



> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Parnassusplein 5
T 070 333 44 44
www.rijksoverheid.nl

Datum **04 APR 2019**

Betreft Verbetering van positie van zelfstandig ondernemers op het vlak van AOV
en FOR

Onze referentie
2018-0000819269

Geachte heer 

In uw brief van 10 oktober 2018 heeft u mijn aandacht gevraagd voor het feit dat ondernemers ouder dan 55 jaar zich in de praktijk niet kunnen verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid. U schrijft dat de aanvragen die u daartoe heeft gedaan de afgelopen jaren diverse keren afgewezen zijn op grond van uw leeftijd. U bent van mening dat hier sprake is van leeftijdsdiscriminatie. Dit heeft u ook aangekaart via het radioprogramma RADAR. U doet een aantal voorstellen. Ook bij de fiscale oudedagsreserve (FOR) is er in uw ogen sprake van fiscale discriminatie. Daarvoor doet u eveneens een aantal suggesties.

Hierna ga ik in op zowel de private arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) voor zelfstandigen, als op de FOR. Omdat de FOR niet op mijn beleidsterrein ligt, maar op het beleidsterrein van de staatssecretaris van Financiën, reageer ik mede namens hem op uw brief. Mede als gevolg van de onderlinge afstemming is de beantwoording van uw brief vertraagd, waarvoor ik u mijn verontschuldigingen aanbied.

Voordat ik inhoudelijk inga op deze onderwerpen, wil ik graag opmerken dat ik het voor u vervelend vind dat u nu niet voor het risico van arbeidsongeschiktheid bent verzekerd, terwijl u daar wel uw uiterste best voor heeft gedaan. Ik vind het namelijk belangrijk dat zelfstandigen, die zich willen verzekeren, daadwerkelijk toegang hebben tot een AOV. Helaas herken ik echter ook de signalen dat de eindleeftijd die verzekeraars hanteren een belemmering voor zelfstandigen kan vormen om een verzekering te sluiten - de achtergrond en consequenties hiervan licht ik hierna inhoudelijk toe. Naast deze problematiek komt het bovendien ook voor dat private verzekeraars een lagere eindleeftijd voor een AOV hanteren dan de pensioengerechtigde leeftijd van de AOW. Ook dit leidt ertoe dat er zelfstandigen zijn die niet zijn verzekerd. Tijdens de Begrotingsbehandeling heeft de Tweede Kamer mijn aandacht hiervoor gevraagd. Daarom ga ik dit vraagstuk en mogelijke oplossingen hiervoor nader onderzoeken. Voorts zal ik onderzoeken of het mogelijk is om, bijvoorbeeld via het UWV, zelfstandigen de mogelijkheid te geven zichzelf te verzekeren indien dit niet via private verzekeraars mogelijk is. Het door u aangekaarte probleem heeft dus wel degelijk mijn aandacht en ik ben ook bezig om te kijken of hier oplossingen voor te vinden zijn. Dit zijn echter

mogelijke oplossingen voor de langere termijn die helaas geen soelaas kunnen bieden voor het probleem waar u op dit moment tegenaan loopt.

Arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV) en (technische) eindleeftijd

Iedere private AOV kent een eindleeftijd. Die kan dezelfde zijn als de pensioengerechtigde leeftijd van de AOW, maar deze kan ook liggen op een eerder moment, bijvoorbeeld op 60-jarige leeftijd. Een lagere eindleeftijd kan de keuze van de zelfstandige zelf zijn. Dat kan bijvoorbeeld omdat deze – op basis van een financieel advies – verwacht eerder te kunnen stoppen met werken en daarvoor ook vermogen opbouwt of beschikbaar heeft. Een lagere eindleeftijd kan dan een financieel verstandige keuze zijn.

Datum
04 APR 2019
Onze referentie
2018-0000819269

Het komt ook voor dat verzekeraars een lagere eindleeftijd voor een AOV hanteren dan de pensioengerechtigde leeftijd van de AOW. Dat gebeurt bijvoorbeeld als het gaat om zelfstandigen met een zogeheten 'risicovol of zwaar beroep' zoals bepaalde beroepen in de bouw. Een belangrijke reden voor private verzekeraars om een eindleeftijd te hanteren is dat een dekking door de AOV tot de pensioenleeftijd zou leiden tot een voor de betreffende doelgroep onacceptabele (onbetaalbare) hoge premie. In extremis zou de premie dan zelfs vastgesteld moeten worden ter hoogte van de uitkering. Private verzekeraars zien de technische eindleeftijd daarom als een middel om de AOV toegankelijk (en betaalbaar) te houden voor zelfstandigen met een verhoogd risico.

In het algemeen is gangbaar dat verzekeraars voor bepaalde groepen een uiterlijke acceptatieleeftijd hanteren die ligt op vijf jaar voor de maximale eindleeftijd. Als de eindleeftijd bijvoorbeeld ligt op 60 jaar, dan kan dit betekenen dat een verzekeraar iemand vanaf het 55e jaar niet meer accepteert. Het acceptatiebeleid verschilt per verzekeraar.

De reden voor het hanteren van een technische eindleeftijd is gelegen in het hoge risico dat de betreffende zelfstandige niet in staat zal zijn om gezond (dat wil zeggen zonder dat hij arbeidsongeschikt wordt) te blijven werken tot de AOW-gerechtigde leeftijd. Het ligt daarom in mijn ogen meer voor de hand om in te zetten op het reduceren van het arbeidsongeschiktheidsrisico dan het aanpassen van de AOV voor deze groep. Op dit moment zijn er ook al polissen van individuele verzekeraars, waarbij de polisvoorwaarden zich richten op snelle re-integratie en op (om)scholing.

Door in te zetten op het beperken van het arbeidsongeschiktheidsrisico in zware beroepen kan deze groep gezond doorwerken tot de AOW-gerechtigde leeftijd. Dit kan door in te zetten op duurzame inzetbaarheid – bijvoorbeeld door tijdig aan te sturen op omscholing, zoals nu ook steeds meer gebruikelijk wordt bij werknemers. Hierover zal ik nader in gesprek gaan met verzekeraars en andere stakeholders die hier een rol van betekenis in kunnen spelen.

Fiscale reservering arbeidsongeschiktheidsvoorziening

In uw brief doet u de suggestie het fiscaal mogelijk te maken dat ondernemers kunnen reserveren voor een voorziening in eigen beheer ten behoeve van het arbeidsongeschiktheidsrisico.

Beleidsmatig stuit dat idee op een aantal bezwaren. Het voornaamste bezwaar zit daarin dat het niet wenselijk is dat het risico van arbeidsongeschiktheid in eigen beheer wordt gehouden. Bij een reële AOV hoort dat het betreffende risico extern wordt ondergebracht. Daarom geldt voor de aftrekbaarheid van premies die erop

gericht zijn het risico van invaliditeit, ziekte of ongeval te verzekeren en waarvan de uitkeringen toekomen aan de belastingplichtige¹, de eis dat de premies zijn verschuldigd aan in de wet genoemde aanbieders (professionele verzekeraars, pensioenfondsen en dergelijke).²

Bijkomende beleidsmatige bezwaren tegen een AOV in eigen beheer zijn de volgende overwegingen. Als nog niet gedurende een langere periode gedoteerd is, zal de voorziening/reserve onvoldoende gevuld zijn om een reële AOV-uitkering te kunnen bieden. In veel situaties zal bij arbeidsongeschiktheid de onderneming worden beëindigd, waarbij de verplichting tot uitkering elders zal moeten worden ondergebracht. Op dat moment zal er in veel gevallen onvoldoende vermogen beschikbaar zijn om de verplichting tot uitkering elders onder te brengen. Verder zou een dergelijke nieuwe mogelijkheid voor een inkomensvoorziening in eigen beheer niet passen bij de in 2016 gemaakte beleidskeuze om het pensioen in eigen beheer uit te faseren. Ook heeft een dergelijke voorziening grote budgettaire consequenties.

Datum

04 APR 2019

Onze referentie

2018-0000819269

Ten slotte moet voor het mogen vormen van een fiscale voorziening – zoals door u voorgesteld – op grond van de jurisprudentie aan bepaalde voorwaarden³ worden voldaan. Aan die voorwaarden is in het door u beschreven voorstel niet voldaan, waardoor de door u voorgestelde fiscale voorziening niet mogelijk is. Het voor de vorming van een fiscale voorziening geldende oorsprongvereiste brengt namelijk met zich dat vorming van een passiefpost in verband met arbeidsongeschiktheid alleen is toegestaan indien de arbeidsongeschiktheid reeds vóór balansdatum bestaat. Pas dan bestaat ook een redelijke mate van zekerheid dat in de toekomst een AOV-uitkering moet worden betaald (zekerheidsvereiste). Voor de enkele kans die iedereen heeft om arbeidsongeschikt te worden, kan echter geen fiscale voorziening worden gevormd. Het door u voorgestelde idee van een fiscale voorziening past dus niet in het bestaande systeem voor dergelijke voorzieningen. Daarenboven heeft het (wettelijk) creëren van de mogelijkheid van het vormen van een voorziening zoals door u voorgesteld een ongewenste uitstraling naar andere situaties (waarin thans ook geen fiscale voorziening kan worden gevormd).

Fiscale oudedagsreserve (FOR)

In uw brief schrijft u dat de reservering van een ondernemer in de FOR bij het staken van de onderneming belast wordt en daarna, wanneer er met de resterende gelden een uitkering voor de oude dag is gekocht, nog een keer belastingheffing plaatsvindt, waarbij dat in uw ogen tot dubbele belastingheffing zou leiden.

In de geschetste situatie is er echter geen sprake van dubbele belastingheffing. Jaarlijks kan een percentage van de ondernemingswinst (jaar- en bijzondere winsten) aan de FOR worden toegevoegd. Deze toevoeging aan de FOR komt in mindering op de winst (hetgeen vergelijkbaar is met de pensioenpremie van de werknemer die van het te belasten inkomen wordt afgetrokken). Wanneer in het jaar van staken van de onderneming de FOR wordt aangewend voor de verkrijging van lijfrente-uitkeringen geldt het volgende. In de aangifte inkomstenbelasting moet enerzijds het gehele bedrag van de afnemings van de FOR als winst worden aangegeven. Anderzijds is het bedrag van de FOR waarvoor

¹ Zie artikel 3.124 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

² Zie artikel 3.126 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

³ Deze voorwaarden zijn als volgt: 1. de uitgaven vinden hun oorsprong in feiten of omstandigheden, die zich in de periode voorafgaande aan de balansdatum bij de belastingplichtige hebben voorgedaan (het oorsprongvereiste); 2. de uitgaven kunnen ook overigens aan die periode worden toegerekend (het toerekeningsvereiste); 3. er bestaat een redelijke mate van zekerheid dat zij zich zullen voordoen (het zekerheidsvereiste).

een lijfrente is gekocht als uitgave voor inkomensvoorzieningen aftrekbaar. De belaste afnemings van de FOR en de aftrekbare betaling voor een lijfrentepremiebetaling vallen aldus tegen elkaar weg.

Wanneer in een later jaar de lijfrente-uitkeringen worden ontvangen, worden die gewoon in box 1 in de heffing van inkomstenbelasting begrepen (net zoals de pensioenuitkeringen van werknemers).

Al met al is er dus geen sprake van dubbele belastingheffing en doet zich een ongelijke behandeling van oudedagsreserveringen van ondernemers in vergelijking met die van werknemers niet voor.

Datum

04 APR 2019
Onze referentie
2018-0000819269

Overige opmerkingen over beëindiging onderneming

Naar aanleiding van uw overige opmerkingen over de beëindiging van een onderneming en de door u gedane suggestie om de door u voorgestelde AOV-reservering om te kunnen zetten in een andere vorm van lijfrente, wil ik u op het volgende wijzen. In de lijfrentesfeer bestaan – naast de hiervoor al genoemde mogelijkheid om een FOR om te zetten in een lijfrente⁴ – nog andere fiscale faciliteiten voor een ondernemer. Zo kan een ondernemer die een onderneming (of een gedeelte daarvan) staakt ook nu al, vanwege de omzetting van de stakingswinst in een lijfrente, premies voor oudedagslijfrenten⁵ in aanmerking nemen, waardoor er feitelijk tot het bedrag van die premies geen belastingheffing over die stakingswinst plaatsvindt. Dit is mogelijk tot een gezamenlijk bedrag van ten hoogste het bedrag van de winst behaald met of bij die staking, maar tot niet meer dan € 459.688 (bedrag 2019), verminderd met een bedrag aan reeds opgebouwde (oudedags)voorzieningen. Van het genoemde maximumbedrag kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt als de ondernemer ten tijde van het staken voor 45% of meer arbeidsongeschikt is en de hem toekomende termijnen van lijfrenten ingaan binnen zes maanden na het staken.⁶ Tot slot kan in geval van langdurige arbeidsongeschiktheid onder bepaalde voorwaarden en tot aan een bepaalde limiet een aanspraak op lijfrente geheel of gedeeltelijk worden afgekocht zonder de fiscale consequenties die normaliter met een dergelijke afkoop gepaard gaan.⁷ Op basis hiervan is het naar mijn mening niet nodig om nieuwe fiscale faciliteiten te introduceren.

Zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers)

Afsluitend gaat u in uw brief nog in op de situatie van zzp'ers en de wenselijkheid van inkomensvoorzieningen voor deze groep. Het kabinet heeft op 7 november 2018 een onafhankelijke commissie ingesteld die onderzoek gaat doen naar de regulering van werk.⁸ Een meer integrale visie op de toekomst van de fiscale ondernemersfaciliteiten kan in de ogen van het kabinet slechts worden ontwikkeld door de kosten- en risicoverschillen tussen werknemers en ondernemers die behalve door de fiscaliteit ook door het arbeidsrecht en de sociale zekerheid worden veroorzaakt, in samenhang te bezien. De commissie zal uiterlijk 1 november 2019 zijn rapport opleveren. Vervolgens zal het kabinet hierop reageren.

⁴ Zie artikel 3.128 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

⁵ Lijfrenten waarvan de termijnen toekomen aan de belastingplichtige, ingaan uiterlijk in het jaar waarin de belastingplichtige de leeftijd bereikt die vijf jaar hoger is dan de AOW-gerechtigde leeftijd en uitsluitend eindigen bij zijn overlijden.

⁶ Zie artikel 3.129 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

⁷ Zie artikel 3.133, negende lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 en artikel 18 van de Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 2001.

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 29544, nr. 847.

Tot slot

Ik realiseer mij dat zelf sparen om te voorzien in een buffer bij arbeidsongeschiktheid geen fiscaal gefaciliteerd alternatief ten opzichte van een AOV ondergebracht bij een verzekeraar zal zijn. Dit begrijp ik temeer daar ook uw eigen voorkeur ernaar uitgaat om zich bij een professionele verzekeraar te verzekeren tegen het risico van arbeidsongeschiktheid. Wel hoop ik dat het u nu duidelijker is geworden waarom ondernemers ouder dan 55 jaar zich in de praktijk niet kunnen verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid en waarom het fiscaal niet mogelijk is dat ondernemers kunnen reserveren voor een voorziening in eigen beheer ten behoeve van het arbeidsongeschiktheidsrisico. Zoals in de inleiding van deze brief aangegeven, heeft het door u geschetste probleem van het niet kunnen afsluiten van een AOV bij een verzekeraar wel mijn aandacht en wordt er gekeken naar mogelijke verbeteringen op dit punt.

Datum

04 APR 2019

Onze referentie
2018-0000819269

Hoogachtend,
de Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,



W. Koolmees