Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Minister

Directie

Contactpersoon

nota

Stand van zaken experimenteerwetgeving ZZP en pensioen

Datum
29 oktober 2020

Onze referentie
2020-0000145246

Akkoord SG/DG

1. Status nota
Ter beslissing.

2. Aanleiding
In de voortgangsrapportage Uitwerking pensioenakkoord (d.d. 19 december 2019) heeft u toegezegd experimenten, waarin zelfstandigen kunnen deelnemen aan een pensioenregeling in de tweede pijler, te willen faciliteren door middel van experimenteerwetgeving. U reageerde hiermee op een verzoek uit de sector. Zes partijen hebben een verzoek tot een experiment ingediend: (1) ; (2) ; (3) ; (4) (5) en (6)

3. Beslispunten/advies/beslistermijn
- In een AMvB zullen, zoals gebruikelijk bij experimenteerwetgeving, de nadere kaders voor de experimenten worden opgenomen, zodra hiervoor een wettelijke grondslag is gecreëerd in de Pensioenwet (dat doen we door het mee te laten lopen in de wetgeving rondom herziening van het stelsel). Daarbij baseren we ons op de ingediende experimentvoorstellen, en hetgeen vanuit SZW zelf beleidsmatig en juridisch wenselijk wordt bevonden. Hierover zijn wij ook met de zes bovengenoemde partijen en twee zelfstandigenorganisaties (FNV Zelfstandigen en zzp-Nederland) in overleg. Op basis van de definitieve experimenteerwetgeving en de AMvB zal inzichtelijk worden aan welke voorwaarden de experimenten moeten voldoen. Het is aan de partijen zelf om te beslissen of zij binnen deze voorwaarden willen experimenteren. De nog uit te werken AMvB zal u t.z.t. voorgelegd worden.
- In deze nota treft u een aantal beslispunten aan die op korte termijn ook met de Pensioenfederatie, het Verbond van Verzekeraars en de pensioenuitvoerders die een voorstel voor een experiment hebben ingediend, worden besproken.
- Op dinsdag 3 november vindt er een overleg plaats met deze partijen. Met het oog daarop verzoeken wij u uiterlijk maandag 2 november te reageren op deze nota. Wij nemen uw reactie mee in dat overleg.

4. Uitwerking beslispunten

Directie

Datum
29 oktober 2020

Onze referentie
2020-0000145246

1. Bent u het ermee eens dat de experimenteerwetgeving een beoogde inwerkingtredingsdatum heeft van 1 januari 2022?
   - Het creëren van de wettelijke grondslag in de Pensioenwet voor het toestaan van experimenten in de tweede pijler is onderdeel van het grote wetgevingstraject inzake de uitwerking van het pensioenakkoord. De experimenteerwetgeving volgt daarmee qua proces ook dat wetgevingstraject. Dit betekent dat de experimenteerwetgeving op zijn vroegst een inwerkingtredingsdatum heeft van 1 januari 2022.
   - De beoogde duur van de experimentwetgeving is vier jaar. Met de betrokken partijen wordt nog besproken of dit voldoende tijd is. Mogelijk wordt dit nog met maximaal een jaar verlengd.
   - Een eventuele latere inwerkingtredingsdatum is mogelijk. Vanwege het samenvallen van de transitieperiode naar het nieuwe pensioenstelsel (2022-2026) en de experimenteerperiode kan dit wenselijk zijn.
   - Echter, hebben de betrokken partijen de wens uitgesproken om op afzienbare termijn te starten met de experimenten.
   - Wij adviseren u daarom in te zetten op een beoogde inwerkingtredingsdatum voor de experimentwetgeving van 1 januari 2022. De betrokken partijen vragen hier zelf om.

2. Bent u ermee akkoord dat de experimenteerwetgeving alleen betrekking heeft op de tweede pijler?
   - In de voortgangsrapportage is gesproken over de aansluiting van zelfstandigen in de tweede pijler. Het Verbond van Verzekeraars heeft aangegeven dat zij ook willen experimenteren in de derde pijler. Het gaat hen vooral om de wijze waarop de jaarruimte voor fiscaal gefaciliteerd sparen vastgesteld wordt te vereenvoudigen.
   - Betrokken ambtenaren van het ministerie van Financiën hebben aangegeven dat experimenteren in de derde pijler vraagt om aanpassing of uitzondering op de fiscale wetgeving. Vanuit het ministerie van Financiën is op ambtelijk niveau aangegeven dat dit niet mogelijk is.
   - Wij kunnen hun lijn volgen en vinden experimenten in de derde pijler bovendien van weinig toegevoegde waarde.
   - Zelfstandigen hebben reeds de mogelijkheid om een individueel pensioenproduct af te sluiten in de derde pijler. Hier wordt maar beperkt gebruik van gemaakt door zelfstandigen.
   - Door via de genoemde experimenteerwetgeving vrijwillige aansluiting in de tweede pijler mogelijk te maken krijgen zelfstandigen een extra mogelijkheid erbij. Tevens biedt dit zelfstandigen de mogelijkheid om van de voordelen van solidariteit en collectiviteit mee te profiteren. Ook kan het voor zelfstandigen die deels in loondienst en deels als zelfstandige werkzaam zijn voordelig zijn om pensioen bij dezelfde pensioenuitvoerder op te bouwen.
   - Wij adviseren u de experimenteerwetgeving te richten op de vrijwillige aansluiting in de tweede pijler, omdat zelfstandigen reeds gebruik kunnen maken van de derde pijler en in de tweede pijler de toegang nu voor zelfstandigen zeer beperkt is, dat terwijl de tweede pijler juist voordelen met zich brengt.

3. Bent u ermee akkoord dat voor de zelfstandigen die in het kader van de experimenten pensioen gaan sparen, het beginsel 'geen premie, geen recht' moet gelden?
   - Naar huidig recht geldt nu veelal het beginsel 'geen premie, wel recht' in de situatie waarin de pensioenregeling is ondergebracht bij een pensioenfonds.
   - Het principe van 'geen premie, geen recht' voor experimentdeelnemers is verdedigbaar, omdat er bij deze experimenten sprake is van vrijwilligheid. Daarnaast geldt dat in tegenstelling tot werknemers voor wie de premiebetaling via de werkgever verloopt, zelfstandigen zelf verantwoordelijk zijn voor de premiebetaling. Het is onwenselijk dat als een zelfstandige ervoor kiest geen premie te betalen, hij/zij wel pensioenaanspraken zou opbouwen.
   - Ook voor deelnemers die gebruikmaken van de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting, hanteren pensioenfondsen in de praktijk al het uitgangspunt 'geen premie, geen recht'.
   - Wij adviseren u daarom om voor de experimentdeelnemers het beginsel van 'geen premie, geen recht' te laten gelden.

4. Bent u ermee akkoord dat zelfstandigen die in het kader van de experimenten pensioen sparen, dit fiscaal gefaciliteerd kunnen doen?
   - Werknemers kunnen fiscaal gefaciliteerd pensioensparen. Ook voor zelfstandigen die deelnemen aan een experiment wordt het mogelijk gemaakt om fiscaal gefaciliteerd pensioen te sparen.
   - Verschillende betrokken partijen vragen daarnaast om een andere fiscale behandeling van de premie-inleg door experimentdeelnemers. Zij verzoeken af te stappen van het principe van individuele toetsing op de jaarruimte t.b.v. het fiscaal maximum dat gefaciliteerd gespaard kan worden. Zij vragen op voorhand een garantie dat een bepaalde premie-inleg altijd fiscaal gefaciliteerd is, onafhankelijk van het pensioengevend inkomen. Zij denken namelijk dat wanneer zelfstandigen hun inkomensgegevens moeten doorgeven, dan wel hun pensioengevend loon moeten berekenen, dit een drempel is om pensioen te sparen.
   - Een dergelijk voorstel vraagt om aanpassing van de Wet inkomensbelasting 2001 en een uitzonderingspositie voor experimentdeelnemers. Vanuit het ministerie van Financiën is op ambtelijk niveau aangegeven dat dit niet mogelijk is. Bovendien achten wij dit niet wenselijk. Een van de doelen van de experimenten is immers de verschillen te verkleinen ten aanzien van pensioensparen voor werknemers en zelfstandigen. Een dergelijke uitzonderingspositie draagt hier niet aan bij.
   - Daarom adviseren wij u fiscaal gefaciliteerd pensioensparen door zelfstandigen mogelijk te maken. Ook adviseren wij u om geen andere fiscale behandeling van de premie-inleg door experimentdeelnemers mogelijk te maken

5. Bent u akkoord dat er vooralsnog geen wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor de gegevensuitwisseling op basis van het BSN tussen pensioenuitvoerders en KvK?
   - De Pensioenfederatie heeft aangegeven dat voor een van de experimenten gegevensuitwisseling op basis van het BSN met de KvK noodzakelijk is.
   - Voor gegevensuitwisseling op basis van het BSN is een wettelijke grondslag nodig, hetgeen een proportionaliteits- en noodzakelijkheidstoets vergt. Uit de ervaringen bij BPF Schilders, waar zelfstandigen onder de verplichtstelling vallen, is te leren dat de gegevensuitwisseling op basis van een BSN niet

noodzakelijk is voor de aansluiting van zelfstandigen bij een pensioenregeling.
- Gelet op de ervaringen die BPF Schilders heeft met de gegevensuitwisseling met de KvK lijkt een wettelijke grondslag op dit moment niet aan het noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereisten te kunnen voldoen. Er vindt momenteel nog overleg plaats met de betrokken partijen om hier verder over door te praten en te onderzoeken welke mogelijke alternatieven aanwezig zijn.
- Wij adviseren u vooralsnog geen wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling op basis van een BSN te creëren, omdat op dit moment niet aan het noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereiste kan worden voldaan. Als uit het overleg met de betrokken partijen blijkt dat met een aanvullende onderbouwing wel aan de noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereisten kan worden voldaan, kan opnieuw overwogen worden een wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling te creëren. Wij zullen u dit dan voorleggen.

6. Bent u akkoord dat voor het nabestaandenpensioen geen gebruik wordt gemaakt van hetgeen is opgebouwd voor het ouderdomspensioen?
   - Eén van de experimenten stelt een regeling voor waarin de volledige inleg van de zelfstandige gebruikt kan worden voor opbouw van een kapitaal ten behoeve van een ouderdomspensioen. Bij overlijden van de zelfstandige wordt van het opgebouwde kapitaal voor ouderdomspensioen een nabestaandenpensioen aangekocht.
   - Er zitten verschillen tussen verzekeraars en pensioenfondsen ten aanzien van de aankoop van nabestaandenpensioen. Bij verzekeraars wordt bij overlijden van de deelnemer veelal een deel van het opgebouwde kapitaal voor ouderdomspensioen gebruikt voor de aankoop van het nabestaandenpensioen. Bij pensioenfondsen ligt een dergelijke systematiek niet voor de hand, omdat in geval van een pensioenfonds het opgebouwde kapitaal naar het collectief vloeit op het moment dat een deelnemer overlijdt. Indien het opgebouwde kapitaal voor ouderdomspensioen wordt gebruikt voor de aankoop van een nabestaandenpensioen, wordt de solidariteit aangetast. Bij pensioenfondsen wordt het nabestaandenpensioen, indien de pensioenregeling daarin voorziet, gefinancierd door middel van een premieopslag.
   - Daarnaast lijkt het in verband met het principe van één financieel geheel niet redelijk dat bij overlijden van een werknemer het opgebouwde kapitaal ten behoeve van het ouderdomspensioen vervalt aan het collectief en bij een zelfstandige het opgebouwde kapitaal wordt gebruikt als financieringsbron voor een nabestaandenpensioen. Daarmee wordt door zelfstandigen wel geprofiteerd van het collectief, maar dragen zij minder bij aan het collectief dan werknemers.
   - Wij adviseren u om het voor pensioenfondsen niet mogelijk te maken dat zij bij overlijden van een deelnemende zelfstandige het opgebouwde kapitaal kunnen gebruiken voor de aankoop van een nabestaandenpensioen, vanwege de kernwaarden van een pensioenfonds; solidariteit en collectiviteit.

7. Bent u akkoord dat in geval het experiment een succes is om de experimenteerwetgeving om te zetten in structurele wetgeving en als het experiment geen succes is om vrijwillige *voortzetting* en afkoop mogelijk te maken?
   - Voorafgaande aan de experimenten dient in de regelgeving te worden bepaald hoe wordt omgegaan met de opgebouwde aanspraken na afloop van het experiment. Zowel voor de situatie waarin de experimenten een succes zijn en het politiek en beleidsmatig wenselijk wordt geacht om aansluiting van zelfstandigen structureel mogelijk te maken, als voor de situatie waarin de experimenten geen succes zijn en niet wordt besloten tot structurele invoering.
   - In de wetgeving wordt een evaluatiebepaling opgenomen. Idee is dat uiterlijk zes maanden voor het einde van de werkingsduur van de experimenteer-AMvB een evaluatie naar de Tweede Kamer en Eerste Kamer wordt gestuurd.
   - Indien uit de evaluatie blijkt dat de experimenteerwetgeving een succes is, dan kan worden besloten om de wetgeving om te zetten in structurele wetgeving (al dan niet in aangepaste vorm). De pensioenregelingen voor zelfstandigen kunnen dan (onder voorwaarden) doorlopen, waardoor er geen 'gat' ontstaat voor de deelnemende zelfstandigen.
   - Indien de experimenten geen succes blijken te zijn dan zou vrijwillige voortzetting voor deelnemende zelfstandigen wenselijk kunnen zijn.
   - Ook is het voorstelbaar dat de opgebouwde aanspraak – met instemming van de deelnemende zelfstandige – afgekocht kan worden aan het einde van het experiment. Gezien de korte duur (vier jaar) van het experiment is de verwachting dat het om kleine pensioenen gaat. Een afkoopmogelijkheid voorkomt dat in de pensioenadministratie veel kleine pensioenen komen te staan.
   - Wij adviseren om bij succes te bezien de experimenteerwetgeving om te zetten in structurele wetgeving. Als daartoe te zijner tijd wordt besloten ontstaat er geen 'pensioengat'. Daarnaast adviseren wij om bij geen succes, op basis van de hiervoor omschreven redenen, vrijwillige voortzetting en afkoop mogelijk te maken.

8. Bent u het er mee eens om "tussentijdse opname" niet mogelijk te maken?
   - Verschillende van de experimentvoorstellen vragen ruimte om tussentijdse opname van (een deel van) de premie-inleg mogelijk te maken. Dit omdat zelfstandigen anders niet geneigd zijn geld opzij te zetten voor pensioen, omdat zij in het geval van bedrijfscalamiteiten over hun 'gespaarde geld' willen kunnen beschikken.
   - Ons uitgangspunt is dat de mogelijkheid van tussentijdse opname ingaat tegen de 'beschermingsgedachte', welke juist bij andere keuzemogelijkheden (bv. afkoopregelingen en bedrag ineens) wordt geborgd. Het uitgangspunt voor de experimenten is dat zodra de premie-inleg is omgezet in een pensioenaanspraak het niet meer mogelijk is om de inleg op te nemen. Anders betreft het een vorm van afkoop die op basis van de wetgeving niet is toegestaan.
   - Een van de experimentvoorstellen vraagt ruimte om inleg een jaar aan te houden, voordat er pensioen voor wordt ingekocht. In hun voorstel kan in deze periode een onttrekking worden gedaan.
   - Ons voorstel is om ook deze vorm van tussentijdse opname niet mogelijk te maken. Onze belangrijkste reden is dat een dergelijke mogelijkheid in onze ogen van weinig toegevoegde waarde is.

- Ons voorstel is namelijk pensioenfondsen de ruimte te bieden om (a) de premie-inleg door zelfstandigen op een ander niveau vast te stellen dan de premie-inleg door werknemers; en (b) zelfstandigen de ruimte te laten om de hoogte van de premie-inleg meermaals per jaar te wijzigen. Beide zijn expliciete wensen van de betrokken partijen.
- Hiermee bieden we dus al veel flexibiliteit in de opbouw.
- Bovendien roept een dergelijk voorstel voor tussentijdse opname veel vragen op. Belangrijke vraag is nog of het wel een toegestane taak van pensioenuitvoerders is om pensioenpremie aan te houden voor een bepaalde periode en de inleg pas na verstrijken van die periode de pensioenbestemming te geven. Feitelijk beheren zij dan immers als zijnde een bank een geldbedrag dat niet de pensioenbestemming heeft en waar een deelnemer vrij over kan beschikken. Het is de vraag hoe dit zich verhoudt tot de taakafbakening, oftewel het voorschrift dat een pensioenfonds 'slechts activiteiten in verband met pensioen verricht en werkzaamheden die daarmee verband houden'. De taakafbakening volgt o.a. uit de IORP-richtlijn. Daarnaast roept dit de vraag op welke regels van toepassing zijn voordat het geld is omgezet in pensioenaanspraken.
- Het bovengenoemde voorstel voor tussentijdse opname is ook met DNB besproken. Zij hebben dezelfde bedenkingen.
- Wij adviseren u daarom tussentijdse opname niet mogelijk te maken. Wij adviseren u de flexibiliteit in de premie-inleg door zelfstandigen wel mogelijk te maken.