

Vergaderjaar 2006–2007

30 413

Regels betreffende pensioenen (Pensioenwet)

Nr. 100

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2007

Inleiding

Bij de parlementaire behandeling van de Pensioenwet (Kamerstuk 30 413, nr. 62 Verslag van het wetgevingsoverleg en Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2006–2007, nr. 3, blz. 79–113), is de Tweede Kamer toegezegd de pensioenopbouw door zelfstandigen te onderzoeken en daarbij ook aandacht te schenken aan de aspecten fiscaliteit en waardeoverdracht (Kamerstukken II 2006/07, 30 413, nr. 53). De Kamer heeft bij motie gevraagd daarbij te betrekken de mogelijkheid van een «open pensioenfonds» voor zelfstandigen in de tweede pijler, alsmede (overige) mogelijkheden voor pensioenopbouw in de tweede pijler voor zelfstandigen (Kamerstukken II 2006/07, 30 413, nr. 78).

Daarnaast heeft de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd bij dit onderzoek terug te komen op de fiscale facilitering van de verruiming van de termijn van vrijwillige voortzetting (Kamerstukken II 30 413, 2006/07, nr. 75 en Kamerstukken I 2006/07, 30 413, nr. C).

De voorliggende brief strekt tot inlossing van genoemde toezeggingen en tot uitvoering van genoemde motie. De brief zenden wij u mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken.

Uit diverse onderzoeken (zie onder meer EIM, «Pensioen van ondernemers», 2006) blijkt dat het aantal zelfstandigen dat pensioen opbouwt naar verhouding lager is dan bij werknemers. Daarnaast bestaat het beeld dat qua omvang de pensioenopbouw bij zelfstandigen eveneens achter blijft bij die van werknemers.

Dat roept de vraag op of er knelpunten zijn bij de opbouw van pensioen door zelfstandigen en zo ja of overheidsmaatregelen nodig en effectief zijn om die knelpunten weg te nemen. Daartoe zijn allereerst de bestaande mogelijkheden voor pensioenopbouw binnen de tweede en derde pijler onder de loep genomen. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met organisaties van zelfstandigen. Deze gesprekken hebben een beeld gegeven van

de achtergronden van de feiten. Tevens zijn door de organisaties opties aangedragen ter stimulering van de pensioenopbouw door zelfstandigen. Deze worden gepresenteerd en van een reactie voorzien.

Uitgangspunten

In deze notitie wordt een aantal uitgangspunten gehanteerd over de rol van zelfstandigen en voor het beoordelen van varianten:

1. Zelfstandigen dragen een grote mate van eigen verantwoordelijkheid voor het zelf treffen van voorzieningen op de terreinen ziekte, arbeidsongeschiktheid en pensioenen. Wel is het van belang dat zelfstandigen in staat zijn bepaalde risico's te dragen. Dit houdt in dat zij zich op de private markt tegen redelijke tarieven moeten kunnen verzekeren. In die gevallen waarin de private markt hier niet in voorziet, kan de overheid bezien of er reden is voor overheidsingrijpen, bijvoorbeeld omdat sprake is van een bijzonder maatschappelijk belang. Voorzover zich knelpunten voordoen, zal in deze notitie dan ook worden bezien of en hoe overheidsingrijpen zinvol is.
2. Overheidsmaatregelen moeten effectief en proportioneel zijn. Dat houdt ten eerste in dat een overheidsmaatregel een belemmering voor de pensioenopbouw van zelfstandigen of voor de start als zelfstandige kan wegnemen. Ten tweede moet het aangrijpingspunt voor de maatregel door specifiek de overheid kunnen worden beïnvloed. Ten slotte is hierbij relevant dat thans het zelfstandig ondernemerschap vooral toeneemt in de bouw, de ICT en de zakelijke dienstverlening. Maatregelen die voor die sectoren niet van betekenis zijn, hebben daarom een beperkte reikwijdte.

Mogelijkheden pensioenopbouw voor zelfstandigen

Onder het begrip «zelfstandige» verstaan we in deze brief zowel de ondernemer in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 («IB-ondernemer») als de genietter van resultaat uit overige werkzaamheden («resultaatgenieter»). Overigens wordt in het spraakgebruik de directeur-grootheidhouder (dga) ook vaak als zelfstandige aangeduid. Het onderscheid is vooral in de fiscaliteit van belang. Waar nodig zullen we deze categorieën onderscheiden.

Het is niet mogelijk om aan te geven onder welke categorie een zzp-er (zelfstandige zonder personeel) valt. Dit begrip dat noch in de fiscaliteit noch in de pensioenwetgeving voorkomt wordt in deze brief niet gebruikt.

In de pensioenopbouw worden drie pijlers onderscheiden.

Tabel 1: Pensioenopbouw werknemers en zelfstandigen in drie pijlers

Werknemers	Zelfstandigen
Eerste pijler: AOW Tweede pijler: collectief aanvullend pensioen	Eerste pijler: AOW Tweede pijler: <ul style="list-style-type: none">• Vrijwillige voortzetting bij een bedrijfstakpensioenfonds• Verplichte aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds Verplichte aansluiting bij een beroepspensioenregeling
Derde pijler: individueel aanvullend pensioen: <ul style="list-style-type: none">• Lijfrente	Derde pijler: <ul style="list-style-type: none">• Lijfrente• Fiscale oudedagsreserve (alleen IB-ondernemers)

De eerste pijler betreft de AOW, die voor alle ingezetenen toegankelijk is. De tweede pijler wordt gevormd door de collectieve arbeidspensioenen. De derde pijler bestaat uit individuele pensioenvoorzieningen. De tweede en derde pijler zijn wezenlijk verschillend. Daaraan ligt ten grondslag dat pensioenafspraken in de tweede pijler worden gemaakt in het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen sociale partners en neerslaan in collectieve, verplichte en solidaire regelingen. Derde pijlerpensioenen zijn individuele, niet-solidaire producten. Hooguit vrijwillig wordt in de derde pijler een collectiviteit gevormd.

Voor zelfstandigen zijn zowel in de tweede als in de derde pijler mogelijkheden voor fiscaal gefacilieerde pensioenopbouw. Zo bestaat er in de tweede pijler voor alle zelfstandigen (dus ook de resultaatgenieters en de dga) die voorheen als werknemer deelnamen aan een pensioenregeling de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting van die deelname. Voor ex-deelnemers die aansluitend als IB-ondernemer starten, is vrijwillige voortzetting mogelijk gedurende maximaal tien jaar (waarvan de eerste drie jaar fiscaal gefacilieerd), voor andere ex-deelnemers gedurende maximaal drie jaar (eveneens drie jaar fiscaal gefacilieerd). De fiscale faciëring is mogelijk op basis van het laatstgenoten loon. Voor sommige zelfstandigen geldt, eveneens in de tweede pijler, de verplichte aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt voor schilders en stukadoors (afbouw- en natuursteenbedrijf). Zo is iedereen die in de schildersector werkzaam is, werknemers maar ook ondernemers met en zonder personeel, verplicht aangesloten bij het bedrijfstakpensioenfonds voor het Schilders-, Afwerkings- en Glaszetbedrijf. Daarnaast geldt voor zelfstandigen in een aantal medische beroepsgroepen en beroepsgroepen als het loodswezen en kunstenaars verplichte deelname aan een beroepspensioenregeling op grond van de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Daarnaast hebben zelfstandigen, net als andere belastingplichtigen (inclusief werknemers), toegang tot de lijfrentefaciliteiten in de derde pijler.

IB-ondernemers hebben bovendien de mogelijkheid om door middel van de fiscale oudedagsreserve (FOR) fiscaal gefacilieerd een oudedagsvoorziening op te bouwen zonder dat het geld tijdens de opbouwperiode de eigen onderneming hoeft te verlaten.

Naast de fiscaal gefacilieerde mogelijkheden tot pensioenopbouw hebben zelfstandigen overigens nog andere mogelijkheden om te voorzien in hun pensioeninkomen, zoals het op het moment van pensionering verkopen van het eigen bedrijf. IB-ondernemers kunnen de belastingheffing over de stakingswinst (tot een bepaald maximumbedrag aan stakingswinst) desgewenst uitstellen door het bedingen van een lijfrente.

Oorzaken beperkte pensioenopbouw zelfstandigen

Zelfstandigen blijken de thans bestaande mogelijkheden tot pensioenopbouw in de tweede en derde pijler in de praktijk doorgaans niet volledig te gebruiken. Zoals aangegeven door de organisaties van zelfstandigen en ook blijkt uit onderzoek, zijn daar verschillende redenen voor. In de eerste plaats vinden zelfstandigen de kosten voor pensioenopbouw te hoog.

Ten tweede worden pensioenproducten vaak weinig transparant gevonden en is er onbekendheid met de verschillende mogelijkheden van pensioenopbouw en de fiscale faciëring daarvan.

Een derde reden is het beperkte pensioenbewustzijn onder zelfstandigen. Het belang van een adequaat pensioen wordt door zelfstandigen vaak onderschat, terwijl de financiële ruimte die ontstaat als gevolg van de verkoop van het eigen bedrijf bij pensionering vaak wordt overschat.

Bovendien worden de beschikbare middelen vaak liever in het bedrijf geïnvesteerd dan in een pensioenvoorziening.

Ten vierde noemen deze organisaties de onmogelijkheid van waardeoverdracht van de tweede naar de derde pijler. Tot slot is door sommige partijen de wens geuit tot een verruiming van het fiscale kader in de derde pijler.

Over deze mogelijke oorzaken kan het volgende worden opgemerkt. Ten aanzien van de kosten voor de pensioenopbouw dient te worden bedacht dat voor het opbouwen van pensioen een substantieel deel van het inkomen moet worden gereserveerd. De premie voor een tweede pijler pensioen voor werknemers bedraagt gemiddeld 20% van het bruto loon. Voor werknemers geldt dat hun pensioenpremie doorgaans door de werkgever wordt afgedragen. Daarbij is gewoonlijk ook sprake van een werkgeversdeel. Dit deel is niet zichtbaar, maar maakt wel degelijk onderdeel uit van de totale premie-inleg voor pensioenopbouw. Bovendien komt het voor werknemers betaalde werkgeversdeel van de premie ten laste van de totale arbeidsvoorwaardenruimte. In die zin wordt ook het werkgeversdeel van de premie – zij het indirect – door de werknemer zelf gedragen. Voor zelfstandigen zijn de premielasten voor pensioen direct zichtbaar, omdat zij deze volledig zelf dienen te betalen; bij zelfstandigen zijn werkgever en werknemer als het ware in een persoon verenigd. De hoogte van de premie-inleg is door de overheid niet te beïnvloeden. Het voorgaande neemt niet weg dat er sprake kan zijn van kostenverschillen tussen tweede en derde pijlerproducten als gevolg van verschillen tussen collectieve of individuele producten. Voor collectiviteiten kunnen schaalvoordelen leiden tot lagere kosten. Daarnaast kan de kostenstructuur tussen uitvoerders van tweede en derde pijlerproducten verschillen.

Ten aanzien van de opmerking over waardeoverdracht dient te worden aangetekend dat het verbod op waardeoverdracht van tweede naar derde pijler geen belemmering vormt voor het opbouwen van pensioen door zelfstandigen. In de praktijk betekent het ook geen belemmering voor de overstap van werknemer naar zelfstandig ondernemerschap. De bestaande rechten blijven immers gewaarborgd en zullen veelal – afhankelijk van de regeling – geïndexeerd worden. Dat laatste is in de derde pijler meestal niet het geval. Het verbod op waardeoverdracht van de tweede naar de derde pijler leidt daarom doorgaans ook niet tot een financiële achteruitgang van het opgebouwde pensioen.

Aangedragen opties

Er zijn in de gesprekken met organisaties van zelfstandigen diverse mogelijkheden genoemd om de eerder aangehaalde knelpunten in de pensioenopbouw zoals door organisaties van zelfstandigen genoemd, te mitigeren of weg te nemen:

- Het treffen van een collectieve regeling in de derde pijler;
- Waardeoverdracht van de tweede naar de derde pijler;
- Het instellen van een «open fonds» in de tweede pijler;
- De mogelijkheid van vrijwillige aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds;
- Het verruimen van fiscale kaders;
- Het verhogen van het pensioenbewustzijn.

Collectieve regeling in de derde pijler

Thans reeds zijn er diverse mogelijkheden om collectieve regelingen voor zelfstandigen vorm te geven. Het (stimuleren van het) gebruik van dergelijke regelingen is aan organisaties van zelfstandigen.

Met collectieve regelingen kunnen kostenvoordelen worden behaald ten

opzichte van individuele regelingen. Zo kunnen in de derde pijler collectieve pensioenregelingen bij verzekeraars worden afgesloten die specifiek gericht zijn op zelfstandigen. In de afgelopen periode heeft een aantal organisaties van zelfstandigen hiertoe al initiatieven genomen, zoals FNV Zelfstandigen, het Platform Zelfstandige Ondernemers en het Alternatief voor Vakbond.

Organisaties van zelfstandigen kunnen ook zelf een verzekeraar oprichten in de vorm van een onderlinge waarborgmaatschappij. In dat geval kunnen de activiteiten beperken tot alleen het eigen domein en komen eventuele winsten grotendeels ten goede aan de leden (de verzekeringnemers). Zelfstandigen hebben op de private markt binnen de huidige kaders dus al de mogelijkheid zich tegen voordelige tarieven collectief te verzekeren.

Deze collectieve regelingen in de derde pijler verschillen in een aantal opzichten van pensioenregelingen in de tweede pijler. In de eerste plaats zijn werknemers doorgaans verplicht om deel te nemen aan de pensioenregeling die de werkgever aanbiedt. In de tweede plaats zijn regelingen in de tweede pijler collectieve solidaire regelingen. Ter financiering van het pensioen wordt veelal een doorsneepremie geheven, die voor alle deelnemers gelijk is. Op deze regelingen zijn bovendien de bepalingen van de Pensioenwet van toepassing. Dat betekent onder andere dat gelijke behandeling naar geslacht, arbeidsduur, leeftijd en gezondheid verplicht is. In de derde pijler gelden deze verplichtingen niet. Het derde verschil dat nauw samenhangt met de zojuist genoemde verplichte gelijke behandelingsaspecten in tweede pijlerproducten, is dat binnen de tweede pijler mogelijkheden tot waardeoverdracht bestaan en dat waardeoverdracht van de tweede naar de derde pijler niet mogelijk is.

Waardeoverdracht van tweede naar derde pijler

Bij waardeoverdracht in de tweede pijler zijn het hanteren van seksen-neutrale tarieven, het verbod op medische keuring en het verbod op afkoop belangrijke uitgangspunten die de solidariteit waarborgen. Voor de derde pijler gelden deze uitgangspunten niet. Om die reden is waardeoverdracht van de tweede naar de derde pijler thans niet mogelijk. Door sommige organisaties van zelfstandigen is voorgesteld om die mogelijkheid te creëren.

Het ongeclausuleerd mogelijk maken van waardeoverdracht naar de derde pijler, doet afbreuk aan bovenstaande solidariteitswaarborgen. Na de overdracht naar de derde pijler gelden bovenstaande uitgangspunten immers niet meer. Juist om dat te voorkomen en om het risico af te wenden dat de solidariteit te niet wordt gedaan, is er geen mogelijkheid van waardeoverdracht naar de derde pijler. Waardeoverdracht is immers een vrijwillige keuze. Dat zal ertoe leiden dat degene die beter worden van waardeoverdracht dat zullen doen en dat de kosten daarvan betaald worden door degene die – verplicht – achterblijven. Daarnaast kan waardeoverdracht naar de derde pijler tot gevolg hebben dat het opgebouwde pensioenvermogen wordt afgekocht, waarbij overigens wel direct fiscaal afgerekend moet worden, en besteed wordt aan andere doeleinden. Het risico bestaat dan dat in dat geval na pensionering alsnog een (financieel) beroep op de overheid wordt gedaan.

Wanneer er voor zelfstandigen in de derde pijler een collectieve, solidaire pensioenregeling tot stand komt die wel voldoet aan de eerder genoemde verplichtingen en uitgangspunten, zou het recht op waardeoverdracht naar een dergelijke regeling nader bezien kunnen worden. Het is echter eerst aan zelfstandigen om een dergelijke regeling te realiseren. Tot op heden is een dergelijke regeling niet tot stand gekomen.

Zoals eerder aangegeven, is het ook niet te verwachten dat een dergelijke mogelijkheid tot waardeoverdracht de pensioenopbouw bij zelfstandigen daadwerkelijk stimuleert.

«Open fonds» in de tweede pijler

Een stap verder dan het introduceren van waardeoverdracht naar de derde pijler, zou zijn een pensioenfonds voor zelfstandigen binnen de tweede pijler, met dezelfde solidariteitskenmerken als de huidige pensioenfonds. Het Alternatief voor Vakbond (AVV) streeft een dergelijk fonds na voor freelancers en zelfstandigen zonder personeel. Het AVV wil dat het fiscale kader van de tweede pijler geldt voor een dergelijk fonds. Ook wordt in het voorstel van het AVV waardeoverdracht naar een dergelijk fonds mogelijk.

Bij een dergelijk «open» fonds zijn wel een paar opmerkingen te plaatsen, op grond waarvan getwijfeld kan worden aan de bijdrage van een dergelijke fonds aan de stimulering van de pensioenopbouw door zelfstandigen.

Kenmerkend voor tweede pijlerproducten is solidariteit en collectiviteit. Voor de pensioenfonds waarop de Pensioenwet van toepassing is, wordt daaraan uitvoering gegeven via de centrale relatie tussen de werkgever, de werknemer en de pensioenuitvoerder. Omdat bij een fonds voor zelfstandigen de werkgever afwezig is, wordt bij een dergelijk fonds een nog sterker beroep op de onderlinge solidariteit tussen die zelfstandigen gedaan. Een «open» fonds betekent dat sprake is van een vrijwillige keuze met betrekking tot de toetreding tot dat fonds. Maar de solidariteitskenmerken van tweede pijlerproducten leiden ertoe dat niet alle zelfstandigen zullen toetreden tot een «open fonds». Zo is de te hanteren doorsneepremie die verbonden is aan een dergelijk solidair fonds, voor jongere deelnemers financieel minder aantrekkelijk dan voor oudere deelnemers. Jongeren zullen daarom eerder een particulier pensioenproduct kiezen, terwijl ouderen op de particuliere markt duurder uit zijn en eerder zullen participeren in een fonds. Het verdisconteren van dit (mogelijke) effect leidt tot een opwaartse druk op de initiële premie voor het open fonds, wat deelname voor (nog) meer potentiële deelnemers financieel onaantrekkelijk maakt. Ook de wettelijk verplichte gelijke behandeling van mannen en vrouwen zal bij een vrijwillig fonds tot een dergelijk effect leiden. Gegeven de langere levensverwachting van vrouwen in combinatie met de doorsneepremie, zullen mannen eerder overwegen niet in het fonds deel te nemen.

Alleen verplichte deelname kan dergelijke effecten tegengaan, zoals het geval is bij de verplichte deelname in beroepspensioenregelingen. Maar als men niet voor die bestaande mogelijkheid van een verplichte deelname in een beroepspensioenregeling opteert (bv. omdat niet duidelijk is hoe de groep is die moet worden afgebakend waarvoor het fonds geldt), rijst de vraag hoe men dan aan die solidariteitskenmerken van tweede pijlerproducten tegemoet kan komen.

Een pensioenfonds voor zelfstandigen in de tweede pijler is dus mogelijk, maar impliceert zware solidariteitseisen hetgeen zich niet verhoudt tot het door zelfstandigen gewenste «open» karakter.

Vrijwillige aansluiting

Een ander voorstel dat deelname aan een collectieve regeling betreft, is de invoering van de vrijwillige aansluiting door zelfstandigen bij een bedrijfstakpensioenfonds. Daarbij gaat men ervan uit dat de keuze voor aansluiting vrijwillig is; na aansluiting geldt deze echter zolang men als zelfstandige werkzaam is in de betreffende sector. Dit laatste hangt samen met de zogenoemde domeinafbakening. Deze domeinafbakening, die

inherent is aan de uitvoering van pensioenregelingen in de tweede pijler en die de binding met de betreffende sector tot uitdrukking brengt, impliceert namelijk dat vrijwillige aansluiting alleen mogelijk is zolang de zelfstandige binnen de bedrijfstak van het pensioenfonds werkzaam is.

De voorgestelde mogelijkheid van vrijwillige aansluiting dient te worden onderscheiden van de bestaande mogelijkheid van vrijwillige aansluiting voor werkgevers: de voorgestelde mogelijkheid tot aansluiting geldt voor de betrokkenen zelf en niet voor hun werkgever.

De voorgestelde mogelijkheid van vrijwillige aansluiting dient eveneens te worden onderscheiden van de mogelijkheid tot vrijwillige voortzetting. Verschillen tussen de voorgestelde mogelijkheid van vrijwillige aansluiting en de regeling van de vrijwillige voortzetting zijn:

- bij de voorgestelde mogelijkheid van vrijwillige aansluiting geldt geen maximumtermijn en bij de vrijwillige voortzetting wel (namelijk maximaal tien jaar voor IB-ondernemers en drie jaar voor overige ex-deelnemers);
- bij de voorgestelde mogelijkheid van vrijwillige aansluiting is relevant in welke branche men werkzaam is; bij de vrijwillige voortzetting is juist van belang in welke branche men in het verleden werkzaam was.

Vrijwillige aansluiting betekent deelname aan een collectieve, solidaire regeling. Bij het openstellen van de mogelijkheid van vrijwillige aansluiting door zelfstandigen bestaat, vanwege de in het voorstel opgenomen onmogelijkheid van vrije uittreding zolang men werkzaam is in de desbetreffende sector, de kans dat alleen slechte risico's zich aansluiten, met als gevolg een opwaartse druk op de premies. Verder zou vrijwillige aansluiting geen oplossing betekenen voor de velen die thans in de ICT-sector of in de zakelijke dienstverlening starten als zelfstandige en een tweede pijlerpensioen willen opbouwen, omdat in die sectoren geen bedrijfstakpensioenfonds bestaat waarbij zij zouden kunnen aansluiten.

Verruiming fiscale kaders

Vanuit organisaties van zelfstandigen is geopperd de fiscale kaders in de derde pijler te verruimen. Ook in het rapport van MKB-Nederland is dit opgenomen (Delta Lloyd en MKB-Nederland, «Gelijke behandeling van pensioen in werknemers- en ondernemerssfeer», augustus 2006). Hierbij wordt erop gewezen dat het fiscale kader voor derde pijlerproducten minder ruim is dan voor tweede pijlerproducten. Veel zelfstandigen zouden daardoor niet de mogelijkheid hebben een met werknemers vergelijkbare oudedagvoorziening op te bouwen.

De verschillen in opbouwmogelijkheden tussen beide pijlers vloeien met name voort uit het feit dat met het uitwerken van de grenzen in de tweede pijler is aangesloten bij hetgeen sociale partners plegen af te spreken omtrent het pensioen. Daarbij zijn ten behoeve van de flexibiliteit ruime normen vastgesteld, waarbinnen sociale partners de feitelijke grenzen vaststellen. Hierbij is tevens rekening gehouden met het feit dat werkgevers een natuurlijk belang hebben om de pensioenregeling zo goedkoop mogelijk te houden.

De relatief lage pensioenopbouw door zelfstandigen blijkt in de praktijk echter niet te worden veroorzaakt door het ontbreken van voldoende fiscale ruimte, maar door andere oorzaken. Er zijn geen aanwijzingen dat de fiscale kaders in de derde pijler over de gehele linie knellen. Het overgrote deel van de zelfstandigen benut de thans bestaande kaders niet of onvolledig. Verruiming van de fiscale kaders zal voor hen zeker geen impuls zijn voor extra pensioenopbouw.

Naast het voorstel om de ruimte in de derde pijler te verruimen, is het idee geopperd om zelfstandigen de mogelijkheid te geven om bij een verzekeraar of bank op een geblokkeerde rekening te sparen uit het netto-inkomen, zonder dat vermogensrendementsheffing hoeft te worden afgedragen over het aldus ten behoeve van de oudedagsvoorziening opgebouwde vermogen.

Als – enerzijds – dit idee generieke uitwerking krijgt, heeft dat forse budgettaire consequenties. Als – anderzijds – aan dit idee voorwaarden worden verbonden om te waarborgen dat het opgebouwde vermogen ook daadwerkelijk wordt gebruikt als oudedagsvoorziening, ontstaat een nieuw regime dat qua voorwaarden vergelijkbaar is met het huidige lijfrenteregime. Omdat bij het lijfrenteregime veelal nog kan worden geprofiteerd van het tariefsverschil (de premie is vaak aftrekbaar tegen een hoger tarief dan het tarief waartegen de uitkering wordt belast), lijkt de toegevoegde waarde van een dergelijke variant nihil.

Pensioenbewustzijn en transparantie pensioenproducten

Ten slotte wordt het beperkte pensioenbewustzijn onder zelfstandigen als oorzaak voor hun beperkte pensioenopbouw nader bezien. Alle gesproken organisaties van zelfstandigen hechten aan vergroting van dit pensioenbewustzijn. In hun ogen draagt meer en begrijpelijke voorlichting over de beschikbare pensioenproducten hieraan bij.

Niet alleen onder zelfstandigen, maar ook onder werknemers is het pensioenbewustzijn beperkt. Het gebrek aan pensioenbewustzijn heeft voor zelfstandigen grotere gevolgen dan voor werknemers. Werknemers nemen immers veelal op basis van hun arbeidsverhouding verplicht deel in een regeling. Hun beperkte bewustzijn leidt er in ieder geval niet toe dat men geen aanvullend pensioen opbouwt.

Deze gevolgen zijn echter inherent aan de grotere eigen verantwoordelijkheid van zelfstandigen voor pensioenopbouw. Zij moeten zelf de keuze maken op welke wijze zij in hun oudedagsvoorziening willen voorzien. Er zijn tal van organisaties die voorlichting geven over het belang van en de mogelijkheden tot pensioenopbouw door zelfstandigen, zoals belangenorganisaties van zelfstandigen, Kamers van Koophandel, Pensioenkijsker en bijvoorbeeld de Stichting ZZP Nederland. Het zijn dan ook met name deze instanties die maatregelen kunnen nemen ter verhoging van het pensioenbewustzijn van zelfstandigen. Overigens is het doel dat zelfstandigen weloverwogen een keuze maken om al dan niet tot aanvullende pensioenopbouw over te gaan. Die keuze is en blijft aan zelfstandigen zelf.

Verwezen zij ook naar het maatschappelijk debat over pensioenen (zie ook de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 18 juni jl.). De Sociaal-Economische Raad zal in dit kader een aantal bijeenkomsten organiseren met een breed samengestelde groep van betrokkenen en deskundigen. Centrale thema is het gebrek aan pensioenbewustzijn van burgers, de mogelijke oorzaken daarvan en de mogelijkheden om het pensioenbewustzijn te vergroten (AV/PB/2007/19 780).

Vrijwillige voortzetting

Het kabinet heeft toegezegd terug te komen op de fiscale facilitering van de verruiming van de termijn van de vrijwillige voortzetting.

De voor alle ex-werknemers geldende mogelijkheid van vrijwillige voortzetting is (alleen) voor werknemers die aansluitend aan hun deelname als werknemer starten als IB-ondernemer, bij amendement uitgebreid van drie naar tien jaar. Tegemoetkomen aan het verzoek van de Tweede Kamer om deze verruiming van de termijn naar 10 jaar naar de fiscaliteit door te

trekken is onverenigbaar met het uitgangspunt van gelijke behandeling. Terwijl ex-deelnemers die aansluitend aan het werknemerschap starten als IB-ondernemer tien jaar fiscaal gefacilieerd vrijwillig zouden mogen voortzetten op basis van het voormalige loon, zou dat voor overige categorieën ex-deelnemers slechts drie jaar kunnen. Het meest evident komt de ongelijke behandeling naar voren bij een vergelijking met resultaatgenieters die eveneens voorheen als werknemer deelnamen. Maar ook voor ex-deelnemers die als werknemer in dienst treden bij een werkgever die geen pensioenregeling aanbiedt, blijft de termijn van drie jaar gelden, terwijl IB-ondernemers fiscaal gefacilieerd zouden mogen blijven deelnemen gedurende tien jaar. Uitbreiding van de tienjaarstermijn naar alle ex-deelnemers zou op gespannen voet staan met de regels inzake de taakafbakening en is om die reden niet wenselijk.

Naast het bovengenoemde bezwaar aangaande de *doelgroep*, zou ook de *duur* van een fiscale faciëring van tien jaar op juridische bezwaren stuiten. Het betreft dan het onderscheid dat zou ontstaan tussen zelfstandigen die voorheen als werknemer deelnamen en die wel de mogelijkheid hebben om tien jaar fiscaal gefacilieerd vrijwillig te kunnen voortzetten op basis van het voormalige loon, en 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 overgangsperiode; er kan niet in redelijkheid worden gesteld dat er gedurende een periode van tien jaar nog een band met het werknemerschap aanwezig is. De vrijwillige voortzetting is echter niet bedoeld als structurele pensioenvoorziening.

Los van de juridische bezwaren is relevant dat aan een uitbreiding van de fiscale faciëring voor ex-deelnemers tot 10 jaar budgettaire consequenties zijn verbonden van indicatief € 25 mln.

Gezien de budgettaire en juridische bezwaren, kan het kabinet niet ingaan op de wens van de Tweede Kamer om de verruiming van de termijn voor vrijwillige voortzetting naar 10 jaar voor IB-ondernemers, zoals die bij amendement in de Pensioenwet is opgenomen, fiscaal te faciëren. Het kabinet is van mening dat dit de mogelijkheid tot een adequate pensioenopbouw niet in de weg staat gezien de bestaande mogelijkheden in de derde pijler.

Beroepspensioenen

Een afzonderlijk punt met betrekking tot de fiscale aspecten van pensioenen betreft het fiscale kader voor beroepspensioenen, waarover nog overleg plaatsvindt met de Unie voor Beroepspensioenfondsen. Voor de Wet verplichte beroepspensioenregeling gelden overeenkomstige bepalingen als de Pensioenwet. Tevens kennen beroepspensioenregelingen enkele zware solidariteitskenmerken. Het ligt daarom voor de hand aan te sluiten bij het tweede pijler regime.

Conclusies

Zelfstandigen zijn in hoge mate zelf verantwoordelijk voor het treffen van oudedagsvoorzieningen. Hier ligt alleen een rol voor de overheid als sprake is van evidente knelpunten voor het zelf kunnen dragen of verzekeren van risico's, of indien een bijzonder maatschappelijk belang aan de orde is. Tevens moeten eventuele overheidsmaatregelen effectief en proportioneel zijn. Zij dienen een daadwerkelijke impuls voor de pensioenopbouw van zelfstandigen in te houden en vast moet staan dat het juist de overheid moet zijn die een dergelijke maatregel moet nemen.

Het kabinet concludeert dat zelfstandigen binnen het huidige stelsel verschillende mogelijkheden hebben tot pensioenopbouw in de tweede en derde pijler en dat om die reden nadere overheidsmaatregelen niet direct geboden zijn. Gelet op de in deze brief genoemde juridische en budgettaire bezwaren kan het kabinet niet overgaan tot fiscale facilitering van de verlenging van de vrijwillige voortzettingstermijn voor (alleen) IB-ondernemers naar tien jaar, zoals bij amendement opgenomen in de Pensioenwet. Dit is onverenigbaar met het uitgangspunt van gelijke behandeling.

Een aandachtspunt is verder de mogelijkheid van waardeoverdracht van de tweede naar de derde pijler. Indien er voor zelfstandigen in de derde pijler een collectieve, solidaire regeling tot stand komt die voldoet aan de solidariteitskenmerken van een tweede pijlerproduct, is het kabinet – ondanks de hiervoor genoemde twijfels over de toegevoegde waarde daarvan – bereid te bezien hoe het recht op waardeoverdracht naar een dergelijke regeling uitgebreid zou kunnen worden. Maar dit vereist wel dat de (organisaties van) zelfstandigen een regeling die aan die kenmerken voldoet, realiseren.

Voorts zijn verdere verbeteringen te realiseren door tegemoet te komen aan de breed gedeelde wens om het pensioenbewustzijn van zelfstandigen te vergroten. Naar de mening van het kabinet ligt ook hier een uitdrukkelijke rol voor organisaties van zelfstandigen.

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

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager