

Vergaderjaar 2005–2006

29 760

Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, de Wet arbeid en zorg en van enige andere wetten (Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling)

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2005

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de Tweede Kamer heeft bij brief van 4 november jl. enkele nadere vragen gesteld over de brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 5 oktober 2005 (Kamerstukken II, 2004/05, 29 760, nr. 63) over de motie Bussemaker/Verburg (Kamerstukken II, 2004/05, 29 760, nr. 46). In deze motie wordt de regering verzocht om voor de groep zelfstandigen een regeling te treffen zodat ook zij per 1 januari 2006 kunnen sparen voor verlof zoals bedoeld in de levensloopregeling.

Mede namens de staatssecretaris van Financiën doe ik u hierbij de antwoorden op de gestelde vragen toekomen.

Budgettaire consequenties

De commissie vraagt naar de budgettaire consequenties van een levensloopregeling voor zelfstandigen en de daarbij gehanteerde uitgangspunten en veronderstellingen. Daarbij zou de commissie graag vernemen welke budgettaire consequenties worden voorzien als gevolg van de veronderstelde beperkingen van controle en handhaving en welk budgettair effect wordt voorzien indien de zelfstandige het geld dat voor de levensloopregeling bestemd is binnen het eigen bedrijf zou mogen onderbrengen.

Voor een uitgebreid overzicht van de verwachte budgettaire consequenties van de genoemde variant en de daarbij gehanteerde uitgangspunten en veronderstellingen, zij verwezen naar paragraaf 5b. van bijlage 1 (Financiële onderbouwingen) van de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, d.d. 23 november 2004 (Kamerstukken vergaderjaar 2004–2005, 29 760, nr. 37). Deze bijlage is eveneens als bijlage bij deze brief gevoegd.

In antwoord op de vraag van de commissie wat het budgettaire beslag is indien de levensloopregeling in de inkomstenbelasting zou worden opgenomen voor zelfstandigen, geldt – zoals uit de hiervoor genoemde bijlage volgt – dat dit afhankelijk is van de verdere voorwaarden die aan de jaarlijkse inleg worden gesteld en van de vraag of er al dan niet een afstortverplichting geldt. In paragraaf 5a. en 5b. van bijlage 1 (Financiële onderbouwingen) van de eerdergenoemde brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, d.d. 23 november 2004 wordt respectievelijk een minimale en een maximale variant geschetst. In de minimale variant geldt de voorwaarde van een afstortverplichting. Verder wordt de jaarlijkse inleg gemaximeerd op 12% WML. De geschatte kosten van deze variant bedragen in 2006 minimaal 270 miljoen en maximaal 340 miljoen euro. In de maximale variant geldt geen afstortverplichting en wordt de jaarlijkse inleg gemaximeerd op 12% van de winst. De kosten van deze variant bedragen in 2006 maximaal 1,1 miljard euro.

Onbetaald verlof

Voorts heeft de commissie gevraagd waarom de regering voor de levensloopregeling een onderscheid maakt tussen werknemers en zelfstandigen. Tevens heeft de commissie gevraagd om een reactie op een brief van het Platform voor Zelfstandigen d.d. 6 oktober aan uw Kamer over een levensloopregeling voor zelfstandigen. Ook voor zelfstandigen zal zich de situatie kunnen voordoen dat tijdelijk tijd vrij gemaakt moet worden voor andere verantwoordelijkheden dan het verrichten van arbeid, met als mogelijk gevolg een (tijdelijke) vermindering van inkomen. Waarom de levensloopregeling alleen gebruikt kan worden door werknemers is reeds eerder aan de orde gekomen¹. De redenen voor het niet openstellen van de levensloopregeling voor zelfstandigen zijn de volgende. In de eerste plaats kennen zelfstandigen geen arbeidsverplichting tegenover een werkgever en daarmee ook geen (tijdelijke) ontheffing van deze plicht. Daarmee is er voor zelfstandigen geen sprake van verlof. Zelfstandigen hebben door het ontbreken van een contractuele arbeidsrelatie – anders dan werknemers – bovendien zelf meer mogelijkheden om tijd en inkomen over hun levensloop te spreiden. Daarnaast is van belang dat een levensloopregeling voor zelfstandigen op problemen stuit met betrekking tot de controleerbaarheid van «verlof» bij zelfstandigen: bij hen is er geen sprake van een natuurlijke belangentegenstelling tussen werkgever en werknemer, waardoor niet zonder meer aangenomen kan worden dat verminderde inkomsten duiden op feitelijk opgenomen verlof. Deze lagere inkomsten zouden bijvoorbeeld ook een gevolg kunnen zijn van (bedrijfs-)economische oorzaken. Tot slot is van belang dat aan de introductie van een levensloopregeling voor zelfstandigen aanzienlijke budgettaire consequenties zijn verbonden. Met het voorgaande is – zoals gevraagd – tevens de vraag van het Platform voor Zelfstandige ondernemers beantwoord. Het Platform vroeg waarom de levensloopregeling alleen kan worden gebruikt door werknemers. De levensloopregeling is een specifieke vorm van sparen met belastingvoordeel. De levensloopregeling is alleen bedoeld om een voorziening op te bouwen voor een periode van onbetaald verlof.

¹ Nota naar aanleiding van het Verslag op het wetsvoorstel voor de levensloopregeling (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 760 nr. 10), brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer van 23 november 2004 (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 760 nr.37) en brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 5 oktober 2005 (WDB 2005-00556).

Met betrekking tot de vraag of het mogelijk is dat een werknemer tijdens een periode van onbetaald verlof waarin het levenslooptegoed geheel of gedeeltelijk wordt opgenomen elders een tijdelijke baan aanvaardt, wordt opgemerkt dat dit in theorie inderdaad mogelijk is. Het ligt echter niet voor de hand dat dit in de praktijk gebeurt. Wat is immers het belang van een werknemer om onbetaald verlof op te nemen, het levenstegoed uit te laten uitkeren en tegelijkertijd elders een baan te aanvaarden? In deze situatie zal het opgenomen levenslooptegoed door de tariefsprogressie

veelal tegen een hoog tarief worden belast. De leden van de vaste commissie hebben daarop gevraagd of een zelfstandige «verlof» zou mogen inzetten voor een efficiëntere tijdsbesteding. Dat zelfstandigen niet voor deelname aan de levensloopregeling in aanmerking komen, heeft echter niet te maken met het mogelijke gebruik van de door verlof vrijgekomen tijd voor nevenwerkzaamheden, maar met de eerder aangegeven redenen.

De leden van de vaste commissie hebben tevens gevraagd waarom zelfstandigen omzetfluctuaties niet mogen opvangen door te sparen via een levensloopregeling. Zoals hiervoor is aangegeven is het uitgangspunt van de levensloopregeling dat wordt gespaard voor loonvervangings tijdens een periode van onbetaald verlof. De regeling is derhalve niet bedoeld om door andere oorzaken optredende inkomensdalingen te compenseren. De levensloopregeling is – met andere woorden – er niet voor bedoeld om slechts een fiscaal zo gunstig mogelijke verdeling van inkomen in de tijd te realiseren.

Op de vraag van de vaste commissie of de levensloopregeling een regeling is waarin feitelijk gespaard wordt voor inkomen, luidt het antwoord dat de levensloopregeling een regeling is waarin met een aantal belastingvoordelen een voorziening opgebouwd kan worden die kan worden gebruikt als loonvervangings tijdens een periode van onbetaald verlof.

Belangentegenstelling werkgever-werknemer

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft gevraagd of er gevallen denkbaar zijn waarin er geen belangentegenstelling is tussen werkgever en werknemer. Bij werkgever-werknemersrelaties is er altijd een zekere belangentegenstelling. Een uitzondering daarop is de directeur-groootaandeelhouder, die voor de loonbelasting wel als werknemer wordt gezien. Omdat er bij een directeur-groootaandeelhouder – anders dan bij een ondernemer – wel sprake is van een aan de gewerkte uren gerelateerde arbeidsbeloning, geldt bij een directeur-groootaandeelhouder in tegenstelling tot wat geldt voor zelfstandigen niet het bezwaar dat de levensloopregeling kan worden gebruikt ter compensatie van een verlaging van het inkomen die niet voortvloeit uit de opname van onbetaald verlof in casu minder gewerkte uren, maar economische oorzaken heeft. Voor de directeur-groootaandeelhouder geldt daarmee ook niet het met betrekking tot de levensloopregeling voor zelfstandigen genoemde bezwaar dat de levensloopregeling gebruikt zou kunnen worden voor een fiscaal zo gunstig mogelijke verdeling van inkomen over de tijd in plaats van voor financiering van onbetaald verlof. Om die reden hebben wij voor directieuren-groootaandeelhouders geen uitzondering gemaakt op de regel dat iedere werknemer recht heeft op deelname aan de levensloopregeling.

Afstorting gelden buiten de onderneming

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft verder gevraagd wat de mogelijkheden zijn voor een fiscaal gefacilieerde levensloopregeling voor zelfstandigen indien het levenslooptegoed buiten de onderneming ondergebracht zou moeten worden. Voor zover met deze vraag wordt bedoeld of in dat geval de hiervoor genoemde mogelijkheden om de levensloopregeling niet te gebruiken voor verlof, maar voor een zo gunstig mogelijke verdeling van inkomen over de tijd, worden voorkomen, luidt het antwoord dat deze mogelijkheden onverkort blijven bestaan. De uitvoerder kan immers net zo min als de Belastingdienst controleren of er daadwerkelijk sprake is van een verlaging van het inkomen wegens een opname van onbetaald verlof of van een verlaging van het inkomen die economische oorzaken heeft. De controleerbaarheid

en handhaafbaarheid van de levensloopregeling voor zelfstandigen neemt dus niet toe indien het levenslooptegoed ondergebracht wordt bij een verzekeraar, bank of beheerder van een beleggingsinstelling. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de voorwaarde dat de gelden buiten de onderneming gebracht moeten naar verwachting wel invloed zal hebben op de omvang van het gemiddeld ingelegde bedrag en daarmee op het budgettaire beslag van een dergelijke regeling. Over het algemeen wordt het buiten de onderneming brengen van gelden door ondernemers minder aantrekkelijk gevonden dan het ter beschikking houden van de gelden voor de onderneming.

Vervolgens hebben de leden van de vaste commissie gevraagd naar het budgettaire effect van de genoemde mogelijkheid van een levensloopregeling voor zelfstandigen met de verplichting om het tegoed op de levenslooprekening buiten de onderneming onder te brengen. Als de gelden dienen te worden afgestort bij een bank of verzekeraar of beheerder van een beleggingsinstelling zijn de budgettaire effecten geringer dan wanneer er geen afstortverplichting geldt. Bijvoorbeeld bij de FOR bestaat geen verplichting om de gelden buiten de onderneming onder te brengen. Het budgettaire effect is daarnaast afhankelijk van de voorwaarden die aan de maximale jaarlijks inleg worden gesteld. In paragraaf 5a. van bijlage 1 (Financiële onderbouwingen) van de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, d.d. 23 november 2004 (Kamerstukken vergaderjaar 2004–2005, 29 760, nr. 37) wordt aangegeven wat het budgettaire effect is indien de jaarlijkse inleg voor zelfstandigen wordt gemaximeerd op 12% van het wettelijk minimumloon. Indien de jaarlijkse inleg voor zelfstandigen wordt gemaximeerd op 12% van de winst liggen de budgettaire gevolgen in tussen de geschetste varianten in paragraaf 5a respectievelijk 5b van bijlage 1 (Financiële onderbouwingen) van de genoemde brief.

Fiscale oudedagsreserve

In antwoord op de vraag of vormgeving van een levensloopregeling naar analogie van de fiscale oudedagsreserve (FOR) mogelijk is, wordt opgemerkt dat ook bij deze vormgeving de hiervoor genoemde bezwaren ten aanzien van de controleerbaarheid en handhaafbaarheid onverkort blijven gelden. Hetzelfde geldt voor de genoemde variant waarin de FOR voor zelfstandigen omgevormd wordt tot een levensloopregeling die met name ziet op tussentijds verlof.

De leden van de vaste commissie hebben in verband daarmee ook gevraagd naar het budgettaire beslag van de FOR. Dit beslag is niet exact bekend. De dotatie aan de FOR wordt niet afzonderlijk vermeld op het aangiftebiljet, maar is reeds afgetrokken van het op het aangiftebiljet vermelde bedrag aan winst uit onderneming. Naar schatting doteren circa 25% van de zelfstandigen aan de FOR en wordt jaarlijks circa 700 miljoen gedoteerd. De dotatie bedraagt in beginsel 12% van de winst, met een maximum van 10 799 euro.

De leden van de vaste commissie hebben ook de vraag gesteld naar de omvang van opgebouwde FOR in vergelijking met een «normale» tweede pijler pensioenvoorziening van werknemers. De omvang van de opgebouwde FOR is niet goed vergelijkbaar met pensioenvoorzieningen in een loonsituatie. De omvang van de FOR varieert sterk per ondernemer. Als gevolg van het feit dat pensioen met inachtneming van actuariële grondslagen wordt opgebouwd, terwijl de maximale FOR-dotatie per jaar onafhankelijk is van de ingangsdatum van de uitkeringen, wordt de vergelijking ook in belangrijke mate bepaald door de leeftijd van de werknemer

respectievelijk de ondernemer. Bij deze vergelijking dient echter te worden bedacht dat ondernemers tevens gebruik kunnen maken van de ruimte voor opbouw van een oudedagsvoorziening in de derde pijler. Rekening houdend met die ruimte zijn de mogelijkheden voor de fiscaal gefaciliteerde opbouw van een oudedagsvoorziening voor zelfstandigen vergelijkbaar met die van werknemers.

Met betrekking tot de vraag of werknemers ondanks dat zij een pensioenvoorziening hebben het levenslooptegoed op de pensioendatum mogen toevoegen aan deze pensioenvoorziening als er sprake is van een pensioentekort, wordt opgemerkt dat deze toevoeging uitsluitend is toegestaan indien het pensioen na die toevoeging binnen de in of krachtens hoofdstuk IIB van de Wet op de loonbelasting 1964 gestelde grenzen blijft.

«Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen»

Op de vraag van de vaste commissie wanneer het vervolg op de notitie «nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen» kan worden verwacht, luidt het antwoord dat de Kamer deze vóór het zomerreces van 2006 ontvangt. Hierin wordt inderdaad, zoals de commissie veronderstelt, de gedachte meegenomen dat de werknemer, maar ook een zelfstandige, regisseur is over tijd, werk en inkomen gedurende de hele loopbaan. Op dit moment is het nog te vroeg om de denkrichtingen en de ideeën te ontvouwen die in deze vervolgnitie aan bod zullen komen. Vanzelfsprekend zullen de al eerder door de Kamer gedane suggesties hierin worden meegenomen.

In aansluiting daarop hebben de leden van de vaste commissie gevraagd hoe de gedachte, dat ook de zelfstandige regisseur is over eigen tijd, werk en inkomen, zich verhoudt tot de opvatting van de regering dat een levensloopregeling voor zelfstandigen niet mogelijk is.

Het is binnen de huidige levensloopregeling voor zelfstandigen niet mogelijk om aan de levensloopregeling deel te nemen. In het kader van de notitie «Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen» zal echter integraal worden gekeken naar (nieuwe) mogelijkheden voor een coherent beleid van sociale zekerheid en levensloopbeleid. Binnen dit ruimere kader wordt ook de bovengenoemde gedachte meegenomen. Ook in de beleidsdoorlichting en -verkenning op het terrein van arbeid en zorg die bij de begroting 2007 aan de Kamer zal worden aangeboden, zullen de mogelijkheden voor levensloopbeleid in de toekomst worden verkend. Zowel bij de hiervoor genoemde notitie als bij de hiervoor genoemde beleidsdoorlichting en -verkenning zal uiteraard rekening worden gehouden met hetgeen eerder in deze brief is opgemerkt met betrekking tot het treffen van een (al dan niet beperkte) levensloopregeling voor zelfstandigen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus