

Aan de Minister en de Staatssecretaris van Sociale
Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Datum
2 oktober 2013

Onderwerp
Regeldruk in
pensioendomein als
gevolg van flexibele
arbeidsrelaties en
mobiliteit

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/MK/RH/2013/156

Bijlage(n)
2

Geachte heer Asscher, geachte mevrouw Klijsma,

Flexibele arbeid en arbeidsrelaties zijn in onze huidige samenleving niet meer weg te denken. In Nederland is circa 19% van de beroepsbevolking in een flexibele arbeidsrelatie werkzaam. Als zelfstandigen zonder personeel (ZZP-ers) hierbij worden opgeteld, dan is dit percentage inmiddels al ruim 31%. De belangrijkste uitkomst van het onderzoek 'De sociaaleconomische situatie van langdurig flexibele werknemers', uitgevoerd in opdracht van uw ministerie, is dat deze flexibele schil blijft groeien. Het maatschappelijk en economisch belang van flexibele arbeid is inmiddels zo groot, dat mag worden gesteld dat zij van vaste waarde is voor het goed functioneren van arbeidsmarkt en economie. Daarnaast kunnen wij constateren dat de mobiliteit van werknemers met een vast contract sterk is toegenomen. Jaarlijks wisselen 497.000 medewerkers van werkgever. En ook dat is van belang voor de arbeidsmarkt en economie, maar ook zeer relevant voor een goed werkend pensioenstelsel.¹

Wij hebben de afgelopen tijd meerdere signalen van flexibele arbeidskrachten en van bedrijven ontvangen over de toenemende complexiteit van de pensioenregelgeving en over het gebrek aan inzicht in de opgebouwde pensioenaanspraken. De wet- en regelgeving, die geschreven is in een tijd met meer vaste en bestendige arbeidsrelaties, gaat in het pensioendomein kennelijk steeds meer knellen. Wij hebben daarom besloten een onderzoek uit te voeren naar de regeldruk in het pensioendomein als gevolg van de flexibele arbeidsrelaties. Het doel van het onderzoek is om voor burgers, bedrijven en ZZP-ers onnodige drempels en irritaties in kaart te brengen en te komen tot aanbevelingen om deze weg te nemen. Het onderzoek, uitgevoerd door KPMG², identificeert ook mogelijkheden om de regeldruk in het gehele pensioendomein te verminderen, ongeacht het soort arbeidsrelatie en de mate van mobiliteit van de arbeidskrachten. Gezien het belang van een goed werkend pensioenstelsel laten wij deze in het advies niet onvermeld.

¹ Bron: CBS 2013.

² Rapport "Regeldruk pensioenopbouw flexibele arbeidsrelaties: werknemers, zzp-ers en werkgevers", september 2013.

Contact

Wijnhaven 26
2511 GA Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

Toetsingskader

Wij hebben de gevolgen voor de regeldruk van flexibele arbeid(srelaties) en toegenomen mobiliteit beoordeeld aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Gegeven het belang van een goed werkend wettelijk verankerde pensioenvoorziening is het onderzoek vooral op de beantwoording van de vragen 2 en 3 van het toetsingskader gericht. De onderzoeksbevindingen zijn opgenomen in het rapport, dat als bijlage bij deze brief is gevoegd. Op basis van het onderzoek komen wij tot een aantal aanbevelingen om de regeldruk voor burger, bedrijf en ZZP-er merkbaar te verminderen. Deze treft u hieronder aan.

Algemene bevinding ten aanzien van de regeldruk voor flexibele arbeidsrelaties

Het rapport constateert dat het pensioenstelsel niet uitsluitend regeldruk oplevert voor flexibele arbeidsrelaties.³ Zij treedt ook op voor vaste arbeidsrelaties. De regeldruk voor flexibele arbeidsrelaties is echter wel hoger dan die voor vaste. Dit vloeit voort uit een hogere mate van complexiteit bij toepassing van de pensioenregels, een hogere frequentie in de toepassing van deze regels of een combinatie van beide.

Het rapport signaleert dat er inmiddels ook een hogere regeldruk is voor werknemers met een vast dienstverband. Dit duidt erop dat de hogere regeldruk niet alleen het gevolg is van de flexibele aard van de arbeidsrelaties, maar ook veroorzaakt wordt door de toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt.

Minder regeldruk door verbreding van sectoren en vereenvoudiging van de regeling van waardeoverdracht en afkoop

De beperkte contractduur van flexibele arbeidsrelaties heeft tot gevolg dat de omvang van de in die relatie opgebouwde pensioenaanspraken beperkt is. Ook leidt flexibiliteit ertoe dat pensioenaanspraken bij meer fondsen of onder meer regelingen tot stand komen. De flexibele arbeidskrachten hebben daardoor meer dan gebruikelijk te maken met waardeoverdrachten en/of afkoop van pensioenaanspraken. Deze waardeoverdrachten en afkopen kenmerken zich door een ruime uitwisseling van (complexe) informatie en berichten, waardoor voor de betreffende burgers verhoudingsgewijs meer regeldruk optreedt. Deze regeldruk vloeit onder andere voort uit:

- Het vergaren van informatie om in te kunnen schatten of waardeoverdracht de aangewezen optie is;
- Het aanvragen van de noodzakelijke offertes voor waardeoverdracht;
- Het beoordelen en selecteren van de offertes;
- Het kennisnemen van de bevestigingsberichten van de waardeoverdrachten.

³ Voor een raming van de huidige regeldruk, waarvoor de aanbevelingen uit dit advies beogen een minder belastend alternatief te bieden, verwijzen wij korthedshalve naar de inhoud van het rapport.

Waardeoverdrachten kunnen ook voor bedrijven regeldrukgevolgen hebben. In een aantal gevallen zijn bedrijven namelijk gehouden om kosten te maken om een waardeoverdracht voor een werknemer mogelijk te maken. Ziet een flexibele arbeidskracht uiteindelijk af van de waardeoverdracht of afkoop, dan zijn pensioenuitvoerders gehouden om deze 'slapers' permanent als deelnemer in hun bestand te administreren. Dit leidt tot aanzienlijke en ook oplopende administratie- en beheerskosten. Deze kosten zijn bij kleine pensioenaanspraken in de regel hoger dan het bedrag dat uiteindelijk ooit als pensioen tot uitbetaling komt. Hierbij moet worden bedacht dat deze administratie- en beheerskosten via een opslag in de pensioenpremie voor rekening van de burger en het bedrijf komen. Als zodanig zijn zij voor hen (indirect) als doorberekende inhoudelijke nalevingskosten te beschouwen.

De regeldruk voor burgers en bedrijven als gevolg van de toename van het aantal waardeoverdrachten en afkopen kan op een aantal manieren worden teruggebracht:

- Via verbreding door samenvoeging van de sectoren, waarop een pensioenregeling van toepassing is, kan het aantal waardeoverdrachten en afkopen worden beperkt.
- Standaard waardeoverdracht (dus verplicht) van alle kleine pensioenaanspraken, die thans onder de afkoopgrens kleine pensioenen vallen, kan de regeldruk eveneens doen afnemen. Kennisnamekosten, kosten offerteaanvragen et cetera kunnen hierdoor achterwege blijven of aanzienlijk worden teruggebracht. Voor zeer geringe pensioenaanspraken (van enkele euro's) zou hierop nog een uitzondering kunnen worden aangebracht.
- Het openen van de mogelijkheid voor pensioenuitvoerders om direct na het eindigen van de arbeidsrelatie zeer geringe pensioenbedragen (van enkele euro's) af te kopen. Hierdoor kunnen de kennisnamekosten voor burgers ten gevolge van slapersbrieven en de Uniforme Pensioenoverzichten (UPO's) eveneens verminderen. Bovendien nemen hierdoor de administratie- en beheerskosten van pensioenuitvoerders af. Hetgeen kan doorwerken in de hoogte van de pensioenpremie die voor burger en bedrijf geldt dan wel de mogelijkheid kan bieden om hogere rendementen op belegd vermogen te realiseren.
- Als alternatief voor deze voorlaatste mogelijkheid zou kunnen worden overwogen om de zeer geringe pensioenaanspraken (van enkele euro's) af te boeken, zoals de Belastingdienst die mogelijkheid ook heeft voor zeer geringe bedragen. Ook op deze wijze kunnen de kennisnamekosten, de administratie- en beheerskosten, afnemen.

Al deze maatregelen vereisen aanpassing van de geldende pensioenregelgeving.

Wij adviseren om de sectoren in het pensioendomein (door samenvoeging) te verbreden, zodat werkgevers en werknemers minder vaak gedwongen zijn om naar andere regelingen of fondsen over te gaan.

Wij adviseren als minder belastend alternatief bij kleine pensioenaanspraken over te gaan tot de invoering van één of meerdere van de volgende mogelijkheden:

- een verplichte waardeoverdracht van de kleine pensioenaanspraken (die qua hoogte blijven onder de huidige afkoopgrens kleine pensioenen),
- de verplichte afkoop door pensioenuitvoerders van zeer kleine pensioenbedragen (van enkele euro's), direct na het eindigen van het dienstverband, en/of
- de mogelijkheid voor pensioenuitvoerders om zeer kleine pensioenaanspraken (van enkele euro's) af te boeken.

Vereenvoudigen van de informatievoorziening en terugbrengen van het aantal (pensioen)berichten

Pensioenuitvoerders zijn voor alle “pensioentjes” van de flexibele arbeidskrachten verplicht om aan de betreffende deelnemer (periodiek) informatie, gegevens en overzichten te verstrekken. Daartoe behoort bijvoorbeeld het jaarlijks te verstrekken Uniform Pensioen Overzicht (UPO). Flexibele arbeidskrachten ontvangen hierdoor meer en vaker dan vast personeel vergelijkbare en soms zelfs volkomen identieke berichten van verschillende pensioenuitvoerders.

Om deze kennisnamekosten terug te dringen kan de burger de keuzemogelijkheid worden geboden om de voor hem relevante informatie en gegevens via één pensioeninformatieportal te ontsluiten. Zo kan worden voorkomen dat een deelnemer telkens inhoudelijk dezelfde brieven moet lezen. De digitale ontsluiting via de portal maakt ook het bewaren en archiveren van de voor hem relevante pensioeninformatie minder bewerkelijk en belastend. Het kwijtraken van overzichten of de uitpuilende schoendozen met overzichten zijn hierdoor verleden tijd. Het aanbieden van informatie via één portal biedt tegelijkertijd de mogelijkheid om de opgebouwde pensioenaanspraken in één totaaloverzicht te presenteren, zodat de burger sneller en makkelijker zicht heeft op wat hij bij pensionering kan en mag verwachten. Bij het inrichten van de portal moet (het verhogen van) de begrijpelijkheid van de pensioenoverzichten en de pensioeninformatie voorop staan. Ook moeten doublures in informatie worden voorkomen. Op deze wijze is de burger beter in staat om te bepalen of hij aanvullende financiële voorzieningen moet treffen. Te denken valt aan een informatieportal die enerzijds (een samenhangend) inzicht gaat geven in het opgebouwde pensioen en anderzijds voor de burger de huidige papieren informatiedragers gaat vervangen en stroomlijnen. De portal kan worden gezien als een doorontwikkeling van de reeds bestaande portal www.mijnpensioenoverzicht.nl, die thans de pensioenoverzichten van deelnemers ontsluit. Met deze aanbeveling tot inrichting van de portal gaat alle communicatie over de eerste en tweedepijler pensioenen via de portal verlopen.

De ontwikkeling en implementatie van de portal en de ontsluiting van informatie en berichten via deze portal vereisen aanpassingen in de pensioenregelgeving. De voorgestelde wijze van informatieverstrekking via de portal moet namelijk wettelijk zijn verankerd. Tegelijkertijd moet in de regelgeving worden vastgelegd dat de huidige wettelijke verplichtingen om papieren startersbrieven, UPO's en dergelijke te verstrekken komen te vervallen, als de burger de keuze voor de digitale ontsluiting heeft gemaakt.

Wij adviseren:

- **de pensioenregelgeving zo aan te passen dat het mogelijk wordt om alle pensioeninformatie via één portal te ontsluiten en te verstrekken, als de burger daartoe de keuze heeft gemaakt;**
- **de pensioenregelgeving zo aan te passen dat de verplichting tot het versturen van papieren informatiedragers komt te vervallen, als de burger voor ontsluiting via de portal heeft gekozen;**
- **samen met de koepels van pensioenfondsen en pensioenverzekeraars deze informatieportal te ontwikkelen en te implementeren.**

Vermindern van regeldruk voor de ZZP-er door aanpassing van de vaststellings- en afdrachtssystematiek voor de verschuldigde pensioenpremie

Volgens het onderzoek 'Pensioen van zelfstandigen' van uw ministerie nemen circa 48.000 ZZP-ers verplicht deel aan een bedrijfstakpensioenfonds (bijvoorbeeld in de bouw en het schildersbedrijf). De ZZP-er ervaart bij een voor hem verplicht tweede pijler pensioen regeldruk als werkgever én als werknemer. Dat komt omdat hij in feite tegelijkertijd "werkgever" en "werknemer" is. Zo moet de ZZP-er kennisnemen van het beschikbare informatiemateriaal en de toegezonden informatiedragers. Ook moet hij zijn pensioenkennis bijhouden. Kennisname van deze informatie stelt hem in staat de pensioenopbouw op een voor hem passende wijze en geheel conform de regels te laten verlopen. Verder moet hij zelf zorgen voor nakoming van de aanmeld-, afmeld- en afdrachtsverplichtingen.

Anders dan de (flexibele) werknemer in loondienst ervaart de ZZP-er ook regeldruk als gevolg van de wijze waarop de hoogte van de premie wordt bepaald en de wijze waarop deze moet worden afgedragen. De regelgeving gaat voor de ZZP-er als verplichte deelnemer aan een tweede pijler pensioenvoorziening uit van een stabiele en vaste periodieke afdracht van pensioenpremies. Deze wijze van vaststellen van de hoogte en het afdragen van de premie sluit niet of onvoldoende aan bij de fluctuaties die in de inkomstenstroom van de ZZP-er optreden. Een betere afstemming van de premie op (fluctuaties in) de inkomstenstroom van de ZZP-er kan de regeldruk (irritaties) sterk doen verminderen. De ervaren regeldruk voor de ZZP-ers kan dus worden teruggedrongen door het bieden van een meer flexibele wijze van pensioenopbouw.

Wij adviseren om in de pensioenregelgeving de vaststelling van de hoogte en de afdracht van de pensioenpremie beter te laten aansluiten bij de fluctuaties die in de inkomstenstroom van de ZZP-er optreden.

Van voorschothetfing naar afdracht achteraf

Een aantal pensioenregelingen kent een heffing van pensioenpremie op voorschotbasis met een afrekening achteraf op basis van nacalculatie. Dit veroorzaakt extra regeldruk voor bedrijven. Deze treedt op door de soms lastige en moeizame inschatting die zij moeten maken van de uiteindelijke hoogte van de beloning of het salaris, en de correctiehandelingen die op basis van de nacalculatie (kunnen) volgen. Deze regeldruk kan worden teruggedrongen door in alle pensioenregelingen bedrijven de mogelijkheid te bieden om te kiezen voor een pensioenpremie die achteraf moet worden vastgesteld en betaald. Bedrijven hebben met dit voorstel de gelegenheid om op basis van het aantal gewerkte uren (achteraf) de premie te betalen. Hierdoor kunnen doublures in handelingen worden voorkomen en behoren onzekere en lastige prognoses tot het verleden. Om het effect optimaal te laten zijn en eventuele fraudegevoeligheid weg te nemen is een volledige (of betere) aansluiting bij de loonaangifteketen aangewezen (zie hierna).

Uniformeren van de loongegevens voor premieheffing en loonheffing en stroomlijnen van de afdrachtsystematiek

De loongegevens ter vaststelling van de hoogte van de verschuldigde pensioenpremie verschillen met die ter bepaling van de hoogte van de loonheffing in het fiscale domein. Deze verschillen zijn onlangs in opdracht van de Belastingdienst en de Pensioenfederatie in kaart gebracht. Daarnaast zijn er onderlinge verschillen tussen pensioenuitvoerders in de te gebruiken loongegevens. Ook zijn er verschillen in de heffings- en afdrachtsystematiek van de fiscus en die van de pensioenuitvoerders en eveneens in die van de pensioenuitvoerders onderling. De discoördinatie in heffing en wijze van afdracht zorgt voor extra regeldruk voor bedrijven, zeker voor bedrijven die in verschillende sectoren actief zijn.

De regeldruk als gevolg van het aanleveren van gegevens en doorgeven van mutaties kan worden teruggedrongen door de gegevensuitvraag ten behoeve van heffing en afdracht van pensioenpremie en loonheffing verregaand te uniformeren en door als pensioensector een (één op één) koppeling te maken met de gegevens die, ten behoeve van de fiscus en UWV, moeten worden aangeleverd. Deze wijziging maakt het mogelijk de informatielevering via slechts één instantie te laten verlopen, waardoor het bedrijf voor de heffing en afdracht van pensioenpremie en loonheffing nog maar met één uitvoerder te maken krijgt. Het voorkomt voor bedrijven veel regeldruk, omdat additionele mutaties ten behoeve van de pensioenpremie achterwege kunnen blijven. In een aantal pensioenregelingen is deze uniformering al gerealiseerd. Als voorbeeld kan worden genoemd de sector Horeca en Catering.

De voorgestelde uniformering van gegevensaanlevering en premieafdracht vergt aanpassing van de wet SUWI (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen) en verbreding c.q. aanpassing van elementen in de loonaangifteketen.

Wij adviseren:

- **wet en regelgeving zo aan te passen dat uniformering van de gegevensuitvraag ten behoeve van heffing en afdracht van pensioenpremie en loonheffing mogelijk wordt;**
- **wet en regelgeving zo aan te passen dat een uniforme systematiek van heffing en afdracht mogelijk wordt;**
- **samen met de Pensioenfederatie, de Belastingdienst en het Verbond van Verzekeraars maximaal in te zetten op het realiseren van de uniformering van de gegevensuitvraag en de heffings- en afdrachtsystematiek.**

Resumé

Geconcludeerd kan worden dat flexibele relaties in het pensioendomein tot extra regeldruk voor burgers, bedrijven en ZZP-ers leiden. Ook de toegenomen mobiliteit van alle andere werknemers in Nederland leidt tot een toename van de regeldruk. Het rapport laat zien dat er mogelijkheden zijn om deze regeldruk merkbaar te verminderen.

De regeldruk voor de burgers kan worden verminderd door de volgende maatregelen:

- Het (door samenvoeging) verbreden van de sectoren in het pensioendomein;
- Het mogelijk maken van standaard waardeoverdracht van kleine pensioenaanspraken;
- Het direct afboeken of afkopen van zeer geringe pensioenaanspraken (van enkele euro's);
- Het verhogen van de begrijpelijkheid van informatie over pensioenopbouw, waardeoverdracht en afkoop;
- Het vereenvoudigen van de informatievoorziening en terugbrengen van het aantal (pensioen)berichten.

Voor bedrijven kan een vermindering van de regeldruk worden gevonden in een vereenvoudiging van de regeling van waardeoverdracht en de uniformering van de (loon)gegevens voor premie- en loonheffing en de heffings- en afdrachtsystematiek.

De ZZP-er is gebaat bij een aanpassing van de heffings- en afdrachtsystematiek, zodat die meer en beter inspeelt op fluctuaties in zijn inkomstenstroom.

Terugdringing van regeldruk kan ook de administratie- en beheerskosten van de pensioen-uitvoerders verlagen. En deze verlaging komt eveneens de burger en het bedrijf ten goede, omdat het perspectief biedt op lagere pensioenpremies en/of hogere rendementen op het belegd vermogen van de fondsen.

Onze adviespunten vereisen aanpassingen in de bestaande pensioenregelgeving en zij vragen niet alleen om inzet en handelen van het kabinet. Ook inzet en handelen van de besturen van pensioenfondsen (en hun deelnemers) en pensioenverzekeraars zijn nodig.

Maar het perspectief van een dergelijke gezamenlijke inspanning is even uitdagend als lonkend, namelijk het behoud van een goed werkend en toekomstbestendig pensioenstelsel met én minder regeldruk voor burgers, bedrijven en ZZP-ers én een optimale afstemming op een steeds flexibeler en mobieler wordende arbeidsmarkt.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris