

Vergaderjaar 2008–2009

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

30 413

Regels betreffende pensioenen (Pensioenwet)

Nr. 22

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2008

Tijdens de stemmingen van 24 juni jl. zijn moties aangenomen van de leden Vos en Van Gent over het bijeenbrengen van pensioenafspraken naar een tweede- of derdepijlerproduct, alsmede van de leden Van Gent, Aptroot en Vos over de uitvoering van het amendement Bibi de Vries / Vendrik (Kamerstukken II 2007/08, 31 311, nr. 11, respectievelijk nr. 15). Hierbij ga ik in op beide moties.

1. Motie met betrekking tot onderzoek hoe en tot welk maximum een zelfstandig ondernemer pensioenafspraken bijeen kan brengen naar een tweede- of derdepijlerproduct (Kamerstukken II 2007/08, 31 311, nr. 11)

Allereerst merk ik op dat de reikwijdte van de motie beperkt lijkt te zijn tot zelfstandig ondernemers die ook als werknemer werkzaam zijn geweest. Een dergelijke beperking staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. Werknemers die overstappen op zelfstandig ondernemerschap zouden zo mogelijkheden tot waardeoverdracht van tweede naar derde pijler (of van derde naar tweede pijler) kennen, terwijl die mogelijkheden bijvoorbeeld niet zouden gelden voor werknemers die wisselen van een werkgever met een pensioenregeling naar een werkgever zonder pensioenregeling (of omgekeerd) en die in de jaren dat ze werkzaam waren bij de werkgever zonder pensioenregeling pensioen hebben opgebouwd in de derde pijler. Voor dit onderscheid tussen zelfstandigen en werknemers is geen rechtvaardigingsgrond, waardoor uitvoering van de motie juridisch kwetsbaar is. Dit zou op zich kunnen worden verholpen door de reikwijdte van de motie te verbreden naar al degenen die op enig moment als werknemer hebben deelgenomen aan de regeling van een pensioenfonds. Echter, dat laat onverlet dat – zolang er geen derde pijlerproducten zijn die op het punt van de collectiviteit en solidariteit vergelijkbaar zijn met tweede pijlerproducten, zoals hieronder nader wordt gemotiveerd – tegen waardeoverdracht van de tweede naar de derde pijler de hiernavolgende bezwaren bestaan.

De motie verzoekt de regering te onderzoeken hoe en tot welk maximum een zelfstandig ondernemer pensioenafspraken bijeen kan brengen naar een tweede of derde pijlerproduct. Daaraan gaat de vraag vooraf of het wenselijk is dat een zelfstandig ondernemer pensioenafspraken bijeenbrengt naar een tweede of derde pijlerproduct.

Overwegingen inzake waardeoverdracht van tweede naar derde pijler, zijn door het kabinet behandeld in de brief van 7 september 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 413, nr. 100). De inhoud van die brief acht de regering nog steeds actueel. In die brief is specifiek ingegaan op waardeoverdracht en heeft het kabinet beargumenteerd waarom waardeoverdracht van tweede naar derde pijlerproducten thans wordt afgewezen. Het ongeclausuleerd mogelijk maken van een dergelijke waardeoverdracht doet afbreuk aan solidariteitswaarborgen als seksneutrale tarieven, het verbod op medische keuringen en het verbod op leeftijdsdiscriminatie. Dergelijke waarborgen geven uiting aan het collectieve, solidaire karakter van tweede pijlerpensioenregelingen, waarin verschillen in individuele risicofactoren (zoals geslacht, leeftijd of gezondheid) op collectieve, solidaire wijze worden gedragen. De pensioenopbouw en de pensioenbijdrage (veelal een doorsneepremie) bij tweede pijlerproducten zijn onafhankelijk van deze individuele risicofactoren. Zo worden in tweede pijlerpensioenen mannelijke en vrouwelijke, gezonde en ongezonde deelnemers gelijk behandeld. Dat is anders bij door pensioenverzekeraars uit te voeren derde pijlerproducten, waarvoor die factoren juist wel een rol spelen. Als waardeoverdracht naar de derde pijler mogelijk wordt gemaakt, wordt het met het opgebouwde tweede pijlerpensioen in te kopen derde pijlerproduct alsnog mede afhankelijk van de zojuist bedoelde risicofactoren. Zo zullen degenen die voor pensioenverzekeraars gelden als een hoog risico, met het opgebouwde tweede pijlerpensioen minder derde pijlerproduct kunnen inkopen dan degenen met een laag risico (ceteris paribus). Daar waar in tweede pijlerproducten juist is beoogd deze verschillen geen rol te laten spelen, is daarvan dus alsnog sprake bij overdracht naar de derde pijler. Dat maakt het stellen van solidariteitseisen aan tweede pijlerproducten, die op zich effectief voorkomen dat individuele risicofactoren een rol spelen bij het tweede pijlerpensioen, alsnog ineffectief bij overdracht naar de derde pijler, omdat dan alsnog ongewenste risicoselectie optreedt.

Wanneer er voor zelfstandigen in de derde pijler een collectieve, solidaire pensioenregeling tot stand komt die voldoet aan een aantal uitgangspunten, zoals de hierboven vermelde solidariteitswaarborgen, zou het recht op waardeoverdracht naar een dergelijke regeling nader bezien kunnen worden. Tot nu toe ontbreekt het aan een derde pijlerregeling als zojuist bedoeld. Dat maakt het nader bezien van mogelijkheden van waardeoverdracht van tweede naar derde pijler op dit moment niet opportuun.

Waardeoverdracht in de omgekeerde richting, van derde naar tweede pijler, is thans evenmin mogelijk. Dit is nader gemotiveerd in de nota naar aanleiding van het verslag inzake de Pensioenwet (Kamerstukken II 2005/06, 30 413, nr. 17, blz. 18/19). Daarin is opgemerkt dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de arbeidsvoorwaarde pensioen die wordt overeengekomen tussen sociale partners en wordt vormgegeven in een tweede pijlerpensioenregeling, en anderzijds het in de derde pijler door individuen te sparen vermogen. Dit onderscheid leidt ertoe dat overheveling van derde naar tweede pijlerproducten zuiver bezien niet beschouwd kan worden als waardeoverdracht van arbeidspensioen. In feite zou met een dergelijke overheveling privé gespaard vermogen kunnen worden weggezet in een tweede pijlerpensioenregeling. Hiertegen bestaat als bezwaar dat voor derde pijlerproducten geen eisen gelden als gelijke behandeling naar geslacht en gezondheid, die wel gelden voor tweede pijlerproducten. Bij overdracht van derde naar tweede pijler zou door de collectieve, solidaire elementen van het tweede

pijlerpensioen, feitelijk alsnog onderscheid worden gemaakt naar geslacht en gezondheid. Zo zal bij gelijke aanspraken in de derde pijler een vrouw met het overdragen daarvan meer tweede pijlerpensioen kunnen inkopen dan een man (wederom ceteris paribus), omdat de inkoop van tweede pijlerpensioen plaatsvindt tegen een sekseneutraal tarief (vrouwen en mannen kunnen per euro inleg evenveel tweede pijlerpensioen inkopen). Sommigen, bijvoorbeeld vrouwelijke zelfstandigen, kunnen zo in feite profiteren van een (door andere deelnemers op te brengen) solidariteitsbijdrage over pensioenjaren waarin zij niet deelnamen aan het tweede pijlerpensioen. Bij mannen is sprake van de omgekeerde situatie.

Overigens ben ik van mening dat daar waar de motie vanuit de pensioen-invalshoek de overstap van werknemer- naar ondernemerschap wil stimuleren of vermeende belemmeringen daarvoor wil wegnemen, het ontbreken van de mogelijkheid van waardeoverdracht tussen tweede en derde pijler, die overstap thans geenszins bemoeilijkt. Het ontbreken van de mogelijkheid van waardeoverdracht van tweede naar derdepijler vormt geen beperking voor de pensioenopbouw van degenen die stoppen als werknemer en starten als zelfstandige. Door het verschil in indexatie tussen tweede pijlerproducten (in het algemeen wel indexatie) en derde pijlerproducten (in het algemeen geen indexatie), zal het achterlaten van pensioenrechten in de tweede pijler bij de meeste tweede pijlerregelingen zelfs voordelig uitpakken.

2. Motie met betrekking tot de volledige uitvoering van het amendement Bibi de Vries / Vendrik (Kamerstukken II 2006/07, 30 413, nr. 75), inclusief bijbehorende fiscale begeleiding (Kamerstukken II 2007/08, 31 311, nr. 15)

Mede namens de staatssecretaris van Financiën wil ik als volgt reageren op deze motie.

Met de brief van 16 november 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 30 413 en 28 194, nr. 103) is het kabinet ingegaan op de fiscale regelgeving met betrekking tot vrijwillige voortzetting. In die brief is gemotiveerd waarom het kabinet uitbreiding van de fiscale facilitering voor uitsluitend ex-werknemers die als IB-ondernemer starten, onwenselijk acht. Die overwegingen gelden nog onverkort. Belangrijkste bezwaar blijft dat een dergelijke voor één specifieke groep ex-werknemers geldende verruiming onverenigbaar zou zijn met het uitgangspunt van gelijke behandeling; er is geen rechtvaardiging om juist de subgroep ex-werknemers waarvan kan worden gezegd dat de afstand tot het werknemerschap het grootst is (de IB-ondernemers), een andere en langere periode van voortzetting van de – in beginsel juist alleen voor werknemers geldende – pensioenopbouw toe te staan dan de andere subgroepen ex-werknemers (zoals genietters van resultaat uit overige werkzaamheden, werknemers die in dienst treden bij een werkgever zonder (of met een slechtere) pensioenregeling en directeur-grotoaandeelhouders). Bovendien is het voor de pensioenuitvoerder vrijwel onmogelijk om vast te stellen of hij te maken heeft met een IB-ondernemer of met bijvoorbeeld een resultaatgenieter. Het uitvoeringsbedrijf beschikt immers niet over de gegevens die voor deze beoordeling van belang zijn. Een onjuiste beoordeling kan ertoe leiden dat de volledige pensioenaanspraak wordt belast.

Ook is er geen goede rechtvaardigingsgrond voor het onderscheid dat zou ontstaan tussen enerzijds zelfstandigen die voorheen als werknemer deelnamen en die wel de mogelijkheid zouden krijgen om tien jaar fiscaal gefacilieerd vrijwillig voort te zetten op basis van het voormalige loon en anderzijds zelfstandigen zonder voorafgaande deelname aan de pensioenregeling, die niet fiscaal gefacilieerd vrijwillig kunnen voortzetten. Anders dan bij een termijn van drie jaar kan bij een termijn van tien jaar niet worden gesteld dat sprake is van een overgangperiode; er kan niet in

redelijkheid worden gesteld dat er gedurende een periode van tien jaar nog een zodanige band met het werknemerschap aanwezig is, dat dit het onderscheid rechtvaardigt.

Verder is nog van belang dat nog geen dekking is aangedragen met betrekking tot de aan de gevraagde verruiming verbonden budgettaire consequenties.

In de praktijk is overigens ook niet gebleken dat het ontbreken van de mogelijkheid om langer dan drie jaar de pensioenopbouw in de tweede pijler voort te zetten een belemmering is om de overstap te maken van het werknemerschap naar het ondernemerschap. Het is bovendien de vraag in hoeverre een langdurige voortzetting van de deelname aan een dergelijke werknemerspensioenregeling past bij een daadwerkelijke keuze voor het ondernemerschap.

Conclusie

Gelet op de hierboven toegelichte bezwaren, acht ik het onwenselijk om mogelijkheden tot waardeoverdracht tussen tweede en derde pijler te introduceren, dan wel om op het punt van de vrijwillige voortzetting van de pensioenopbouw tot een aanpassing van de fiscale regelgeving over te gaan.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner