

Dient het conceptwetsvoorstel bedrag ineens, RVU en verlofsparen het beoogde doel?

TPV 2020/5

1. Inleiding

Op 18 november 2019 is het conceptwetsvoorstel bedrag ineens, RVU en verlofsparen ter consultatie aangeboden.² Inmiddels is de consultatietermijn verstreken en zijn we in afwachting van indiening bij de Tweede Kamer. Het conceptwetsvoorstel bevat enkele positieve en minder ingrijpende maatregelen uit het in juni 2019 tot stand gekomen pensioenakkoord.³ Zo regelt het conceptwetsvoorstel het recht op afkoop van maximaal 10% van de pensioenaanspraken op de pensioendatum, een tijdelijke vrijstelling van de 52% RVU-heffing voor werkgevers en een uitbreiding van fiscaal gefaciliteerd verlofsparen van 50 naar 100 weken. In dit artikel gaan wij na wat het doel is van de voorgestelde maatregelen, wat de maatregelen inhouden en in hoeverre de maatregelen het beoogde doel dienen. Daarnaast bekijken wij of er alternatieven voorhanden zijn waarmee het nagestreefde doel (beter) kan worden bereikt.

2. Maatregel 1: bedrag ineens

2.1 Inhoud van de maatregel

De voorgestelde maatregel is een recht van de (gewezen) deelnemer – en dus een verplichting tot medewerking voor de pensioenuitvoerder – om op iedere pensioeningangsdatum en bij iedere uitvoerder maximaal 10% van de waarde van het ouderdomspensioen in de tweede pijler af te kopen en als bedrag ineens uit te laten keren.⁴ Aan dit recht zijn de volgende voorwaarden verbonden:⁵

- i. de gedeeltelijke afkoop bedraagt maximaal 10% van de waarde van de opgebouwde ouderdomsaanspraken;

- ii. de gedeeltelijke afkoop vindt plaats op de ingangsdatum van het ouderdomspensioen;⁶
- iii. de deelnemer maakt geen gebruik van het wettelijk recht pensioen te laten variëren (in de verhouding 100:75, zogenaamde hoog-laag constructie);
- iv. na de gedeeltelijke afkoop ligt de resterende levenslange pensioenuitkering boven de afkoopgrens van het zogenaamde kleine pensioen zoals neergelegd in artikel 66 PW en 78 Wvb (uitkering van € 497,27 per jaar in 2020); en
- v. toestemming van de partner voor zover de hoogte van het partnerpensioen door gebruikmaking van het afkooprecht wordt verlaagd.

Bij de vaststelling van de afkoopwaarde dient de pensioenuitvoerder middels een afkoopvoet te waarborgen dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen en derhalve wordt voldaan aan het vereiste van collectieve gelijkwaardigheid. Opmerkelijk is dat er in het geval van de gedeeltelijke afkoop bij pensioenfondsen géén rekening gehouden hoeft te worden met de dekkingsgraad; uitgangspunt is de contante waarde van het pensioen. Dit aspect van het voorstel kan tot selectief gedrag leiden. Indien een pensioenfonds bijvoorbeeld een korting dient door te voeren en hiervoor een open spreidingsmethodiek⁷ hanteert, dan kan het voor deelnemers aantrekkelijk zijn om op de pensioeningangsdatum voor gedeeltelijke afkoop te kiezen om voor dat deel van het pensioen kortingen te voorkomen.⁸

2.2 Ons commentaar

Aan de vijf voorwaarden voor gedeeltelijke afkoop legt het kabinet in de concept memorie van toelichting een solide motivering ten grondslag. Desalniettemin kunnen vraagtekens worden gesteld bij het voorstel, als gekeken wordt naar het beoogde doel van de gedeeltelijke afkoop, namelijk het bieden van meer flexibiliteit voor de deelnemer in het aanwenden van pensioen.

De flexibiliteit die een (gewezen) deelnemer tegenwoordig heeft rondom pensionering betreffen i) uitruil van pensioen, ii) eerder of later ingaan van het pensioen, iii) deeltijdpensioen, iv) hoog/laag pensioen en vi) AOW-overbrugging. Daar komt nu dus de gedeeltelijke afkoop-

1 Mr. J-O Kuijkhoven en mr. W.C.M. Donner-Broersma CPL zijn als partner en pensioenfiscalist, respectievelijk Legal Director en pensioenrechtadvocaat, werkzaam bij KWPS Employee Benefits & Risk Management.

2 Zie www.internetconsultatie.nl/wetbedragineens. Op 21 november 2019 is een nieuwe versie conceptwetsvoorstel toegevoegd waarin enkele onvolkomenheden zijn hersteld.

3 Over de uitwerking van de belangrijkste maatregelen uit het akkoord – de hervormingen van het pensioenstelsel – buigt de stuurgroep zich momenteel nog. De daarmee gepaard gaande wetsvoorstellen worden in 2020 verwacht.

4 Het wetsvoorstel voorziet in een soortgelijke afkoopmaatregel ter zake lijfrente en fiscaal gefaciliteerd banksparen. Daarnaast moet de afkoopmogelijkheid ook gaan gelden voor het nettopensioen en de nettolijfrente, boven de aftoppingsgrens.

5 Het conceptwetsvoorstel definieert nog geen ingangsdatum voor de maatregel. Mogelijk zal er een koppeling komen met de invoering van andere maatregelen uit het pensioenakkoord tot hervorming van het pensioenstelsel. Komt dat er niet doorheen, dan is de afkoop van (maximaal) 10% mogelijk evenmin aan de orde.

6 Indien de deelnemer gebruikmaakt van deeltijdpensioen gelden verschillende pensioeningangsdata. De deelnemer heeft op de verschillende ingangsdata steeds de mogelijkheid om een deel van de waarde van het op dat moment ingaande gedeelte van het ouderdomspensioen af te kopen.

7 Bij een open spreidingsmethodiek worden mee- en tegenvallers (zoals een korting) uitgesmeerd over zowel bestaande als nieuwe pensioenaanspraken. Bij een gesloten spreidingsmethodiek worden mee- en tegenvallers daarentegen alleen uitgesmeerd over de bestaande pensioenaanspraken.

8 Volgens het kabinet heeft het niet rekening houden met de dekkingsgraad een zeer beperkt effect. In het geval van een fonds met een vergrijsd bestand en een dekkingsgraad van 80% waarbij alle deelnemers in het rekenjaar de volledige 10% opnemen is sprake van een daling van de dekkingsgraad van 0,1% (concept memorie van toelichting, blz. 6).

mogelijkheid bij. De keuzemogelijkheden nemen hierdoor verder toe, waardoor de kans levensgroot is dat men door de vele keuzes het bos niet meer ziet, goede bedoelingen en communicatie van uitvoerders ten spijt. Gecombineerd met het feit dat er steeds vaker sprake is van een premieovereenkomst en daarvoor op grond van de Wet verbeterde premieregeling een keuze kan worden gemaakt om door te beleggen, wordt pensioen vanwege de gedeeltelijke afkoop een nóg ingewikkelder financieel product. Het maakt duidelijk dat in Nederland een visie op een eenvoudig en uitlegbaar pensioen ontbreekt. Dit is ons inziens geen reden om de afkoopmogelijkheid achterwege te laten. Het is een eenvoudig te begrijpen maatregel, maar vereist wel nadere maatregelen die ervoor zorgen dat gedeeltelijke afkoop een solide en rechtvaardige regeling wordt. De hierna te behandelen overige aandachtspunten zijn daartoe een aanzet.

Een tweede aandachtspunt is het beperkte economische verschil tussen een hoog/laag constructie en gedeeltelijke afkoop. Het kabinet geeft gemotiveerd aan waarom een combinatie tussen deze twee flexibiliseringselementen teveel van het goede is. Dat heeft mede te maken met het feit dat beide keuzemogelijkheden goed beschouwd sterk op elkaar lijken. In het geval van een hoog/laag constructie wordt niet alleen het pensioen voor een deel naar voren gehaald, ook is het hierdoor mogelijk de AOW te overbruggen en dus nog meer pensioen naar voren te halen. Een hoog/laag constructie is economisch gezien feitelijk een meerjarige afkoop. In haar commentaar op het consultatiewetsvoorstel geeft de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) een rekenvoorbeeld waaruit blijkt dat gedeeltelijke afkoop of hoog/laag in de eerste vijf jaren van pensionering nauwelijks tot een verschil leidt.

Het derde aandachtspunt dat wij signaleren kan niet los van het tweede worden gezien. Vanwege het samenloopverbod van de hoog/laag constructie en de gedeeltelijke afkoop kan er evenmin gebruik worden gemaakt van de AOW-overbrugging als er eenmalig wordt afgekocht. Het conceptwetsvoorstel verbiedt immers samenloop tussen de gedeeltelijke afkoop en artikel 63 PW, waarin zowel de hoog/laag constructie als de AOW-overbrugging zijn geregeld. Dat is wellicht onbedoeld. Ook de Pensioenfederatie vraagt hiervoor aandacht in haar commentaar op het consultatiewetsvoorstel en suggereert dat gedeeltelijke afkoop wel degelijk gecombineerd zou moeten kunnen worden met AOW-overbrugging. Wij zijn dezelfde mening toegedaan. Het overnemen van het voorstel van de Pensioenfederatie betekent een gedeeltelijke, maar wenselijke stapeling van beide flexibiliseringsmogelijkheden.

Een volgend aandachtspunt betreft het gevolg van de progressieve belastingtarieven in de loon- en inkomstenbelasting. In haar commentaar maakt de NOB duidelijk dat gebruikmaking van de afkoopmogelijkheid kan leiden tot substitutie van het laagste tarief van 19,45% over uitkeringen na de AOW-datum door het hoogste progressieve ta-

rief van 49,5% over de gedeeltelijke afkoop.⁹ Vanwege de gedeeltelijke afkoop kan dus een belastingdruk ontstaan die 2,5 keer de druk op een reguliere uitkering betreft. Keerzijde is, zo wordt aangegeven in de concept memorie van toelichting, dat door de gedeeltelijke afkoop lagere pensioenuitkeringen ontstaan en in theorie dus een lagere belastingdruk. In de praktijk is daar echter lang niet altijd sprake van. Het laagste tarief van 19,45% (2020) is voor AOW-gerechtigden immers van toepassing op alle pensioeninkomsten tot € 34.721 (2020). Gedeeltelijke afkoop zal met name in het geval van relatief kleine pensioenen leiden tot een veel hogere belastingdruk en dus per saldo tot een voordeel voor de schatkist. Gezien de bedoeling van het voorstel en de progressieve systematiek van de inkomstenbelasting, pleit dit er sterk voor een belastingkorting te introduceren indien gedeeltelijke afkoop plaatsvindt. Dat is gebruikelijk bij afkoop, ons inziens rechtvaardig en dient het doel van de regeling.¹⁰ De hoogte van de korting moet vanzelfsprekend zo worden vastgesteld dat deze recht doet aan het verschil in belastingdruk dat kan ontstaan, maar niet zo hoog dat de belastingkorting de feitelijke reden wordt voor de gedeeltelijke afkoop.

De gedeeltelijke afkoop kan ook gevolgen hebben voor het ontvangen van inkomensafhankelijke toeslagen en of een recht op een aanvullende inkomensvoorziening ouderen. Net als ter zake het belastingtarief wordt in de concept memorie van toelichting aangegeven dat vanwege de lagere uitkeringen in de toekomst juist een recht op toeslagen kan ontstaan. Dit effect lijkt het kabinet voor lief te nemen, nu in de concept memorie van toelichting enkel wordt opgemerkt dat deze effecten passen binnen de bestaande systematiek die ook geldt voor andere vormen van afkoop, zoals de afkoop van een klein pensioen. Maar het afkopen van een klein pensioen (dat wil zeggen een uitkering van maximaal € 497,27 per jaar in 2020) is wat anders dan het afkopen van maximaal 10% van een pensioen dat voorziet in een uitkering van ten minste 110% van € 497,27 per jaar in 2020. Het hierboven aangestipte ongewenste effect kan worden voorkomen door de afkoopgrens in het wetsvoorstel te verhogen en niet aan te laten sluiten bij 110% van de afkoopgrens van een klein pensioen. Overigens zal de gemiddelde deelnemer in de praktijk – net als met betrekking tot de belastingtarieven – eerder te maken krijgen met het vervallen van toeslagen. De Pensioenfederatie vraagt uitgebreid en gemotiveerd aandacht voor de toeslagenproblematiek en pleit er ons inziens terecht voor om de eenmalige inkomsten wegens gedeeltelijke afkoop niet mee te nemen in het toetsingsinkomen.

Een zesde aandachtspunt is het feit dat een (gewezen) deelnemer de gedeeltelijke afkoop kan laten plaatsvinden bij iedere uitvoerder en op ieder moment dat (een

⁹ Op basis van de tarieven in 2020.

¹⁰ In de Wet uitfasering pensioen in eigen beheer en overige fiscale pensioenmaatregelen (*Stb.* 2017, 115) is er ter zake de afkoop van pensioen door directeur-grotaandeelhouders een belastingkorting ingevoerd. Deze korting was 34,5% bij afkoop in 2017, 25% bij afkoop in 2018 en 19,5% bij afkoop in 2019.

deel van) het pensioen ingaat. Wij veronderstellen dat het de flexibiliteit, de administratieve eenvoud en de communicatie bevordert als de werknemer alleen kan kiezen om bijvoorbeeld exact 5% of 10% af te kopen. Zeker als de negatieve impact op de progressieve heffing of toeslagen wordt gemitigeerd, is er weinig op tegen hier meer uniformiteit in aan te brengen.

Tot slot merken wij op dat het conceptwetsvoorstel niet voorziet in een wettelijk recht tot gedeeltelijke afkoop voor de directeur-grotaandeelhouder. Deze omissie ontstaat doordat de gedeeltelijke afkoopmogelijkheid wordt geregeld in de Pensioenwet en de (te wijzigen) fiscale wetgeving hiernaar verwijst. Maar de directeur-grotaandeelhouder valt niet onder de werking van de Pensioenwet, terwijl deze zijn pensioen sinds 2017 net zo goed als iedere andere werknemer extern moet onderbrengen om voor fiscale facilitering in aanmerking te komen. Hierdoor ontstaat de situatie dat indien de directeur-grotaandeelhouder zijn pensioen gedeeltelijk afkoopt, de Wet LB 1964 niet in deze gedeeltelijke afkoop voorziet en derhalve het gehele pensioen ineens wordt belast. Wij stellen voor dat de voorgestelde wijzigingen van artikel 19b Wet LB 1964 zodanig worden uitgebreid zodat ook de directeur-grotaandeelhouder gedeeltelijke afkoop kan laten plaatsvinden, ongeacht de uitvoerder.¹¹

3. Maatregel 2: tijdelijke drempelvrijstelling RVU

3.1 Inhoud van de maatregel

De tweede maatregel die wordt voorgesteld is een tijdelijke drempelvrijstelling voor de zogenaamde RVU-heffing van 52%. De tijdelijke drempelvrijstelling geldt voor uitkeringen en een bedrag ineens in de periode vanaf 1 januari 2021 tot en met 31 december 2025. Hoewel dit niet tot uitdrukking komt in de toelichting op het conceptwetsvoorstel moet op basis van de wetssystematiek allereerst worden vastgesteld of er überhaupt sprake is van een RVU (regeling voor vervroegde uittreding). Of dat zo is, dient onverminderd vastgesteld te worden op basis van artikel 32ba Wet LB 1964, artikel 8.7 Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011 en jurisprudentie. Ook de Handreiking RVU van 28 december 2018 van het Centraal Aanspreekpunt Pensioenen van de Belastingdienst is relevant.

Is geen sprake van een RVU dan is de drempelvrijstelling irrelevant, aangezien er in het geheel geen RVU-heffing verschuldigd is.

Is een regeling wel een RVU, dan is er als gevolg van het voorstel géén strafheffing verschuldigd indien en voor zover wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- i. de betalingen vinden of de eenmalige betaling vindt plaats in de periode van 36 maanden vóór de AOW-leeftijd; en
- ii. de (gezamenlijke) betaling(en) zijn/is niet hoger dan een bedrag van € 1767 vermenigvuldigd met het op hele maanden naar boven afgeronde aantal maanden

¹¹ Naast en in plaats van de mogelijkheid (tot 2017) pensioen in eigen beheer op te bouwen, kunnen directeur-grotaandeelhouders pensioen opbouwen bij pensioenverzekeraars en premiepensioeninstellingen.

tussen de eerste uitkering in die periode en het bereiken van de AOW-leeftijd.¹²

Alle soorten loonbetalingen dienen gedurende de periode van 36 maanden te worden opgeteld om te beoordelen of het bedrag van de drempelvrijstelling niet wordt overschreden. Dat betekent dat zowel eenmalige betalingen (bijvoorbeeld een ontslagvergoeding, discretionaire bonus betrekking hebbend op de RVU-periode, enz.) als periodieke betalingen (bijvoorbeeld vrijstelling van arbeid met behoud van salaris, extra toegekend verlof of een aanvulling op een socialezekerheidsuitkering) dienen te worden meegenomen. De hoogte van de drempelvrijstelling is gekoppeld aan het gebruteerde bedrag van de netto AOW-uitkering voor alleenstaande personen zoals geldend op 1 januari van het jaar waarin de eerste uitkering, in de periode van 36 maanden vóór de AOW-leeftijd, plaatsvindt. Het bedrag ad € 1767 wordt dan ook jaarlijks bij ministeriële regeling aangepast. De maximale drempelvrijstelling bedraagt dus € 63.600 bruto (op uitkeringen moet loonheffing worden ingehouden). Eerder en/of meer uitkeren betekent dat het eerdere en/of meerdere wordt belast met de RVU-heffing van 52%.

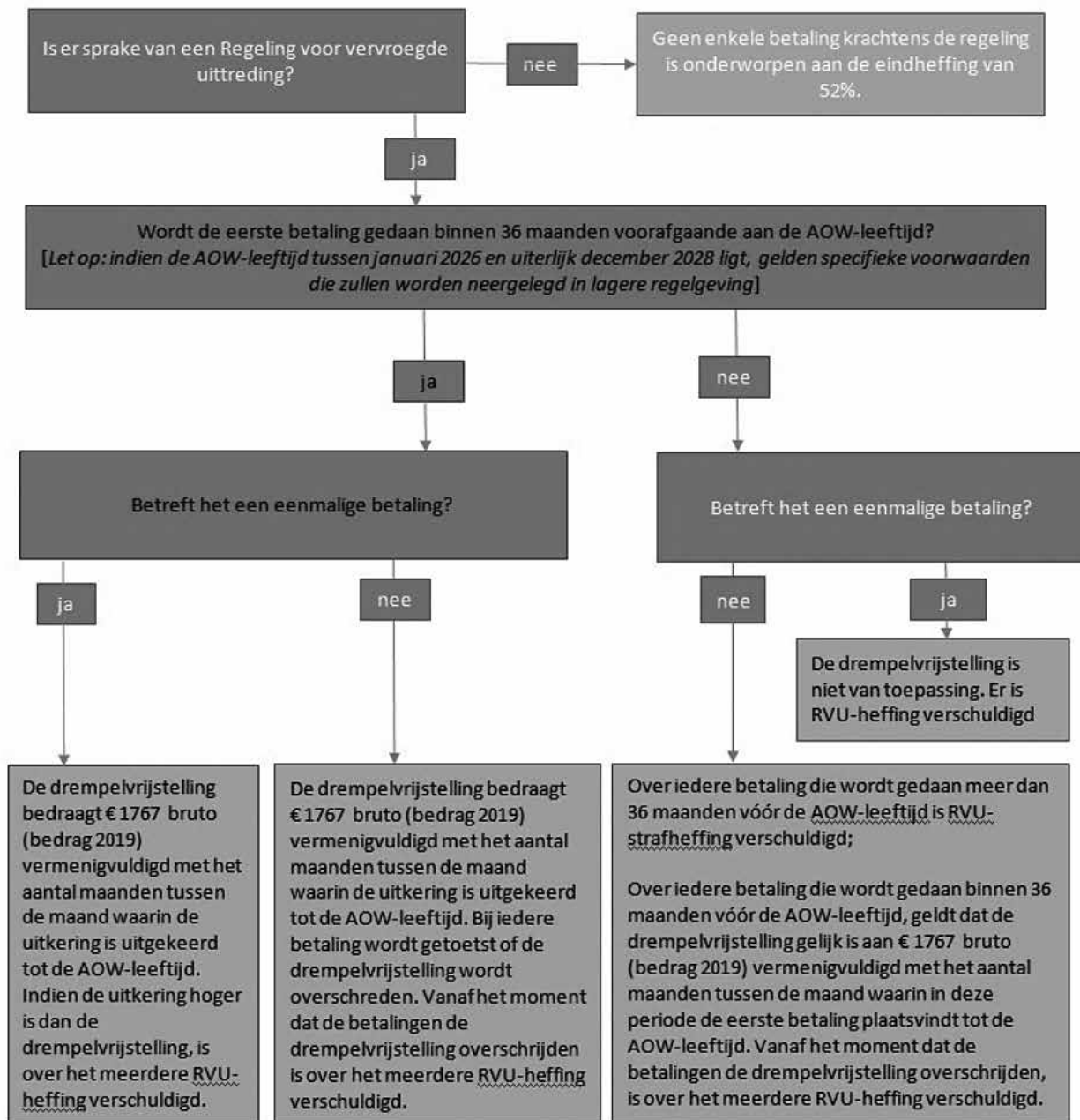
In de memorie van toelichting zijn diverse voorbeelden opgenomen ten aanzien van de tijdelijke drempelvrijstelling. Zonder deze voorbeelden is de wettekst niet te begrijpen. Dat geeft te denken. Door middel van onderstaand stroomschema proberen wij duidelijk te maken wat de voorgestelde maatregel (zie p. 37) inhoudt.

Volgens de concept memorie van toelichting komt er een overgangsregeling voor werknemers die uiterlijk in 2025 de leeftijd bereiken die 36 maanden voorafgaande aan de AOW-leeftijd ligt. Deze overgangsregeling zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Het heeft er alle schijn van dat voor deze werknemers alsnog de drempelvrijstelling geldt indien de werkgever uiterlijk op 31 december 2025 een bedrag gelijk aan de toepasselijke drempelvrijstelling stort bij een derde. In de jaren 2026, 2027 en 2028 kunnen alsdan nog uitkeringen plaatsvinden zonder dat dit tot RVU-heffing leidt. De eis van afstorting bij een derde betekent waarschijnlijk feitelijk dat de uitkering moet worden afgestort bij een spaarfonds.¹³ Met andere woorden: de drempelvrijstelling geldt niet ten aanzien van uitkeringen die de werkgever zelf na 2025 aan betreffende werknemers verstrekt. Het is de vraag of alle werkgevers in de praktijk gebruik kunnen maken van de overgangsregeling. Sociale partners kunnen op sectorniveau fondsen oprichten die deze regelingen kunnen uitvoeren. Datzelfde geldt voor grote werkgevers. Het zou goed kunnen dat kleinere werkgevers buiten de boot vallen omdat zij geen uitvoerder kunnen vinden of oprichten.

¹² Op 21 november 2019 is de onjuiste formulering van deze voorwaarde uit het oorspronkelijke op 18 november gepubliceerde conceptwetsvoorstel hersteld.

¹³ Een pensioenfonds kan in beginsel niet optreden als uitvoerder van een ontslagregeling omdat dit in strijd is met de regels rondom taakafbakening. Banken kunnen niet optreden als uitvoerder omdat het brutobedragen betreft. Verzekeraars zullen een dergelijke regeling alleen willen uitvoeren indien de markt groot genoeg is en er marge te realiseren is.

Figuur 1: veronderstelde werking van de drempelvrijstelling



3.2 *Ons commentaar*

Doel van de tijdelijke drempelvrijstelling is om de belasting voor werkgevers te verlagen die zij verschuldigd zijn indien zij hun werknemers, die niet-werkend de AOW-leeftijd kunnen bereiken, tegemoet willen komen. De drempelvrijstelling is echter vormgegeven als een generieke regeling; er vindt geen toets plaats of de betreffende werknemer inderdaad niet meer in staat is door te werken tot de AOW-leeftijd. De vraag is of de regeling hiermee zijn doel voorbijschiet. Goed beschouwd moest worden gekozen tussen twee kwaden: een generieke regeling zoals de voorgestelde of het definiëren van slijtende beroepen waarop de RVU geheel of gedeeltelijk niet van toepassing is. Ook vanwege het feit dat er andere maatregelen worden onderzocht en voorgesteld om werknemers

eerder uit te kunnen laten treden, zoals pensionering na 45 dienstjaren en de hierna te bespreken verruiming van verlofsparen, is het generieke karakter van de tijdelijke regeling te begrijpen. Gevolg van het generieke voorstel is dat werkgevers graag gebruik zullen gaan maken van de drempelvrijstelling (althans als sprake is van een RVU), ook als de bedragen niet al te ver boven de drempelvrijstelling komen te liggen.¹⁴ Wij verwachten dat van de drempelvrijstelling een aanzuigende werking zal uitgaan.

¹⁴ Wordt een RVU met een waarde van € 100.000 nu nog getroffen met € 52.000 RVU-heffing, vanwege de (maximale) drempelvrijstelling van € 63.300 is de heffing over een dergelijk bedrag vanaf 2021 'slechts' € 9175 (52% over € 36.700).

Hoewel het een generieke regeling betreft, is de regeling niet in alle omstandigheden genereus. Er wordt namelijk impliciet een barrière opgeworpen om van de drempelvrijstelling gebruik te maken. In de concept memorie van toelichting is vermeld dat de werkgever die gebruikmaakt van de drempelvrijstelling dit dient aan te geven in de loonaangifteketen. Deze informatie wordt door de Belastingdienst met het UWV gedeeld. Het is vervolgens aan het UWV om deze informatie mee te wegen in haar beslissing al of niet een WW-uitkering toe te kennen.¹⁵ Op deze wijze wordt er bij voorbaat een rem gezet op gebruikmaking van de regeling; niet alle werknemers zullen de regeling bij voorbaat accepteren indien het risico bestaat dat zij geen WW-uitkering zullen ontvangen. Accepteren zij de regeling wel, dan is niet uit te sluiten dat de introductie van de drempelvrijstelling zal leiden tot een besparing van WW-uitkeringen. Daar is vanzelfsprekend niets op tegen, maar hierdoor kan de drempelvrijstelling feitelijk uitwerken als een gedeeltelijk geprivatiseerde WW-regeling.

Onze tweede opmerking is dat toepassing van de tijdelijke drempelvrijstelling zeer veel maatwerk met zich brengt. Er bestaan immers veel verschillende smaken RVU's die allemaal voorzien in een ander uitkeringsmoment: verlofregelingen, uitkeringen ineens, periodieke aanvullingen op socialezekerheidsuitkeringen enz. Staat vast dat er sprake is van een RVU, dan zullen vervolgens per werknemer de momenten van uitkering alsmede de hoogte van de uitkeringen gemonitord moeten worden om te bepalen wanneer de drempelvrijstelling geldt en wanneer de strafheffing van 52%.¹⁶

Onze derde opmerking is ons inziens het meest van belang. Het voorstel is uitermate en onnodig complex. Dat is de reden dat hier en daar stemmen opgaan om VUT en prepensioen weer in het leven te roepen. Wij merken op dat ook indien de drempelvrijstelling anders wordt vormgegeven, het kabinet soortgelijke kwantitatieve grenzen zal stellen en een uitzondering op het RVU-begrip noodzakelijk is.¹⁷ Daarbij zou het herintroduceren van prepensioen en VUT het nadeel hebben dat er geen eenmalige

uitkeringen kunnen worden gedaan en dat werkgevers (in het geval van prepensioen) gedwongen worden middelen extern onder te brengen om gebruik te kunnen maken van deze faciliteit. Ook als het kabinet bedragen ineens in de vorm van VUT en prepensioen of anderszins zou willen faciliteren, dan nog ontstaat er een complexe regeling die niet anders uitwerkt dan de voorgestelde maatregel; de drempelvrijstelling moet namelijk ergens in terugkomen. Een tijdelijke terugkeer naar VUT en prepensioen is ons inziens dan ook omslachtig en dient het doel niet.

En toch is het leven simpeler te maken. Daarvoor gaan we eerst de diepte in en verwijzen we naar de zogenaamde 70%-toets voor de RVU-heffing. Deze toets bestaat al sinds 2006 en wordt door de adviespraktijk en de Belastingdienst gebruikt om te kunnen vaststellen of er, wat de hoogte van de ontslagvergoeding of uitkeringen betreft, sprake is van een RVU.¹⁸ Het is net als de voorgestelde drempelvrijstelling een toets op de hoogte van een vergoeding of uitkering. De 70%-toets maakt het sinds 2006 mogelijk een werknemer een vertrekvergoeding (of reeks van uitkeringen) te geven, zolang de contante waarde daarvan niet meer inkomen overbrugt dan 70% van het laatste loon tot aan twee jaar voorafgaande aan de AOW-leeftijd. Dit maakt het mogelijk een werknemer drie jaar voorafgaande aan de AOW-datum een eenmalige vergoeding mee te geven tot 70% van het laatstverdiende loon. Een werknemer met een inkomen van € 90.000 mag dus volgens de huidige spelregels drie jaar voorafgaande aan de AOW-datum een eenmalige vergoeding ontvangen van € 63.000 (in dit geval dus identiek aan de voorgestelde drempelvrijstelling), zonder dat sprake is van een RVU.¹⁹

Figuur 2: voorbeeld van de 70%-toets



Als de werknemer op leeftijd 64, derhalve drie jaar vóór zijn AOW-datum, een bedrag ineens ontvangt van maximaal 70% van zijn laatstgenoten salaris dan is er volgens de 70%-toets géén sprake van een RVU. Indien de voorgestelde drempelvrijstelling zou worden toegepast op deze situatie (zie figuur 1) dan is evenmin sprake van een RVU.

Het voorbeeld in het kader en figuur 2 geven aan dat de drempelvrijstelling in sommige gevallen geheel niet nodig is, omdat de huidige 70%-toets al een oplossing biedt. Toch zijn er belangrijke verschillen. De 70%-toets biedt een oplossing bij ontslagregelingen als *die drie of meer ja-*

15 De omstandigheid dat een RVU is overeengekomen tussen werknemer en werkgever kan een indicatie zijn dat iemand vrijwillig werkloos is geworden.

16 Complicerende factor daarbij is dat de drempelvrijstelling ieder jaar wordt geïndexeerd. Daarnaast kan – overigens net als nu het geval is – onduidelijkheid ontstaan over welke bedragen tot de vertrekregeling behoren. Hiervoor is en blijft doorslaggevend of de betaling die wordt gedaan verband houdt met de vertrekregeling of dat het een betaling is die de werknemer kan vorderen op grond van afspraken die voortvloeien uit de bestaande rechtsverhouding voordat er recht is op de vertrekregeling.

17 Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een tijdelijke extra verruiming van de mogelijkheid tot verlofsparen, zonder dat de RVU-heffing van toepassing is indien het toekennen van extra verlof aan oudere werknemers kwalificeert als RVU. Het extra door de werkgever gedurende de laatste tien jaar voorafgaande aan de AOW-leeftijd toegekende verlof mag dan bijvoorbeeld niet leiden tot een verlofuitkering boven een bepaald percentage van het voorafgaande aan het verlof genoten salaris. Voordeel hiervan is dat de werknemer gedurende zijn verlof pensioen kan blijven doorbouwen. Nadeel is dat er geen gegevensuitwisseling met het UWV plaatsvindt, maar dit is ook niet nodig indien het verlof wordt genoten tot de AOW-leeftijd.

18 Zie Handreiking Centraal aanspreekpunt pensioenen van de Belastingdienst van 28 december 2018 en het besluit van 26 mei 2005, nr. DGB2005/3299.

19 Voor de exacte systematiek en benodigde actuariële berekening van de 70%-toets verwijzen wij naar de Handreiking van 28 december 2018 en de checklist RVU van KWPS.

ren vóór de AOW-datum ingaan. De voorgestelde drempelvrijstelling ziet daarentegen op ontslagregelingen die maximaal drie jaren vóór de AOW-datum ingaan; de 70%-toets slaagt dan niet.

Terug naar het simpeler maken van de voorgestelde maatregel. De vraag doet zich voor waarom het kabinet ervoor kiest om naast de huidige 70%-toets een lastig te begrijpen drempelvrijstelling voorstelt. Het zou eenvoudiger zijn de drempelvrijstelling gedurende de jaren 2021 tot en met 2024 in de 70%-toets op te nemen. Een in de 70%-toets geïncorporeerde drempelvrijstelling zou simpelweg kunnen luiden: 'Slaagt de 70%-toets niet, dan is desalniettemin geen sprake van een RVU voor zover de ontslagregeling een uitkering ineens (of in delen) van maximaal twee keer de AOW betreft'.²⁰ Dientengevolge hoeft een werkgever niet te toetsen of een lastige berekening te maken indien hij een werknemer, van welke leeftijd ook, een regeling of bedrag aanbiedt ter waarde van twee keer de AOW.

Tot slot geven wij in overweging de voorgestelde overgangsmaatregel voor betalingen die de werkgever doet in 2025 voor uitkeringen in de jaren 2026, 2027 en 2028 geheel van tafel te halen. Een logischer, eenvoudiger en rechtvaardiger alternatief zou zijn de voorgestelde drempelvrijstelling voor een langere periode dan tot en met 2025 te laten gelden, zodanig dat de budgettaire impact voor de overheidsfinanciën hetzelfde is.

4. Maatregel 3: Verlofsparen verruimd

4.1 Inhoud van de maatregel

Het derde voorstel betreft een verhoging van de grens voor verlofsparen met ingang van 1 januari 2021. Momenteel biedt artikel 11 lid 1 sub r onder 1 Wet op de loonbelasting 1964 de mogelijkheid om 50 weken verlof te sparen zonder dat dit tot het loon wordt gerekend.²¹ Door het hanteren van deze grens wordt voorkomen dat enorme verlofstuwmeren ontstaan en ongebreideld belastinguitstel kan worden gerealiseerd. Heeft een werknemer meer dan 50 weken verlof gespaard, dan dient over het meerdere direct loonheffing te worden afgedragen. Om werknemers meer mogelijkheden te bieden eerder te stoppen met werken, wordt voorgesteld de fiscale grens van 50 weken te verruimen naar 100 weken.

In de memorie van toelichting is vermeld dat het opgebouwde verlof op allerlei momenten gedurende de loopbaan (gedeeltelijk) kan worden opgenomen, hetgeen werknemers de ruimte geeft om zelf hun duurzame in-

zetbaarheid te vergroten. Expliciet wordt opgemerkt dat het verlof eveneens kan worden ingezet om een aantal jaar vóór de pensioenleeftijd minder of eerder te stoppen met werken, met behoud van salaris (dit is overigens nu ook het geval). De extra ruimte kan worden benut door bijvoorbeeld de compensatie voor overwerk, ploegdiensten of anderszins zwaar werk (deels) via extra verlofopbouw te laten plaatsvinden zonder verplichting om dit verlof op korte termijn – op straffe van verval – op te nemen. In dat geval is er geen sprake van een RVU. Als een werkgever echter ineens extra verlofsaldo toekent met het oogmerk van vervroegd uitreden van de werknemer, dan kan dit (zowel nu als straks) een RVU betreffen, waardoor de werkgever wel degelijk 52% strafheffing is verschuldigd. Op dit punt ontstaat geen enkele wijziging ten opzichte van de huidige praktijk. Een RVU kan immers allerlei verschijningsvormen hebben.

4.2 Ons commentaar

In tegenstelling tot de eerdere twee voorgestelde maatregelen is dit een simpele en doeltreffende maatregel zonder veel aandachtspunten. Alles blijft immers bij het oude, behalve dat de grens van 50 naar 100 weken wordt opgerekt. Verlofstuwmeren worden nu al frequent gebruikt voor een eerder vertrek. Wij verwachten dat de verlofstuwmeren door de hogere fiscale grens een wezenlijke financieringsbron voor vervroegd uitreden kunnen worden. Een verlofstuwmeer van 100 weken is ongeveer het equivalent van twee jaarsalarissen. Als een inkomen van ongeveer 70% acceptabel is, betekent dit dat een werknemer met een dergelijk saldo ongeveer drie jaar eerder zou kunnen stoppen met werken. Daarnaast kan het verlofstuwmeer worden ingezet voor parttime verlof gecombineerd met parttime doorwerken. Overigens geldt voor het opnemen van gespaard verlof het reguliere wettelijk kader betreffende vakantiedagen. Dit betekent kort gezegd dat een werknemer een vakantieaanvraag bij de werkgever moet indienen en de werkgever de vakantieaanvraag in beginsel alleen wegens zwaarwegende bedrijfsbelangen mag afwijzen.

De aandachtspunten die bestaan met betrekking tot een verlofstuwmeer van 50 weken blijven vanzelfsprekend bestaan als de grens wordt opgerekt tot 100 weken. Allereerst merken wij op dat voorzichtigheid is geboden indien een verlofstuwmeer wordt ingezet náást een seniorenregeling (in de zin van artikel 8.7 Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011). Loondoorbetaling van de werkgever kan immers als een RVU kwalificeren als de werknemer vanwege het opsouperen van het stuwmeer feitelijk minder werkt dan 50% van het fulltimepercentage dat van toepassing was voorafgaande aan de seniorenregeling.

Een tweede aandachtspunt bij het verlofstuwmeer is dat een werknemer bij faillissement van de werkgever in de praktijk vaak met lege handen zal staan. Weliswaar vergoedt het UWV opgebouwde maar niet-opgenomen vakantiedagen aan werknemers van een failliete werkgever. Maar deze vergoeding ziet enkel op vakantiedagen die gedurende een periode van maximaal één jaar voor het einde van het dienstverband zijn opgebouwd, inclusief de

20 De hoogte van twee keer de AOW is ingegeven vanwege het feit dat een vast drempelbedrag nu eenmaal een hoger effect zal hebben op de overheidsfinanciën. Dit effect wordt gemitigeerd door het feit dat met name voor slijtende beroepen sprake is van behoefte aan de maatregel en deze werknemers in het algemeen veel verder dan enkele maanden vóór de AOW-datum zijn verwijderd.

21 Werkt een werknemer niet fulltime, dan geldt een pro rata aantal weken. Indien een fulltime werkende werknemer een maximaal aantal vakantiedagen heeft gespaard en nadien parttime gaat werken, moet afkoop van een deel van het verlofsaldo plaatsvinden.

dagen die tijdens de opzegtermijn zijn opgebouwd.²² Bovendien is de vergoeding van het UWV aan de werknemer gemaximeerd op 150% van het gemaximeerde dagloon.²³ Voor het overige kan de werknemer een loonvordering indienen bij de curator, maar vaak biedt dit geen soelaas. In de commentaren op het consultatiewetsvoorstel wordt het faillissementsrisico van de werkgever vaak benoemd. Daarom wordt ervoor gepleit (te onderzoeken) om fiscaal te faciliteren dat het verlofsaldo kan worden ondergebracht bij een externe uitvoerder. Op die manier maakt het verlofsaldo geen onderdeel meer uit van het vermogen van de werkgever. Omdat verlofsparen bij een externe uitvoerder grote gelijkenis vertoont met de in 2006 ingevoerde en in 2012 alweer afgeschafte levensloopregeling, denken wij dat extern verlofsparen zeker niet onmogelijk is. Wel is er een aantal zaken dat niet over het hoofd moet worden gezien. Allereerst is externe uitvoering van verlofsparen in theorie ook nu al mogelijk. Het lastige is dat het verlofspaarsaldo niet op naam van de werkgever kan staan vanwege voornoemd faillissementsrisico. Hierdoor is een goede vormgeving alsmede afstemming met uitvoerder en Belastingdienst nodig. Ten tweede vindt verlofsparen vaak in tijd plaats, hetgeen voor een externe uitvoerder zeer lastig is te administreren, omdat bij loonstijgingen extra facturen moeten worden gestuurd naar de werkgever voor reeds opgebouwde verlofdagen (backservice). Ten derde zijn verlofsaldi expliciet (deels) bedoeld voor bestedingen op de korte termijn. Dat maakt een administratie van een verlofspaarregeling voor een externe uitvoerder tijdsintensief, waardoor de kostprijs van het product zal stijgen. Tot slot ontstaat er een eigendomsvraag als een werknemer komt te overlijden en er saldo resteert bij de uitvoerder. Wij ondersteunen de oproep te onderzoeken of externe uitvoering van verlofsparen wenselijk zou zijn en, zo ja, onder welke condities. Externe uitvoering zou ons inziens echter op vrijwillige basis moeten geschieden om zodoende niet het kind met het badwater weg te gooien. Wordt externe onderbrenging een plicht, dan zullen veel werkgevers immers geen uitgebreide verlofspaarregelingen mogelijk (willen) maken, waardoor het doel van de overheid niet zal worden bereikt.

5. Samenvatting en conclusie

Ons inziens is het kabinet met de voorgestelde maatregelen goed op weg, maar dienen de maatregelen in de voorgestelde vorm (nog) niet de beoogde doelen.

Doel van de gedeeltelijke afkoopmogelijkheid is meer flexibiliteit te bieden in de aanwending van het pensioenvermogen. Ten opzichte van het voorstel wordt dat doel ons inziens pas bereikt als:

- de afkoopmogelijkheid mag worden gecombineerd met AOW-overbrugging;
- er een passende belastingkorting wordt gedefinieerd en de afkoop geen onderdeel uitmaakt van het toetsinkomen voor toeslagen;
- het voorstel wordt versimpeld door de keuze te beperken tot 5% dan wel 10% afkoop;
- ook de directeur-grotoaandeelhouder, immers ook werknemer, het (fiscaal) recht op gedeeltelijke afkoop heeft.

Doel van de tijdelijke drempelvrijstelling is de RVU-heffing te verlagen voor werkgevers. Niet te ontkennen valt dat de voorgestelde maatregel een belastingversoepling betreft. De complexe vormgeving maakt de drempelvrijstelling echter zeer lastig uit te voeren, terwijl de RVU-problematiek toch al een complex onderwerp is voor veel werkgevers. De regeling wordt simpeler en dient daardoor beter het beoogde doel als:

- de drempelvrijstelling niet naast de 70%-toets komt te staan maar als vrijstellingsbedrag in de 70%-toets wordt opgenomen;
- een totaalbedrag aan (maximale) drempelvrijstelling wordt geïntroduceerd (in plaats van een bedrag per maand);
- de voorgestelde overgangsregeling om per 31 december 2025 nog een bedrag ineens af te storten voor maximaal drie jaren van tafel gaat en in plaats daarvan de termijn van de tijdelijke drempelvrijstelling te verlengen van vijf naar bijvoorbeeld acht jaar.

Het idee achter de extra ruimte voor verlofsparen is werknemers de mogelijkheid te geven zelf hun duurzame inzetbaarheid te vergroten en/of minder te gaan werken richting pensionering. De maatregel is in dat kader zonder meer passend. Hoe groter de fiscale ruimte echter wordt voor verlofsparen, des te groter de problemen voor een werknemer indien de werkgever faillieert. Het is daarom aan te raden te onderzoeken of externe onderbrenging fiscaal gefaciliteerd zou kunnen worden. Verplichte externe onderbrenging zal echter zorgen voor een rem op verlofsparen waardoor de overheid haar doelen niet realiseert.

²² Artikel 64 Werkloosheidswet.

²³ Artikel 64 lid 4, 5 en 6 Werkloosheidswet.