvoerders van tweede pijlerpensioen (hierna: pensioenuitvoerders) en aanbieders van derde pijler oudedagsvoorzieningen. Hieronder worden de gevolgen separaat getoond.

Gevolgen voor pensioenuitvoerders

Enmalige kosten

Administratieve kosten

De introductie van het keuzerecht voor deelnemers om een deel van de waarde van de aanspraken op ouderdomspensioen te laten afkopen, leidt tot een stijging van de regeldruk voor pensioenuitvoerders. Deze stijging wordt veroorzaakt door de noodzaak om bestaande administratiesystemen aan te passen, het pensioenreglement aan te passen en deelnemers te informeren over dit keuzerecht.

De regeldrukkosten die gepaard gaan met het aanpassen van de administratiesystemen bij pensioenuitvoerders zijn incidenteel van aard en worden geraamd op € 1,8 miljoen voor de totale sector. De kosten voor het aanpassen van de pensioenreglementen worden verwaarloosbaar geacht omdat deze aanpassingen zou kunnen meelopen in reguliere reglementswijzigingen.

Informatieplichten

De introductie van het keuzerecht leidt daarnaast tot een uitbreiding van de informatieverplichtingen voor pensioenuitvoerders. Deze kosten worden geraamd op € 1,8 miljoen voor de totale sector. Daarnaast dient het keuzerecht op de website van de pensioenuitvoerder te worden vermeld. Deze kosten zijn geraamd op € 0,6 miljoen voor de gehele sector.

Jaarlijkse kosten

De structurele regeldrukkosten per jaar worden voor de totale sector geschat op ruim € 7,7 miljoen. De aanname hierbij is dat 10% van de personen die in dat jaar met pensioen gaan, gebruik zullen maken van de mogelijkheid om een bedrag ineens op te nemen.

Gevolgen voor aanbieders van derde pijler oudedagsvoorzieningen

Aanbieders van oudedagsvoorzieningen in de derde pijler krijgen te maken met een soortgelijke toename van de regeldruk, doordat zij hun deelnemers moeten informeren en berekeningen uit moeten voeren. De kosten worden geraamd op € 0,75 miljoen voor de aanbieders van oudedagsvoorzieningen in de derde pijler

Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren – als van toepassing

Doeltreffendheid

De beleidsinstrumenten dragen bij aan de doelen:

1. Verhoging van de flexibiliteit voor de deelnemer om zijn pensioenuitkering af te stemmen op zijn persoonlijke levenssituatie en bestedingsbehoefte.
2. Het keuzerecht vergroot de regie die deelnemers over hun pensioen hebben. Dit kan de betrokkenheid van deelnemers bij het pensioenstelsel –

en meer specifiek hun eigen pensioensituatie – vergroten.

Het keuzerecht is een recht van de deelnemer en daarmee een verplichting voor iedere pensioenuitvoerder om de gedeeltelijke afkoop mogelijk te maken. Door het keuzerecht te koppelen aan het moment van pensionering sluit de wetgeving aan bij het onderzoek waaruit blijkt dat pensioengerechtigden in de beginjaren van hun pensionering hogere uitgaven hebben dan in de jaren daarna.⁴

Het opnemen van een bedrag ineens op de pensioeningangsdatum kan aantrekkelijk zijn als deelnemers meer nut denken te onttrekken aan het vermogen kort na pensionering dan in de jaren daarna, bijvoorbeeld voor de aflossing van schulden (zoals een hypotheek), reizen, zorgvoorzieningen of de verbouwing van de eigen woning. Het moment dat het bedrag ineens kan worden opgenomen – de pensioeningangsdatum – sluit over het algemeen goed aan bij het uitgavenpatroon van pensioengerechtigden. De gedeeltelijke afkoop dient op de ingangsdatum van het ouderdomspensioen plaats te vinden. Er zijn jaarlijks circa 200.000 mensen die met pensioen gaan en gebruik kunnen maken van deze keuzemogelijkheid. De aanname is dat 10% van het aantal personen dat in een jaar met pensioen gaat, gebruikmaakt van dit keuzerecht.

Keuzevrijheid kan ertoe leiden dat de keuze nadelige gevolgen heeft voor de deelnemer zelf, maar ook voor de collectiviteit binnen een pensioenfonds. Het keuzerecht tot gedeeltelijke afkoop wordt met voldoende waarborgen omkleed. Het stellen van voorwaarden is van belang om zoveel mogelijk te waarborgen dat (1) deelnemers bij opname van een bedrag ineens worden beschermd tegen een te grote achteruitgang in de hoogte van de periodieke levenslange pensioenuitkering en (2) de solidariteit binnen pensioenfondsen zo min mogelijk onder druk komt te staan.

Met de verschillende voorwaarden die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld (zie ook voorwaarden onder kopje 'ingezette beleidsinstrumenten'), wordt hieraan bijgedragen. Zo wordt door een maximumpercentage in de wet op te nemen, een te grote inkomensachteruitgang voorkomen. Voorts is opname van het bedrag ineens alleen mogelijk op de pensioeningangsdatum, op welk moment deelnemers over het algemeen een goed inzicht hebben in de financiële situatie na pensionering. Daarnaast is het niet mogelijk om gebruik te maken van zowel het hoog-laagpensioen als het opnemen van een bedrag ineens. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat een deelnemer een te groot gedeelte van het ouderdomspensioen naar voren haalt en daarmee een te grote achteruitgang in de hoogte van de periodieke levenslange pensioenuitkering heeft. Een andere waarborg is het feit dat als een deelnemer geen keuze maakt, er geen gedeeltelijke afkoop plaatsvindt en er dus geen gevolgen zijn voor de levenslange periodieke pensioenuitkering. Een pensioenuitvoerder gaat enkel op verzoek van de deelnemer over tot de gedeeltelijke afkoop. Tot slot wordt het van belang geacht dat deelnemers door pensioenuitvoerders zo goed mogelijk worden ondersteund bij het maken van een weloverwogen beslissing over het al dan niet gebruikmaken van het keuzerecht.

De AFM houdt toezicht op de informatievoorziening door pensioenuitvoerders.

⁴ Arjan Soede, *Tevreden met pensioen. Veranderende inkomens en behoeften bij ouderen*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2012.

<p>Doelmatigheid</p>	<p>Het keuzerecht bedrag ineens is een maatregel die is opgenomen in het in juni 2019 gesloten pensioenakkoord.⁵ Uit onderzoek is gebleken dat veel andere pensioenstelsels in het buitenland de mogelijkheid geven om een deel van het pensioen als lumpsum op te nemen. Dat geldt ook voor landen waarin het pensioensysteem grote gelijkenissen heeft met het Nederlandse systeem. Dat betreft stelsels waarbij regelgeving vanuit de overheid wordt gecombineerd met zelfregulering door sociale partners.⁶ Met het gekozen instrument wordt enerzijds tegemoet gekomen aan de wens tot flexibiliteit met betrekking tot het pensioen, terwijl tegelijkertijd de kosten in termen van risico's voor de deelnemer zelf en het collectief worden beperkt.</p> <p>De gestelde voorwaarden beogen te bewerkstelligen dat de gepensioneerde bij opname van een bedrag ineens wordt beschermd tegen een te grote achteruitgang in de hoogte van de periodieke levenslange pensioenuitkering.</p> <p>Daarbij kan het aanbieden van meerdere keuzemogelijkheden en/of keuzemomenten(financiële) gevolgen hebben voor het collectief in het pensioenfonds. Om die reden blijft opname van het bedrag ineens beperkt tot 10%, niet te samen de hoog/laag-constructie en kan de keuze uitsluitend op pensioendatum worden gemaakt.</p>
<p>Evaluatieparagraaf (of en hoe)</p>	<p>Uitgaande van het streven om het keuzerecht 'bedrag ineens' als laatste onderdeel van dit wetsvoorstel op 1 januari 2022 in werking te laten treden, zal de evaluatie vóór 1 januari 2027 plaatsvinden.</p> <p>Onderdeel van de evaluatie is allereerst de doeltreffendheid en effecten van het recht op afkoop van een deel van het ouderdomspensioen dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Hierbij zal onder meer aandacht worden besteed aan (a) de mate waarin gebruik wordt gemaakt van het recht op afkoop, (b) de doeltreffendheid van de waarborgen en voorwaarden waarmee het keuzerecht bedrag ineens is omkleed, mede met het oog op mogelijke neveneffecten van het keuzerecht (bijvoorbeeld op het terrein van de inkomensafhankelijke regelingen). De evaluatie zal zich ook uitstrekken tot het (soortgelijke) keuzerecht dat wordt geïntroduceerd met betrekking tot een bevroren pensioen in eigen beheer, het nettopensioen, oudedagsvoorzieningen die zijn opgebouwd in de derde pijler en de nettolijfrente.</p>

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 32043, nr. 457.

⁶ Internationale vergelijking van kapitaal gedekte stelsels, Lever, Ponds, Cox, & García Huitrón, Netsparbrief juni 2015.

