

**Wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet in verband met de bescherming van lijfrenteopbouw, en van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling in verband met de stimulering van pensioenopbouw (Wet bescherming lijfrenteopbouw en stimulering pensioenopbouw)**

**Artikel I**

**De Participatiewet wordt als volgt gewijzigd:**

**ARTIKEL I**

*Onderdeel A*

Artikel 15 komt te luiden:

**Artikel 15. Voorliggende voorziening**

1. Geen recht op bijstand bestaat voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die, gezien haar aard en doel, wordt geacht voor de belanghebbende toereikend en passend te zijn. Het recht op bijstand strekt zich evenmin uit tot kosten die in de voorliggende voorziening als niet noodzakelijk worden aangemerkt.

Onder een beroep kunnen doen op een voorliggende voorziening wordt niet verstaan het op verzoek van het college:

a. indienen door de belanghebbende van een aanvraag tot vervroeging van de ingangsdatum van een ouderdomspensioen als bedoeld in artikel 1 van de Pensioenwet of artikel 1 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling, zolang belanghebbende nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt;

b. benutten van de mogelijkheid om te beschikken over de waarde van een lijfrente zolang de belanghebbende de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, en voor zover:

1°. de overeenkomst inzake de lijfrente door de belanghebbende ten minste vijf jaar voor de bijstandsaanvraag is gesloten, in de periode van vijf jaar voor de bijstandsaanvraag de ingangsdatum van de lijfrente niet is uitgesteld en in elk van deze jaren daarop enige inleg is gedaan;

2°. de waarde van deze lijfrente of deze lijfrenten gezamenlijk minder bedraagt dan € 250.000; en

3°. de totale inleg in het kader van de lijfrente of lijfrenten in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag voor bijstand ten hoogste € 6.000 per jaar heeft bedragen, waarbij het meerdere in mindering wordt gebracht op de waarde, bedoeld onder 2°.

Onder lijfrente wordt verstaan een lijfrente als bedoeld in artikel 3.125, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001, dan wel een lijfrentespaarrekening of een lijfrentebeleggingsrecht als bedoeld in artikel 3.126a van die wet die voorziet in een oudedagslijfrente.

Voor de vaststelling van de waarde, bedoeld in onderdeel 2°, wordt uitgegaan van de waarde zonder aftrek van de eventueel door de belanghebbende daarover verschuldigde loonbelasting of inkomstenbelasting.

2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot de toetsing van de voorwaarden in het eerste lid, onderdeel b.

3. Onder een beroep kunnen doen op een voorliggende voorziening als bedoeld in het eerste lid, wordt niet verstaan de mogelijkheid tot het doen van een verzoek om een voorschot als bedoeld in artikel 22 van de Algemene Ouderdomswet.

4. Dit lid en het derde lid vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

*Onderdeel B*

Artikel 31, achtste lid, komt te luiden:

8. Onder het redelijkerwijs kunnen beschikken over vermogens- en inkomensbestanddelen, bedoeld in het eerste lid, wordt niet verstaan het op verzoek van het college:
- a. indienen door de belanghebbende van een aanvraag tot vervroeging van de ingangsdatum van een ouderdomspensioen als bedoeld in artikel 1 van de Pensioenwet of artikel 1 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling, zolang belanghebbende nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt; of
  - b. benutten van de mogelijkheid om te beschikken over een lijfrente overeenkomstig artikel 15, eerste lid, onderdeel b.

*Onderdeel C*

In artikel 39, eerste lid, wordt voor "artikel 33, vijfde lid" ingevoegd: artikel 15, eerste lid, onderdeel b,.

**Artikel II**

Artikel 54 van de Pensioenwet wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid komt te luiden:
4. De deelnemer die vrijwillig wil voortzetten doet binnen negen maanden vanaf de beëindiging van de dienstbetrekking een verzoek daartoe bij de pensioenuitvoerder.
2. Het vierde lid wordt vernummerd tot vijfde lid.
3. In het vijfde lid (nieuw) wordt "negen maanden" vervangen door: vijftien maanden.

**ARTIKEL III**

Artikel 65 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid komt te luiden:
4. De deelnemer die vrijwillig wil voortzetten doet binnen negen maanden vanaf de beëindiging van het beroep een verzoek daartoe bij de pensioenuitvoerder.
2. Het vierde lid wordt vernummerd tot vijfde lid.
3. In het vijfde lid (nieuw) wordt "negen maanden" vervangen door: vijftien maanden.

**ARTIKEL IV**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### ALGEMEEN

#### 1. Inleiding

Een groeiend aantal werkenden is als zelfstandige actief. Die toename vindt vooral plaats bij de zelfstandigen zonder personeel: bedroeg hun aantal in 1999 nog ongeveer 400.000, in het tweede kwartaal van 2014 was dat gestegen tot ruim 800.000<sup>1</sup> personen. Ook voor zelfstandigen is van belang dat zij een oudedagsvoorziening opbouwen om na pensionering niet te worden geconfronteerd met een grote inkomensterugval. Bij een grote groep zelfstandigen is dat echter niet het geval: een kwart van de zelfstandigen zonder personeel heeft momenteel het vooruitzicht op een inkomen na pensionering dat minder dan de helft zal bedragen van hun huidige bruto jaarinkomen<sup>2</sup>.

Voor werknemers is de oudedagsvoorziening doorgaans geregeld door de deelname aan een pensioenregeling van de werkgever, de tweede pijler in het Nederlandse systeem van inkomensvoorzieningen voor de oude dag. Zoals zelfstandigen een eigen verantwoordelijkheid hebben voor hun inkomensverwerving, zo dienen zij ook zelf voorzieningen te treffen voor hun oudedagsinkomen. Pensioenreserveringen in de derde pijler zijn daarvoor een belangrijk element. Die worden fiscaal op vergelijkbare wijze gefaciliteerd als de tweedepijlerpensioenen door middel van de zogeheten omkeerregel: inleg en aanspraak zijn onbelast, uitkering is belast. Het gegeven dat een groot aantal zelfstandigen in onvoldoende mate reserveert voor de oude dag, is aanleiding voor de regering om de opbouw van aanvullend pensioen door zelfstandigen extra te stimuleren. Bij brief van 15 januari 2014 heeft het kabinet mededeling gedaan over de voortgang van een aantal initiatieven om dat tot stand te brengen.<sup>3</sup>

Allereerst heeft het kabinet technische assistentie geboden bij de opzet van een collectief uitgevoerde pensioenregeling door belangenorganisaties van zelfstandigen. Deze en vergelijkbare initiatieven zijn en zullen mogelijk nog worden genomen in aanvulling op de al bestaande mogelijkheden voor pensioenopbouw in de derde pijler.

Andere stimulerende maatregelen zijn gelegen in aanpassingen van de wettelijke kaders. Deze zijn opgenomen in het zogeheten Witteveenakkoord waarover het kabinet de voorzitter van de Tweede Kamer bij brief van 18 december 2013 heeft geïnformeerd.<sup>4</sup>

Met ingang van 1 januari 2015 is de fiscale regelgeving aangepast waardoor geen revisierente meer verschuldigd is wanneer bij langdurige arbeidsongeschiktheid een in de derde pijler opgebouwd pensioen wordt afgekocht. Dat is vooral van belang voor de oudere zelfstandigen voor wie het sluiten van een arbeidsongeschiktheidsverzekering duur is. Deze wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 is gerealiseerd via het Belastingplan 2015.<sup>5</sup>

Om het voor zelfstandigen – evenals voor werknemers voor wie geen of een beperkte arbeidsvoorwaardelijke pensioenregeling beschikbaar was – aantrekkelijker te maken een pensioen op te bouwen is in het Witteveenakkoord eveneens opgenomen dat opgebouwd pensioen in de derde pijler – onder bepaalde voorwaarden en binnen zekere grenzen – beschermd is voor de vermogenstoets in de Participatiewet.<sup>6</sup> Bij de pensioenvoorziening voor werknemers – de tweede pijler – is geen sprake van een opgebouwd vermogen waarvan kan worden verlangd dat dit te gelde wordt gemaakt alvorens beroep op bijstand wordt gedaan. De Pensioenwet verbiedt een dergelijke afkoop van pensioenaanspraken. Door de pensioenvoorziening in de derde pijler evenmin voorwerp te laten zijn van de vermogenstoets in de Participatiewet wordt op dit punt een grotere gelijkheid tussen zelfstandigen en werknemers bereikt.

---

<sup>1</sup> Bron: CBS Statline

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2013/14, 31 311, nr. 97

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 195

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 188

<sup>5</sup> Kamerstukken II 34 002

<sup>6</sup> Op 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in de plaats van de huidige Wet werk en bijstand. In deze memorie van toelichting wordt daarom over de Participatiewet gesproken als het beoogde wijzigingen in de bijstandswetgeving betreft.

Het kabinet heeft in de bovengenoemde brief van 18 december 2013 bovendien aangekondigd dat, om de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting van de tweedepijlerpensioenregeling door zelfstandigen te vergemakkelijken waaraan zij daaraan voorafgaand als werknemer deelnamen, er in de Pensioenwet een termijn van negen maanden zal worden geïntroduceerd waarin zij die beslissing kunnen nemen. Momenteel moeten gewezen werknemers bij sommige pensioen-uitvoerders al binnen drie maanden hierover een besluit nemen. Met deze maatregel is het niet langer mogelijk dat de pensioenuitvoerder een kortere termijn aanhoudt dan deze wettelijke termijn.

In dit wetsvoorstel zijn de laatste twee maatregelen opgenomen. De bescherming van het pensioenvermogen voor de vermogenstoets wordt gerealiseerd door een wijziging van de Participatiewet. De verlenging van de beslistermijn voor de vrijwillige voortzetting van deelname aan een pensioenregeling houdt een wijziging in van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

## **2. Bescherming van pensioenvermogen in de derde pijler**

In de brief van 18 maart 2013<sup>7</sup> waarmee het kabinet het onderzoeksrapport »Pensioen van zelfstandigen« de voorzitter van de Tweede Kamer heeft aangeboden, wordt als mogelijke maatregel om de pensioenopbouw van zelfstandigen te stimuleren genoemd dat zij, voor zover dat verenigbaar is met de uitgangspunten van de bijstandsverlening, hun pensioenvermogen niet behoeven aan te spreken als zij een beroep op de bijstand doen. Het gegeven dat in een dergelijke situatie het opgebouwde vermogen niet aan de oude dag ten goede komt, kan voor zelfstandigen een reden zijn af te zien van besparingen voor een aanvullend pensioen in de derde pijler.

Voor werknemers blijft de pensioenopbouw binnen een door de werkgever aangeboden regeling buiten de vermogenstoets van de bijstand omdat het hierbij om een aanspraak op pensioen-uitkering gaat die niet te gelde kan worden gemaakt. De Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling, die van toepassing is op tweedepijlerpensioen, verbiedt in beginsel immers afkoop. In de genoemde brief heeft het kabinet toegezegd te onderzoeken op welke wijze het pensioenvermogen in de derde pijler eveneens buiten de vermogenstoets van de bijstand kan blijven.

In het Witteveenakkoord zijn de uitgangspunten vastgelegd voor een dergelijke vrijlatingsregeling in de vorm van voorwaarden en begrenzingen die daaraan gesteld worden. Die hebben als overweging dat de omvang van het vrij te laten pensioenvermogen passend moet zijn bij het vangnetkarakter van de Participatiewet. Bovendien moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat de regeling de mogelijkheid biedt om vermogen in een pensioenvoorziening onder te brengen en daarmee buiten de vermogenstoets van de Participatiewet te houden. Ten aanzien van dit oneigenlijke gebruik is van belang dat de regeling zoals in dit wetsvoorstel opgenomen een algemeen karakter heeft. Deze heeft niet alleen betrekking op het pensioenvermogen dat de belanghebbende had opgebouwd als zelfstandige of als werknemer voor wie geen of alleen een onvoldoende door een werkgever aangeboden regeling in de tweede pijler beschikbaar was, maar op alle vermogens in de derde pijler. Mede om die reden wordt de bescherming aan voorwaarden gebonden om het risico van oneigenlijk gebruik te beperken.

### 2.1. Karakter van de regeling

Op basis van het wetsvoorstel wordt in de Participatiewet bepaald dat de mogelijkheid om een derdepijlervoorziening te beschikken onder bepaalde voorwaarden en binnen zekere grenzen niet wordt beschouwd als een voorliggende voorziening waarop een beroep moet worden gedaan alvorens de belanghebbende voor bijstandsverlening in aanmerking kan komen.

Bij de bijstandsverlening wordt niet alleen rekening gehouden met de middelen waarover de belanghebbende in de vorm van inkomen of vermogen daadwerkelijk de beschikking heeft, maar ook over middelen waarover deze redelijkerwijs kan beschikken. Zo kan er sprake zijn van een voorliggende voorziening die gezien haar aard en doel geacht wordt toereikend en passend en

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2013/14, 31 311, nr. 97

waarop de belanghebbende een beroep moet doen.. Met dit wetsvoorstel wordt nader ingevuld wanneer er al dan niet sprake is van een voorliggende voorziening in de vorm van de mogelijkheid van het te gelde maken van een derdepijlerpensioen.

De voorgestelde wettelijke regeling brengt voor het overige geen wijziging in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk ten aanzien van de vermogenstoets. Dat geldt met name voor het individualiseringsbeginsel op grond waarvan het college bij de verlening van bijstand rekening heeft te houden met de omstandigheden van persoon en gezin. Het gegeven dat wettelijk wordt voorgeschreven dat het pensioenvermogen in de derde pijler buiten beschouwing blijft als dat aan de betreffende voorwaarden voldoet en binnen de gestelde grenzen blijft, betekent niet dat het college zonder meer moet verlangen dat het pensioenvermogen te gelde wordt gemaakt als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan of de gestelde grenzen te boven gaat. De wettelijke bepaling laat de gemeentelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid onverlet om te beoordelen of, gezien de individuele omstandigheden van de belanghebbende, redelijkerwijs kan worden verlangd dat deze diens pensioenvoorzieningen in de derde pijler te gelde maakt.

## 2.2. Reikwijdte

Onder de bescherming vallen die soorten pensioenvoorzieningen in de derde pijler die fiscaal ondersteund worden met de zogeheten omkeerregel: de inleg en de opgebouwde aanspraken zijn onbelast, de uitkeringen zijn belast. Door deze aansluiting op de belastingwetgeving wordt bereikt dat het hierbij daadwerkelijk om voorzieningen gaat die naar hun aard bestemd zijn als inkomensbron na pensionering. Daarin is immers de grond gelegen voor deze specifieke fiscale behandeling.

De bescherming heeft derhalve betrekking op de verschillende vormen van lijfrenten die onder het begunstigende regime van de Wet inkomstenbelasting 2001 vallen. Naast lijfrenteverzekerings worden ook lijfrentespaarrekeningen en lijfrentebeleggingsrechten op deze wijze fiscaal begunstigd.

Voor de vrijlating in de bijstand is niet vereist dat de lijfrente ook in het individuele geval daadwerkelijk voldoet aan de voorwaarden voor fiscale begunstiging. Een dergelijke eis zou van gemeenten vergen dat zij dienen te toetsen in welke mate er sprake is van onvoldoende pensioenopbouw in de tweede pijler en tot gevolg hebben dat zij op grond van de geldende fiscale regelgeving dienen vast te stellen tot welke grens een pensioenopbouw in de derde pijler mogelijk is. De aansluiting met de belastingwetgeving beperkt zich tot de aard van de buiten beschouwing te laten pensioenvoorzieningen.

Hierbij wordt uitzondering gemaakt voor een voorziening die uitsluitend bestemd is voor uitkeringen aan nabestaanden. Het onderhavige wetsvoorstel is immers bedoeld om de noodzakelijke oudedagsvoorziening van de belanghebbende zelf veilig te stellen.

De bescherming geldt niet alleen voor zelfstandigen die een beroep op bijstand doen, maar ook voor werknemers. Zij kunnen immers eveneens in de situatie verkeerd hebben waarin zij niet konden deelnemen aan een pensioenregeling of de pensioenregeling van de werkgever onvoldoende was, en om die reden een pensioen in de derde pijler hebben opgebouwd. Gezien het algemene vangnetkarakter van de Participatiewet zou het niet gerechtvaardigd zijn de bescherming te beperken tot een specifieke groep, terwijl de omstandigheden van anderen vergelijkbaar zijn. Evenmin wordt een speciale regeling gemaakt voor het geval dat de belanghebbende arbeidsongeschikt is. Wanneer bij langdurige arbeidsongeschiktheid een lijfrente geheel of gedeeltelijk wordt afgekocht, geldt sinds 1 januari 2015 op grond van artikel 3.133 van de Wet inkomstenbelasting 2001 dat geen revisierente is verschuldigd. Van de belanghebbende die arbeidsongeschikt is, wordt niet gevergd dat deze gebruik maakt van een mogelijkheid om zijn lijfrente af te kopen. De arbeidsongeschikte belanghebbende zou anders diens voor de oude dag bestemde pensioenvermogen moeten inzetten, terwijl degene die daarmee niet wordt geconfronteerd het opgebouwde vermogen kan blijven bestemmen voor diens oude dag. De regering acht dat niet billijk.

### 2.3. Toetsperiode

Om voor de bescherming voor de vermogenstoets in aanmerking te komen dient de pensioen-voorziening ten minste vijf jaar voor de dag van bijstands aanvraag te zijn getroffen én dient daarin in elk jaar ten minste enige storting te zijn gedaan. Aan de hoogte van die storting wordt geen ondergrens gesteld om flexibele inleg mogelijk te maken.

Met het stellen van beide voorwaarden is beoogd meer zekerheid te verkrijgen dat de pensioen-voorziening inderdaad getroffen is ten behoeve van de oude dag en niet vooral als doel had gelden buiten de vermogenstoets van de bijstand te brengen. Met de voorwaarde dat de pensioen-voorziening ten minste vijf jaar voor de aanvraag om bijstand is getroffen, wordt beoogd te voorkomen dat degene die rekening houdt met de mogelijkheid op relatief korte termijn een beroep op bijstand te moeten doen, een dergelijke voorziening treft om langs die weg vermogen veilig te stellen. De eis dat in de toetsperiode ten minste enige inleg moet hebben plaatsgevonden is opgenomen om te voorkomen dat derdepijlervoorzieningen niet gesloten worden om te voorzien in een oudedagsvoorziening, maar om bij een mogelijk toekomstig beroep op bijstand vermogen buiten de vermogenstoets te kunnen houden.

In individuele gevallen kan het voorkomen dat de pensioenvoorziening niet aan een of meer deze voorwaarden voldoet, maar dat toch sprake is van een passende pensioenopbouw. Het behoort tot de gemeentelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid te beoordelen of het, gezien de individuele omstandigheden, redelijk is het pensioenvermogen dat niet voldoet aan de voorwaarden, buiten beschouwing wordt gelaten in het kader van de vermogenstoets.

### 2.4. Begrenzing van pensioenvermogen

De bescherming geldt tot een pensioenvermogen van € 250.000. Dit is een uitwerking van het in het Witteveenakkoord vastgelegde vereiste dat het niet voor de bijstand in aanmerking te nemen vermogen van de pensioenvoorzieningen beperkt blijft tot het bedrag dat benodigd is voor een aanvullend pensioen ter hoogte van de AOW-uitkering. Dat is de hoogte van het huidige gemiddelde aanvullende pensioen. Met de in dit wetsvoorstel geregelde vrijlating kan dus een oudedagsvoorziening voor de belanghebbende beschikbaar blijven waarmee deze – in combinatie met de AOW – een gemiddeld oudedagsinkomen kan realiseren. Een ruimere vrijlating zou niet in overeenstemming zijn met het vangnetkarakter van de Participatiewet. Van het meerdere kan het college in het kader van de bijstandsverlening derhalve verlangen dat de belanghebbende dat te gelde maakt alvorens deze een beroep op bijstand doet.

### 2.5. Begrenzing van jaarlijkse inleg tijdens toetsperiode

Aanvullende voorwaarde is dat in de hiervoor genoemde toetsperiode van vijf jaar de inleg niet meer heeft bedragen dan € 6.000 per jaar. Met een dergelijke grens aan de inleg is ook in de periode voorafgaand aan de bijstand een redelijke pensioenopbouw mogelijk, terwijl het buiten beschouwing laten van dergelijke bedragen verantwoord is vanuit de vangnetfunctie van de Participatiewet. Met deze voorwaarde wordt bovendien voorkomen dat de regeling oneigenlijk wordt gebruikt om, met het oog op eventuele aanvraag om bijstand, omvangrijke sommen in een pensioenvoorziening onder te brengen om deze buiten de vermogenstoets van de bijstand te houden.

Tot dit bedrag kan de belanghebbende tijdens de toetsperiode per jaar een wisselende inleg doen zonder dat dit gevolgen heeft voor de bijstandsverlening. De grens van € 6.000 per jaar laat een aanzienlijke flexibiliteit toe. Binnen de fiscale systematiek wordt bij een zelfstandige deze grens pas bereikt bij een belastbaar inkomen van ruim € 50.000.

De begrenzing geldt per jaar, zonder middeling met de inleg in andere jaren. Daarmee wordt voorkomen dat nog onmiddellijk voorafgaand aan de bijstandsverlening aanzienlijke bedragen kunnen worden ingelegd om deze buiten de vermogenstoets te brengen. De inleg die in enig jaar deze grens te boven gaat, wordt als vermogen in aanmerking genomen dat buiten de wettelijk geregelde bescherming valt.

Met deze regeling wordt voldaan aan het verzoek vervat in de motie-Van Weyenberg/Lodders<sup>8</sup> om zelfstandigen in de gelegenheid te stellen om tot een substantiële grens variabel te kunnen inleggen.

#### 2.6. Termijn van de bescherming

Uit het doel van de voorgestelde regeling vloeit voort dat de bescherming geldt tot het moment waarop het derdepijlerpensioen ingaat. Dan is er immers geen sprake meer van een toekomstige oudedagsvoorziening waarvoor de gereserveerde gelden veilig moeten worden gesteld. Zodra het derdepijlerpensioen is ingegaan, is er sprake van daadwerkelijke inkomsten die niet buiten beschouwing kunnen blijven bij de beoordeling van de bijstandsaanvraag.

In dit wetsvoorstel wordt daarvoor aangesloten bij de regeling zoals deze in de Participatiewet geldt voor de pensioenen in de tweede pijler. Met ingang van 1 januari 2015 is in de Participatiewet geregeld<sup>9</sup> dat gemeenten van de belanghebbende niet kunnen verlangen gebruik te maken van de mogelijkheid van een vervroegde ingang van het aanvullende pensioen. Heeft de belanghebbende het pensioen eerder, dat wil zeggen voor de bijstandsaanvraag, laten ingaan, dan kan daaraan voor de bijstandsverlening niet voorbij worden gegaan.

Uitgangspunt hierbij is de ingangsdatum van de pensioenvoorziening zoals de belanghebbende die contractueel is overeengekomen, doch uiterlijk de ingangsdatum van de AOW die, gezien diens geboortjaar, voor de belanghebbende geldt. Dat is in de regel het tijdstip waarop de bijstandsverlening kan worden beëindigd omdat de belanghebbende vanaf dat moment over voldoende inkomen beschikt.

Om te voorkomen dat met het oog op mogelijke bijstandsafhankelijkheid de belanghebbende die ingangsdatum uitstelt om het pensioenvermogen veilig te stellen voor de vermogenstoets, wordt hierbij uitgegaan van de ingangsdatum van de lijfrente die gold bij de ingang van de toetsingsperiode: vijf jaar voorafgaand aan de bijstandsverlening.

Het college heeft de beoordelingsruimte om een eventuele tussentijdse aanpassing van de ingangsdatum op redelijkheid te beoordelen.

### **3. Vrijwillige voortzetting bij tweedepijlerpensioenregeling**

Voor degenen die na een dienstverband als zelfstandige gaan werken, is het vergroten van de mogelijkheden van voortzetting van de deelname aan de oude pensioenregeling een instrument om de pensioenopbouw te bevorderen.

De Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling staan toe dat pensioenregelingen een dergelijke de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting bieden. Deze voortzetting is op grond van artikel 54 van de Pensioenwet en 65 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling aan een maximale termijn gebonden. In beginsel bestaat de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting voor maximaal drie jaar. Voor een gewezen werknemer die aansluitend aan de dienstbetrekking winst uit onderneming geniet, is deze periode ruimer gesteld op tien jaar. Het gaat hierbij om een wettelijke bevoegdheid: een pensioenregeling hoeft die mogelijkheid niet te bieden. De meeste regelingen bieden echter de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting.

Momenteel moeten gewezen werknemers bij sommige pensioenuitvoerders reeds binnen drie maanden een besluit nemen of zij al dan niet gebruik maken van de in de pensioenregeling opgenomen mogelijkheid van voortgezette deelname.

De regering acht een dergelijke korte termijn ongewenst. Deze verhindert dat de gewezen werknemer een weloverwogen keuze kan maken en kan ertoe leiden dat die deze mogelijkheid niet benut, terwijl deze bij een langere beslissingsperiode daartoe wellicht wel had besloten.

In het Witteveenakkoord is tegen deze achtergrond derhalve ook als voorgenomen concrete maatregel opgenomen dat de werknemer een periode van negen maanden moet krijgen om te beslissen om al dan niet gebruik te maken van de mogelijkheid van voortzetting van deelname aan de pensioenregeling.

In aanvulling hierop zal het kabinet monitoren op welke wijze ook op andere aspecten het bestaande wettelijke kader voor vrijwillige voortzetting wordt benut

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 002, 34 000-XV, nr. 33

<sup>9</sup> Zie Kamerstukken II 2014/15, 33 988, nr. 27

#### 4. Budgettaire consequenties

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat onder bepaalde voorwaarden en binnen zekere grenzen het college bij de uitvoering van de Participatiewet niet de voorwaarde kan stellen dat de belanghebbende diens derdepijlerpensioen te gelde maakt.

Op dit moment zijn er circa 374.000 huishoudens die een beroep doen op bijstand. Het totale budgettaire beslag van de bijstand bedraagt circa € 5,5 miljard. De maatregelen in dit wetsvoorstel hebben als consequentie dat het aantal huishoudens in de bijstand toeneemt.

Het wetsvoorstel zal tot gevolg hebben dat de bijstandspopulatie toeneemt: huishoudens die voorheen geen bijstand ontvingen, omdat hun derdepijler(pensioen)vermogen hoger was dan de vermogensgrenzen in de bijstand, kunnen daar nu wel aanspraak op maken. De toename van de bijstandspopulatie wordt mede veroorzaakt door de brede doelgroep op wie de regeling van toepassing is. Deze regeling heeft namelijk niet alleen betrekking op het pensioenvermogen dat een zelfstandige heeft opgebouwd, maar op alle pensioenvoorzieningen in de derde pijler.

Naar verwachting heeft deze maatregel tot gevolg dat de bijstandspopulatie toeneemt met circa 2.500 huishoudens in 2015 oplopend tot structureel circa 10.000 huishoudens. Bij deze raming is rekening gehouden met de voorwaarden en begrenzings die mede met het oog op het voorkomen van oneigenlijk gebruik in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

Deze maatregel leidt structureel tot een stijging van de uitgaven aan bijstandsuitkeringen met € 136 mln. Vanwege de toename van de bijstandspopulatie zijn aan de regeling extra uitvoeringskosten verbonden. Deze worden geraamd op structureel € 14 mln.

Tabel 1: budgettaire consequenties						
(bedragen in € mln)	2015	2016	2017	2018	2019	structureel
uitkeringslasten	37	76	93	106	125	136
uitvoeringskosten	4	7	9	11	13	14
Totaal	41	83	102	117	138	150

#### 5. Regeldruk

##### 5.1. Bescherming pensioenvermogen

###### *Regeldruk bedrijven*

Aanbieders van pensioenvoorzieningen in de derde pijler verstrekken momenteel op verzoek van de belanghebbende reeds de gegevens over diens pensioenvermogen die deze benodigd heeft om te voldoen aan de inlichtingenplicht jegens de gemeente. Met dit wetsvoorstel heeft de gemeente, zoals hierboven vermeld, enkele aanvullende gegevens nodig om te kunnen vaststellen of het pensioenvermogen geheel of gedeeltelijk buiten beschouwing kan blijven.

Dat zal naar verwachting slechts een beperkte aanvullende gegevensverstrekking voor de aanbieders van pensioenvoorzieningen met zich brengen. Over de voorafgaande kalenderjaren heeft de aanbieder die gegevens immers al verstrekt in de vorm van jaarpapieren ten behoeve van de belastingaangifte. Over het jaar van de bijstandsaanvraag is een dergelijke opgave nog niet verstrekt. De belanghebbende zal de aanbieder in voorkomende gevallen daarom alsnog dienen te verzoeken. Dat kan gelijktijdig plaatsvinden met de bovengenoemde verstrekking van gegevens over het pensioenvermogen.

Deze gegevens vormen onderdeel van de administratieve systemen van de aanbieders, zodat de verstrekking daarvan met geringe lasten kan plaatsvinden.

###### *Regeldruk burgers*

Burgers zullen door de voorliggende regeling regeldruk ervaren als zij een aanvraag om bijstand doen en een relevante pensioenvoorziening in de derde pijler hebben. Bij de huidige regeling van de vermogenstoets dienen zij nu al opgave te doen over gelden in een eventuele



pensioenvoorziening. Om in aanmerking te komen voor bescherming van dat pensioenvermogen zullen zij aan het college aanvullende gegevens dienen te verstrekken over de overeenkomst, en over de inleg die zij in de afgelopen jaren daarop hebben gedaan.

De belanghebbende heeft deze gegevens al van de aanbieder verkregen. In veel gevallen zal de belanghebbende reeds onder de huidige wetgeving contact met de aanbieder moeten opnemen om een opgave te krijgen van de waarde van de pensioenvoorziening als zodanig. De extra regeldruk als gevolg van dit wetsvoorstel is derhalve zeer beperkt.

## 5.2. Regeldruk vrijwillige voortzetting

### *Regeldruk bedrijven*

De invoering van een wettelijke aanmeldingstermijn van negen maanden bij vrijwillige voortzetting van deelname aan de pensioenregeling, leidt tot beperkte extra administratieve lasten voor de pensioenuitvoerders.

Aan de vrijwillige voortzetting zijn administratieve lasten voor de pensioenuitvoerder verbonden, zoals vaststelling van de voorwaarden waaronder de belanghebbende – gezien de geldende pensioenregeling – de deelname kan voortzetten, de opstelling van een overeenkomst waarin dit wordt vastgelegd en de verwerking daarvan in de administratie. In individuele gevallen zijn deze administratieve lasten mogelijk aanzienlijk, maar deze betreffen slechts de beperkte groep die tot vrijwillige voortzetting besluit.

Voor zover de wijziging van de aanmeldingstermijn voor de vrijwillige voortzetting ertoe leidt dat een groter aantal gewezen werknemers besluit tot voortzetting, zullen deze administratieve lasten als geheel toenemen. Een kwantificering daarvan is niet mogelijk. Het is onzeker hoeveel gewezen werknemers vanwege deze langere aanmeldingstermijn zullen besluiten tot voortzetting van de deelname, terwijl zij dat nu niet doen. Bovendien zijn de administratieve lasten afhankelijk van de voorwaarden die de pensioenregeling daarvoor hanteert en van de wijze waarop de pensioenuitvoerder de administratieve processen heeft ingericht.

## **6. Ontvangen adviezen**

P.M.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I (Participatiewet)**

#### *Onderdeel A*

Artikel 15 voorziet nu reeds in twee situaties waarin geen beroep behoeft te worden gedaan op een bepaalde voorliggende voorziening. Het gaat hier om de mogelijkheid een verzoek te kunnen doen om een voorschot als bedoeld in artikel 22 van de Algemene Ouderdomswet (zie artikel 15, tweede lid) en om de mogelijkheid om, als de betreffende pensioenregeling daarin voorziet, de ingangsdatum van een pensioen in de tweede pijler vervroegd te laten ingaan. De laatstgenoemde situatie is vanaf 1 januari 2015 geregeld.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld daaraan de situatie toe te voegen dat sprake is van een derdepijlervoorziening, mits daarbij aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan en zekere grenzen niet worden overschreden. Deze zijn in het nieuwe onderdeel b van het eerste lid opgenomen. In het algemene deel van deze toelichting is ingegaan op deze voorwaarden en begrenzingsen, en de achtergrond waarom deze worden gesteld.

Door een verwijzing naar de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt hier een afbakening gegeven van de pensioenvoorzieningen in de derde pijler waarvoor deze bescherming geldt. Naast lijfrenteverzekeringen gaat het hierbij om lijfrentespaarrekeningen en lijfrentebeleggingsrechten. Ten opzichte van de afbakening in de Wet inkomstenbelasting 2001 geldt voor de Participatiewet als beperking dat het dient te gaan om een oudedagslijfrente. Daarbij kan sprake zijn van een combinatie met een nabestaandenlijfrente, maar wordt een lijfrente die uitsluitend bestemd is voor

een uitkering ten behoeve van nabestaanden niet beschermd, net zo min als andere vermogensbestanddelen die als inkomensbron voor de oude dag kunnen dienen.

De vrijlating kan er niet toe strekken dat, in de situatie van een ontoereikende AOW, de betrokkene daarvoor een beroep doet op aanvullende bijstand, terwijl deze over pensioen-aanspraken beschikt die daarin kunnen voorzien. Uit de aanhef van dit onderdeel b blijkt dat de vrijlating slechts aan de orde is zolang de belanghebbende nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt. Onder pensioengerechtigde leeftijd wordt in dit verband verstaan de in artikel 1, onderdeel m, van de Participatiewet als zodanig gedefinieerde datum, namelijk de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet. Met name onder 1° zijn de voorwaarden opgenomen die het risico op oneigenlijk gebruik beogen tegen te gaan. De eerste daarvan is dat de betreffende lijfrenteovereenkomst ten minste vijf jaar voor de datum van aanvraag om bijstand is gesloten. Bovendien dient in elk van deze vijf jaar ten minste enige inleg op de betreffende lijfrentevoorziening zijn gedaan. Tevens is hierbij als voorwaarde opgenomen dat in de periode van vijf jaar voor de bijstandsaanvraag de ingangsdatum van de lijfrente niet is uitgesteld. Als een lijfrenteovereenkomst niet aan deze voorwaarden voldoet, kan het college deze als geheel als een voorliggende voorziening beschouwen waarop de belanghebbende eerst een beroep moet doen voordat de belanghebbende voor bijstandsverlening in aanmerking kan komen.

Onder 2° en 3° zijn met betrekking tot de vrijlating de begrenzingen inzake waarde en inleg geformuleerd. Deze worden toegepast op het totaal van de lijfrenten van de belanghebbende. Daarbij gaat het uitsluitend om de lijfrenten als in dit artikel omschreven.

De eerste begrenzing is gelegen in het totaal van de waarde die deze voorzieningen vertegenwoordigen. Omdat de verschillende vormen van lijfrenten qua karakter verschillen (er immers hetzij sprake van een verzekering, dan wel van een lijfrentebeleggingsrekening of een lijfrentespaarrekening) zal de waardebepaling ervan op de daarvoor geëigende wijze moeten geschieden. Bij verzekeringen spreekt men in dat verband over de contante waarde, bij een beleggingsrekening van de waarde van het lijfrentebeleggingsrecht en bij een lijfrentespaarrekening over het tegoed.

Voor de toetsing wordt hierbij uitgegaan van de waarde zonder de kosten die daarbij door de financiële instelling in mindering worden gebracht en zonder rekening te houden met de daarop eventueel te houden belasting.

De tweede begrenzing betreft de inleg die in de periode van vijf jaar voor de aanvraag is gedaan op de lijfrenten gezamenlijk. Het gaat hierbij om de som van de bedragen waarmee de inleg in enig kalenderjaar de grens van € 6.000 te boven ging. Hierbij vindt geen middeling plaats met jaren waarin de inleg onder dit bedrag gebleven is. Als in een jaar € 8.000 is ingelegd en in een ander jaar € 7.500, wordt derhalve € 3.500 als voorliggende voorziening in aanmerking genomen, ongeacht de inleg in andere jaren in de toetsingsperiode. Als de inleg de daaraan gestelde grenzen overschrijdt, wordt het meerdere in mindering gebracht op de waarde alvorens die waarde wordt getoetst aan de daarvoor geldende grens. Hiermee wordt voorkomen dat een inleg tweemaal in aanmerking wordt genomen: als inleg en als onderdeel van de waarde waaraan die heeft bijgedragen.

Uit de aard van deze regeling volgt dat de lijfrenten die niet aan deze voorwaarden voldoen of deze grenzen overschrijden als een voorliggende voorziening kunnen worden aangemerkt. Bij het niet voldoen aan de voorwaarden genoemd onder 1° geldt dat voor de betreffende lijfrente als geheel; bij overschrijden van de gestelde grenzen opgenomen onder 2° en 3° uitsluitend voor het meerdere van de waarde respectievelijk de inleg. Het behoort tot de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van het college om te beoordelen of het ook redelijk en billijk is dat deze als een voorliggende voorziening voor de belanghebbende gelden. Feitelijk kan de belanghebbende dat alleen wanneer hij de betreffende lijfrentevoorziening te gelde maakt. Bij een verzekering moet dan sprake zijn van afkoop.

Indien het college tot het oordeel komt dat dit inderdaad billijk en redelijk is, dan stelt het college daarbij tevens vast wanneer de belanghebbende – bij ongewijzigde omstandigheden – alsnog een

beroep op bijstand kan doen. Hierbij wordt wel rekening gehouden met hetgeen van de waarde uiteindelijk de belanghebbende ten goede komt na aftrek van kosten en inhouding van belastingen. De belanghebbende kan diens kosten voor levensonderhoud immers alleen bestrijden vanuit de middelen die hem daadwerkelijk ter beschikking staan.

In incidentele gevallen kan de Sociale verzekeringsbank hier ook mee te maken krijgen indien een gehuwde Aio-gerechtigde de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt en over een eigen pensioenvermogen in de derde pijler kan beschikken.

Het eveneens nieuwe tweede lid biedt de grondslag voor een ministeriële regeling waarin nadere regels worden opgenomen voor de toepassing van deze voorwaarden. Deze regeling zal met name betrekking hebben op de wijze waarop de waarde en de inleg uit voorafgaande jaren moet worden getoetst aan de grensbedragen die gelden op het moment van aanvraag om bijstand.

#### *Onderdeel B (artikel 31)*

Naast de aanpassing van artikel 15 wordt een overeenkomstige aanpassing van artikel 31, achtste lid, voorgesteld. Dit is conform van de op dit aspect vergelijkbare regeling ten aanzien van de mogelijkheid van vervroegde ingang van het tweedepijlerpensioen.

#### *Onderdeel C (artikel 39)*

De grensbedragen van € 250.000 en € 6.000 worden geïndexeerd conform de wijze de in de Participatiewet wordt gebruikt voor de aanpassing van vermogensgrenzen.

### **Artikel II (Pensioenwet) en artikel III (Wet verplichte beroepspensioenregeling)**

Gewezen werknemers krijgen negen maanden de tijd om te beslissen of ze al dan niet de deelname willen voortzetten aan de pensioenregeling waarvan zij als werknemer deelnamen. Nu verlangen pensioenuitvoerders soms dat werknemers al binnen drie maanden een beslissing nemen over het al dan niet voortzetten van de deelname.

Tot 1 januari 2011 gold op grond van artikel 54, vierde lid, Pensioenwet dat de deelnemer die vrijwillig wil voortzetten, binnen drie maanden vanaf de beëindiging van de dienstbetrekking het verzoek daartoe moest doen bij de pensioenuitvoerder. Een vergelijkbare bepaling stond in artikel 65, vierde lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

Met ingang van 1 januari 2011 (Stb. 2010, 838) zijn die bepalingen geschrapt omdat »een wettelijke aanmeldingstermijn bij vrijwillige regelingen die een bepaalde wachttijd kennen tot onnodige administratieve lasten kan leiden«. Tevens is toen opgemerkt dat het aan pensioenuitvoerders zelf is om in de statuten of in het reglement een aanmeldingstermijn op te nemen (Kamerstukken II 2010/11, 32 520, nr. 3, blz. 8). Met dezelfde wetswijziging is de huidige tekst van artikel 54, vierde lid, Pensioenwet en artikel 65, vierde lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling opgenomen waarin is bepaald dat de vrijwillige voortzetting uiterlijk negen maanden na beëindiging van de dienstbetrekking begint.

Nu wordt voorgesteld in artikel 54 van de Pensioenwet te bepalen dat een deelnemer die na beëindiging van de dienstbetrekking gebruik wil maken van de in de pensioenregeling opgenomen mogelijkheid om de deelneming vrijwillig wil voort te zetten, dat binnen negen maanden moet doen. Dat betekent dat de pensioenuitvoerder daarvoor geen kortere termijn meer kan hanteren. Het huidige vierde lid is opgenomen om te waarborgen dat ook opbouw die uiterlijk 9 maanden na het einde van de dienstbetrekking begint, nog aangemerkt kan worden als vrijwillige voortzetting. Het nieuwe vierde lid ziet op de termijn waarbinnen de deelnemer het verzoek moet doen om te kunnen voortzetten.

De termijn in het nieuwe vijfde lid (het huidige vierde lid) is in verband hiermee aangepast en met zes maanden verlengd tot 15 maanden.

Gezien de onderlinge samenhang en overeenkomsten tussen Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling ligt het voor de hand artikel 65 van de Wet verplichte beroepspensioenregeling op dezelfde wijze aan te passen.