

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Ontwerpbesluit van
tot wijziging van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in
verband met het vastleggen van een nadere invulling van een adequate
pensioenregeling als bedoeld in artikel 8a, vierde lid, van de Wet allocatie
arbeidskrachten door intermediairs

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
van 10 juli 2019, nr. 2019-0000100871;

Gelet op artikel 8a, zesde lid, van de Wet allocatie arbeidskrachten door
intermediairs;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid van [niet invullen],

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

Artikel I

Na hoofdstuk 1 van het **Besluit allocatie arbeidskrachten door
intermediairs** wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

**Hoofdstuk 1a. Bepalingen ten aanzien van arbeidskrachten die in het
kader van payrolling ter beschikking zijn gesteld**

**Adequate pensioenregeling voor arbeidskrachten die in het kader van
payrolling ter beschikking zijn gesteld**

Artikel 1a:1

1. In aanvulling op artikel 8a, vijfde lid, van de wet is er eveneens sprake van
een adequate pensioenregeling als bedoeld in artikel 8a, vierde lid, van de wet,
indien voor de arbeidskracht die in het kader van payrolling ter beschikking is
gesteld een basispensioenregeling geldt:
 - a. die ten minste voorziet in ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen als
bedoeld in artikel 1 van de Pensioenwet;
 - b. die geen wachttijd of drempelperiode als bedoeld in artikel 14, tweede lid,
van de Pensioenwet bevat; en

c. waarbij de totale werkgeverspremie, bedoeld in artikel 1 van de Pensioenwet, ten minste 13,7% bedraagt van de som van de pensioengrondslag van de arbeidskrachten die door de onderneming in het kader van payrolling ter beschikking worden gesteld en die op grond van artikel 8a, vierde lid, van de wet recht hebben op een pensioenregeling.

2. Voor het vaststellen van de in het eerste lid, onderdeel c, bedoelde pensioengrondslag wordt uitgegaan van het maximale pensioengevend loon, binnen de begrenzings van hoofdstuk IIB van de Wet op de loonbelasting 1964, met uitzondering van het loon uit vroegere dienstbetrekking als bedoeld in die wet, en, indien van toepassing, het loon, bedoeld in het vijfde lid, verminderd met 100/75 maal het bedrag dat op grond van artikel 18a, zevende lid, onderdelen a, eerste zin, b en c, van de Wet op de loonbelasting 1964 in aanmerking moet worden genomen.

3. Bij de toepassing van het tweede lid wordt geen rekening gehouden met specifieke bepalingen over demotie, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

4. Het percentage, genoemd in het eerste lid, onderdeel c, wordt per 1 januari van elk kalenderjaar bij ministeriële regeling aangepast aan de hand van de ontwikkeling van de gemiddelde werkgeverspremie die wordt afgedragen voor Nederlandse basispensioenregelingen.

5. Indien het voldoen aan de voorwaarde, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, ertoe leidt dat de basispensioenregeling niet blijft binnen de bij of krachtens de hoofdstukken IIB en VIII van de Wet op de loonbelasting 1964 gestelde begrenzings, kan in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, worden volstaan met de maximale werkgeverspremie die is toegestaan om binnen de voornoemde begrenzings te blijven. Het verschil tussen de werkgeverspremie die zou gelden in geval zou worden voldaan aan het eerste lid, onderdeel c, en de maximale premie die is toegestaan om binnen de voornoemde begrenzings te blijven, wordt jaarlijks als loon uitbetaald aan de arbeidskrachten voor wie de basispensioenregeling geldt. Het loon wordt evenredig verdeeld over de betreffende arbeidskrachten. Bij collectieve arbeidsovereenkomst kan worden bepaald dat dit verschil op een andere wijze dan door uitbetaling als loon ten goede komt aan deze arbeidskrachten.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2021.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees

I ALGEMEEN

1. Inleiding

In artikel 8a, vierde lid, van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) is voorgeschreven dat, onder voorwaarden, een adequate pensioenregeling geldt voor een arbeidskracht die in het kader van payrolling ter beschikking is gesteld ('payrollkracht'). Dit betekent dat een payrollwerkgever voor een payrollkracht zorg moet dragen voor een adequate pensioenregeling.¹

Concreet geldt deze verplichting indien:

- de werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de onderneming waar de terbeschikkingstelling plaatsvindt ('inlener') recht hebben op een pensioenregeling; of
- de inlener geen werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst heeft, maar werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in de sector van het beroeps- of bedrijfsleven waarin de inlener werkzaam is, wel recht hebben op een pensioenregeling.

In artikel 8a, vijfde lid, Waadi is bepaald dat er in ieder geval sprake is van een adequate pensioenregeling indien voor de payrollkracht dezelfde basispensioenregeling geldt als voor werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener of, indien de inlener geen werknemers in dienst heeft in een gelijke of gelijkwaardige functie, dezelfde basispensioenregeling geldt als voor de werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in de sector van het beroeps- of bedrijfsleven, waarin de inlener werkzaam is.

In artikel 8a, zesde lid, Waadi is bepaald dat eveneens sprake is van een adequate pensioenregeling indien er voor de payrollkracht een basispensioenregeling geldt die voldoet aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. Dit besluit legt deze eisen vast in het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Baadi). Er is aangesloten bij de vormgeving van de gemiddelde basispensioenregeling in Nederland. De eisen worden in deze nota van toelichting toegelicht.

Het algemeen deel van deze nota van toelichting is als volgt opgebouwd:

- hoofdstuk 2 beschrijft de doelstellingen van dit besluit en de overwogen alternatieven;
- hoofdstuk 3 omvat de hoofdlijnen van dit besluit;
- hoofdstuk 4 gaat in op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- hoofdstuk 5 beschrijft de verhouding met het recht van de Europese Unie;
- hoofdstuk 6 beschrijft de internetconsultatie en toetsen;
- hoofdstuk 7 gaat in op de regeldrukgevolgen van dit besluit. Tot slot wordt artikelsgewijs een toelichting gegeven.

¹ Wanneer er in dit besluit wordt gesproken over een adequate pensioenregeling, wordt daarmee een pensioenregeling bedoeld die, binnen de context van een payrollovereenkomst, voor payrollkrachten als adequaat wordt beschouwd.

2. Doelstellingen en overwogen alternatieven

2.1 Doelstellingen

Met het voorschrift in de Waadi en de uitwerking daarvan in dit besluit wordt getracht concurrentie op arbeidsvoorwaarden zoveel mogelijk te bestrijden door te voorkomen dat voor payrollkrachten geen (of een veel lagere) pensioenpremie hoeft te worden afgedragen, terwijl wel premie moet worden afgedragen voor gelijke of gelijkwaardige werknemers die direct in dienst zijn bij de inlener of werkzaam zijn in de betreffende sector. Daarnaast wordt hiermee beoogd te realiseren dat payrollkrachten in meer gevallen een adequaat pensioen opbouwen.

Een randvoorwaarde voor dit besluit is dat de verplichting om een (adequate) pensioenregeling te treffen uitvoerbaar is voor de payrollwerkgever en de pensioenuitvoerder en dat de verplichting te controleren is voor de payrollkracht.

2.2 Overwogen alternatieven

Er zijn verschillende mogelijkheden overwogen die zien op het voorschrijven van een adequate pensioenregeling voor payrollkrachten.

Allereerst is overwogen om in alle gevallen voor te schrijven dat een payrollwerkgever voor de payrollkrachten dezelfde basispensioenregeling dient af te sluiten als die geldt voor werknemers bij de inlener in gelijke of gelijkwaardige functies². Deze optie leidt tot dezelfde pensioenopbouw voor de payrollkracht als voor een gelijke of gelijkwaardige werknemer die direct in dienst is bij de inlener.

Hierdoor wordt concurrentie op arbeidsvoorwaarden voorkomen. Voor deze optie is echter om meerdere redenen niet gekozen. Bij deze optie moet een payrollwerkgever zich aansluiten bij de verschillende basispensioenregelingen die bij de verschillende inleners gelden. Dit is administratief lastig als een payrollwerkgever payrollkrachten in verschillende sectoren werkzaam heeft. Aansluiting is, bijvoorbeeld in geval van een ondernemingspensioenfonds, bovendien niet altijd mogelijk gegeven de regels inzake taakafbakening (artikel 122 van de Pensioenwet). Een dergelijk voorschrift verhoudt zich voorts slecht met de collectieve onderhandelingsvrijheid van sociale partners die bepalen wat de werkingssfeer van hun (bedrijfstaking)pensioenregeling is.

Een andere optie die is overwogen, is om voor te schrijven dat de payrollwerkgever zich verplicht aansluit bij de Plusregeling van de Stichting Pensioenfonds voor Personeelsdiensten (StiPP), zoals geldt voor uitzendkrachten die langdurig werkzaam zijn in de uitzendbranche. Voordeel hiervan is dat StiPP al actief is in de uitzendbranche. Deze optie is goed uitvoerbaar voor veel payrollwerkgevers, maar stuit op andere bezwaren. Zo zijn niet alle payrollwerkgevers bij StiPP aangesloten, bijvoorbeeld omdat ze minder dan 50% uitzenden.³ StiPP heeft in het kader van de internetconsultatie van het wetsvoorstel Wet arbeidsmarkt in balans – waarmee artikel 8a Waadi is

² De basispensioenregeling, als gedefinieerd in artikel 1 Pensioenwet.

³ Besluit van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot wijziging van de verplichtstelling tot deelneming in het bedrijfstakpensioenfonds voor Personeelsdiensten van 18 december 2014, Rectificatie Staatscourant 2014, 37623-n1.

voorgesteld – dan ook aangegeven dat deze optie voor hen niet uitvoerbaar is.⁴ Een ander bezwaar is dat er grote verschillen bestaan tussen de werkgeverspremie die wordt afgedragen voor de Plusregeling van StiPP en voor basispensioenregelingen die veelal voor inleners gelden.⁵ De werkgeverspremie die wordt afgedragen voor de Plusregeling van StiPP ligt in veel gevallen op een lager niveau dan de (gemiddelde) werkgeverspremie voor basispensioenregelingen die gelden voor de inleners uitgevoerd door andere pensioenfondsen (zoals het ABP). Derhalve wordt concurrentie op arbeidsvoorwaarden op deze manier niet voorkomen. Bijkomende overweging om niet voor deze optie te kiezen, is dat het niet wenselijk wordt geacht om de kwalificatie ‘adequate pensioenregeling’ te koppelen aan één specifieke pensioenregeling, omdat een pensioenregeling niet onveranderlijk is en afhankelijk van sectorale onderhandelingen.

3. Hoofdpijnen besluit

3.1 Keuze voor de huidige vormgeving

Met het oog op de voorgaande overwegingen is gekozen voor de huidige vormgeving. Hierbij is voor wat betreft de eisen die worden gesteld aan een ‘adequate pensioenregeling’ aangesloten bij ofwel de pensioenregeling van de inlener, ofwel de gemiddelde pensioenregeling in Nederland. Hiermee wordt het beste recht gedaan aan de wens om concurrentie op arbeidsvoorwaarden op macroniveau zoveel mogelijk te voorkomen en tegelijkertijd te zorgen voor een uitvoerbare regeling voor payrollwerkgevers en pensioenuitvoerders. Ook blijft met deze optie de onderhandelingsvrijheid van sociale partners zoveel mogelijk behouden. Zij kunnen zelf – onder meer – het type pensioenregeling bepalen, de werkingssfeer, het niveau van de pensioenambitie en door wie de pensioenregeling wordt uitgevoerd.

3.2 Reikwijdte verplichting tot voorzien in ‘adequate pensioenregeling’

Zoals reeds benoemd, geldt de verplichting voor een payrollwerkgever om te voorzien in een adequate pensioenregeling voor payrollkrachten indien:

- werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener recht hebben op deelname in een pensioenregeling; of
- de inlener geen werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst heeft, maar werknemers werkzaam in gelijke of gelijkwaardige functies in de sector van het beroeps- of bedrijfsleven waarin de inlener werkzaam is, recht hebben op een pensioenregeling.

Indien geen sprake is van een van deze twee situaties, geldt er op grond van de Waadi géén verplichting tot het treffen van een adequate pensioenregeling voor de payrollkrachten. In deze toelichting is, uit oogpunt van verduidelijking, een aantal versimpelde voorbeelden gegeven. Het betreffen gestileerde voorbeelden ter verduidelijking en geen praktijkvoorbeelden.

⁴ <https://www.stippensioen.nl/media/1782/reactie-stipp-op-internetconsultatie-wab.pdf>.

⁵ Waar de Pensioenfederatie ook op heeft gewezen: <https://www.pensioenfederatie.nl/actueel/nieuws/2018/openbaar/05-mei/pensioenfederatie-reageert-op-conceptwetsvoorstel-arbeidsmarkt-in-balans>.

Voorbeeld 1

Een ICT-bedrijf valt niet onder een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds en biedt aan zijn eigen personeel geen pensioenregeling aan. Er komt een payrollkracht werken in een gelijke of gelijkwaardige functie als de functies die worden uitgeoefend door werknemers die direct in dienst zijn bij het bedrijf. De payrollwerkgever is in dit geval niet verplicht voor de payrollkracht een adequate pensioenregeling te treffen, aangezien voor werknemers van de inlener in gelijke of gelijkwaardige functies ook geen pensioenregeling geldt.

Voorbeeld 2

Een bouwbedrijf maakt enkel gebruik van payrollkrachten. Dit betekent dat er geen werknemers direct in dienst zijn in gelijke of gelijkwaardige functies met wie de payrollkrachten vergeleken kunnen worden. In de sector waar het bouwbedrijf werkzaam is geldt wel verplichte aansluiting bij het Bedrijfstakpensioenfonds voor de Bouwnijverheid. De pensioenregeling van dit fonds geldt dus voor werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies werkzaam in de sector van het bouwbedrijf. In dit geval vallen de payrollkrachten op grond van artikel 8a, vierde lid, onderdeel b, Waadi onder de verplichting om een adequate pensioenregeling voor te treffen.

3.3 Optie 1: (vrijwillige) aansluiting bij de basispensioenregeling van de inlener

In artikel 8a, vijfde lid, Waadi is bepaald dat er in ieder geval sprake is van een adequate pensioenregeling als de payrollkracht deelneemt aan dezelfde basispensioenregeling als die geldt voor gelijke of gelijkwaardige werknemers bij de inlener of in de sector waar hij werkzaam is. In veel gevallen zal dit ook de voorkeur genieten van de payrollkracht en de inlener. Er ontstaan dan geen verschillen in de af te dragen werkgeverspremie tussen de payrollwerkgever en de inlener, zodat er op dit punt geen concurrentie op arbeidsvoorwaarden plaatsvindt.

Aansluiting bij de pensioenuitvoerder van de basispensioenregeling van de inlener kan op twee manieren plaatsvinden.

Allereerst kan een payrollwerkgever verplicht zijn aangesloten bij de pensioenuitvoerder van de basispensioenregeling van de inlener, omdat de payrollwerkgever net als de inlener onder de werkingssfeer van het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds van de sector valt waar de payrollkracht werkzaam is.

Als er geen sprake is van een verplichte aansluiting, kan een payrollwerkgever verkennen of vrijwillige aansluiting bij de pensioenuitvoerder van de basispensioenregeling van de inlener mogelijk is. Een bedrijfstakpensioenfonds kan alleen in de in artikel 121 van de Pensioenwet omschreven gevallen akkoord gaan met vrijwillige aansluiting, te weten het geval:

- a. waarin de loonontwikkeling bij de payrollwerkgever ten minste gelijk is aan die in een bedrijfstak waarin het bedrijfstakpensioenfonds werkzaam is en de payrollwerkgever deelneemt in de sociale fondsen van dezelfde bedrijfstak,
- b. de payrollwerkgever verbonden is in een groep met een andere verplicht

- bij het bedrijfstakpensioenfonds aangesloten werkgever; of
- c. de payrollwerkgever oorspronkelijk wel onder de verplichtstelling viel en direct aansluitend vrijwillig aangesloten blijft.

Aansluiting bij een ondernemingspensioenfonds verbonden aan de groep waartoe de inlener behoort, is mogelijk indien de (onderneming van de) payrollwerkgever oorspronkelijk behoorde tot de groep en de aansluiting bij beëindiging van de verbondenheid met de groep blijft bestaan, tenzij de onderneming van de payrollwerkgever onder de werkingssfeer van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds valt (artikel 122 Pensioenwet).

De uitwerking van de optie van vrijwillige aansluiting is hieronder toegelicht met enkele voorbeelden.

Voorbeeld 3

Een payrollkracht werkt bij een gemeente. Deze gemeente is aangesloten bij het ABP. De payrollwerkgever is werkzaam in de sector overheid, zendt alleen payrollkrachten uit naargemeenten, voldoet aan de eisen van vrijwillige aansluiting bij het ABP en is ook door het ABP geaccepteerd. Alle werknemers in dienst van de payrollwerkgever, inclusief de payrollkracht, zijn derhalve aangesloten bij dezelfde basispensioenregeling als die geldt voor werknemers in gelijke of gelijkwaardige functies in dienst van de inlener. Daarom voldoet de payrollwerkgever aan de verplichting om een adequate pensioenregeling te treffen.

Voorbeeld 4

Een payrollkracht werkt als schilder bij een schildersbedrijf. Het schildersbedrijf is aangesloten bij het Bedrijfstakpensioenfonds Schilders. Het Bedrijfstakpensioenfonds Schilders heeft het mogelijk gemaakt dat een payrollkracht wordt aangesloten bij het fonds. Dat is bij deze payrollkracht ook gebeurd.⁶ Voor de payrollkracht geldt dus eenzelfde, en dus adequate, basispensioenregeling als die geldt voor de schilders direct in dienst bij het schildersbedrijf.

3.4 Optie 2: afsluiten van een adequate pensioenregeling door de payrollwerkgever

Indien aansluiting bij de pensioenuitvoerder van de basispensioenregeling van de inlener niet mogelijk is of daar niet voor is gekozen, is de payrollwerkgever verplicht zelf een adequate basispensioenregeling voor de payrollkrachten af te sluiten. Een dergelijke pensioenregeling moet voldoen aan verschillende voorwaarden, waarbij is aangesloten bij de vormgeving van de gemiddelde pensioenregeling in Nederland. Concreet zijn de volgende voorwaarden opgenomen in dit besluit:

⁶ Mocht het uitzendbureau onder de werkingssfeer van StiPP vallen, moet er dan wel een afspraak zijn met StiPP ten behoeve van die uitzendkracht.

3.4.1 Opbouw van een ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen

Voorwaarde is dat de pensioenregeling ten behoeve van de payrollkracht voorziet in een ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen. Gegeven de variëteit in pensioenregelingen voor wat betreft de vormgeving van het nabestaandenpensioen behouden de payrollwerkgever en de deelnemers de mogelijkheid hier zelf een modaliteit in te kiezen. Zo kan worden gekozen voor een nabestaandenpensioen op opbouwbasis, op risicobasis of een combinatie daarvan.

3.4.2 Geen wachttijd of drempelperiode als bedoeld in artikel 14, tweede lid, van de Pensioenwet

De maximale wachttijd of drempelperiode in de Pensioenwet voor de opbouw van ouderdomspensioen ligt op twee maanden. Voor uitzendovereenkomsten in de zin van artikel 690 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek is in de Pensioenwet een uitzondering gemaakt. In de pensioenovereenkomst mag voor uitzendkrachten een wachttijd van maximaal 26 gewerkte weken worden opgenomen. Wachttijden zijn niet toegestaan voor het nabestaandenpensioen en het arbeidsongeschiktheidspensioen.

Het hanteren van een wachttijd of een drempelperiode in een basispensioenregeling is in Nederland niet (meer) gangbaar. Aangezien voor wat betreft de eisen die worden gesteld aan een 'adequate pensioenregeling' wordt aangesloten bij de gemiddelde pensioenregeling in Nederland is dan ook voorgeschreven dat geen sprake mag zijn van een wachttijd of drempelperiode. Payrollkrachten zitten namelijk in een bijzondere positie. Dit voorkomt een achterstand in de opbouw van pensioen.

3.4.3 Collectieve werkgeverspremie gebaseerd op de gemiddelde werkgeverspremie in Nederland

Payrollwerkgevers dragen voor de financiering van de (adequate) pensioenregeling van hun werknemers premies af aan hun pensioenuitvoerder. De totale premie die de payrollwerkgever voor alle payrollkrachten afdraagt, noemen we de collectieve werkgeverspremie. Deze premie dient ten minste gelijk te zijn aan een normpremie, die wordt gebaseerd op de gemiddelde werkgeverspremie voor het basispensioen bij alle Nederlandse pensioenfondsen.

Met deze voorwaarde wordt bewerkstelligd dat de kosten die de payrollwerkgever maakt voor de pensioenregeling van zijn werknemers, op het niveau ligt van de werkgeverspremie die inleners gemiddeld voor de pensioenregeling van hun werknemers betalen. Aangenomen is dat de werkgeversbijdrage voor de pensioenregeling van de inleners niet betekenisvol afwijkt van de gemiddelde werkgeversbijdrage voor alle basispensioenregelingen van pensioenfondsen. De inleners van payrollkrachten zijn immers in alle sectoren actief.⁷

⁷ Uit onderzoek van Panteia uit 2015 blijkt dat in alle sectoren van payrollkrachten gebruik wordt gemaakt. Gezien de beperkte omvang van het onderzoek kunnen geen aannames worden gedaan naar de intensiteit per sector, ook omdat dit sinds 2015 kan zijn gewijzigd.

De werkgeverspremie die de inlener voor zijn (bedrijfstak)pensioenregeling verschuldigd is, kan boven of onder het gemiddelde liggen. De normpremie voor de payrollwerkgever is in dat geval niet gelijk aan de premie die de inlener voor eigen werknemers moet betalen. Op decentraal niveau kan dan nog steeds concurrentie op arbeidsvoorwaarden voorkomen. Bij inleners met een lager dan gemiddelde werkgeverspremie wordt payrolling minder aantrekkelijk. Een alternatief, waarbij de normpremie per sector of inlener zou verschillen, is onuitvoerbaar en niet te handhaven. Ieder payrollbedrijf zou in dat geval immers zijn pensioenregeling voortdurend moeten afstemmen op die van zijn opdrachtgevers. De werkgeverspremie van het payrollbedrijf zou bovendien moeten differentiëren tussen payrollkrachten die bij verschillende inleners werkzaam zijn. Met het oog op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en administratieve lasten is in dit besluit gekozen voor één uniforme normpremie voor alle payrollkrachten, ongeacht de pensioenregeling van de inlener.

a. Berekening van de normpremie

De normpremie wordt gebaseerd op gegevens van De Nederlandsche Bank over het totaalbedrag van de werkgeverspremies bij alle pensioenfondsen en een berekening van het Centraal Bureau van de Statistiek over het loon dat in aanmerking komt als pensioengrondslagsom. Aan de hand hiervan wordt de gemiddelde werkgeverspremie berekend als percentage van een gestandaardiseerde grondslag. Voor deze standaard grondslag geldt het fiscaal loonbegrip als uitgangspunt. Er wordt uitgegaan van het gemaximeerde pensioengevende loon, met uitzondering van het loon uit vroegere dienstbetrekking. Ook de franchise is ontleend aan de fiscale regelgeving, te weten artikel 18a van de Wet LB 1964; deze bedraagt 100/75 maal het bedrag van de geldende uitkeringen voor gehuwde personen zonder toeslag als omschreven in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, en vijfde lid, van de Algemene Ouderdomswet, vermeerderd met de vakantietoeslag. Hiervoor geldt eveneens dat deze voor alle werkgevers kenbaar en uitvoerbaar is.

De normpremie voor het jaar 2020 zal gebaseerd worden op de werkgeverspremies en de pensioengrondslagsom in 2018. Voor 2019 zou dit een percentage van 13,6% voor de (collectieve) werkgeverspremie betreffen, gebaseerd op cijfers over de gemiddelde werkgeverspremie die wordt afgedragen in het kader van alle Nederlandse basispensioenregelingen uit 2017. Deze norm wordt jaarlijks in oktober vastgesteld aan de hand van de ontwikkeling van de feitelijk betaalde werkgeverspremies voor Nederlandse basispensioenregelingen en van de loonsom in het voorafgaande kalenderjaar. Na het vaststellen van de gemiddelde werkgeverspremie kunnen zich ontwikkelingen voordoen die relevant zijn voor de hoogte van werkgeverspremies. Een voorbeeld daarvan is een verhoging van de fiscale pensioenrichtleeftijd, waardoor de kostprijs van nieuwe pensioenopbouw daalt. Bij de vaststelling van de definitieve normpremie zal hiermee rekening worden gehouden, door de gemiddelde werkgeverspremie te corrigeren aan de hand van de geraamde ontwikkeling van de pensioenpremies. CPB maakt deze raming in het kader van de Macro-economische verkenningen. Het betreft een raming, waarbij het CPB de verwachtingen voor het komende jaar meeneemt.

Voorlopige berekeningen voor 2019 (op basis van de MEV 2019) zouden leiden tot een bijstelling van 0,1 procentpunt. Daarom is een percentage van 13,7 in het ontwerpbesluit opgenomen.

Om aan de voorwaarden van dit besluit te voldoen moet de werkgeverspremie ten minste gelijk zijn aan de vastgestelde normpremie. Deze norm heeft betrekking op het totale bedrag dat payrollwerkgevers aan hun pensioenuitvoerder moeten betalen voor het onderbrengen en uitvoeren van de pensioenregeling. Dat betekent dat de collectieve werkgeverspremie ten minste gelijk dient te zijn aan de normpremie als percentage van de uniforme pensioengrondslagsom van de payrollkrachten die op grond van artikel 8a, vierde lid, Waadi recht hebben op een pensioenregeling.

Zoals in paragraaf 4 is vermeld, staat het werkgevers en werknemers in de payrollbranche vrij om hun pensioenregeling zelf in te vullen, mits deze voldoet aan de voorwaarden van dit besluit. Binnen algemene wettelijke en fiscale kaders kunnen zij additionele risico's dekken, zoals het arbeidsongeschiktheidsrisico, en zelf het opbouwpercentage of de premie-inleg bepalen. Ook staat het hen vrij om – binnen de begrenzing van hoofdstuk IIB Wet LB 1964 – bij de bepaling van het pensioengevend loon en de pensioengevende diensttijd een ruimere pensioenopbouw mogelijk te maken. Dergelijke keuzen betreffen primair arbeidsvoorwaardelijke kwesties. De normpremie heeft betrekking op de financiering van de (integrale) overeengekomen pensioenregeling, dus niet alleen op de financiering van het ouderdoms- en nabestaandenpensioen.

b. Vaststelling van de pensioengrondslagsom

Bij de vaststelling van het loon op basis waarvan de pensioengrondslagsom wordt berekend, wordt aldus alleen rekening gehouden met werknemers voor wie de adequate pensioenregeling geldt. Dat is gerechtvaardigd, nu de verplichting tot het treffen van een adequate pensioenregeling slechts geldt als werknemers in een gelijke of gelijkwaardige functie bij de inlener of – in voorkomende gevallen – in de sector van het beroeps- of bedrijfsleven waarin de inlener werkzaam is, deelnemen aan een basispensioenregeling en niet indien er bij de inlener en de sector voor gelijke of gelijkwaardige functies geen basispensioenregeling geldt.

Voor de uniforme pensioengrondslagsom wordt zowel het voor pensioenopbouw relevante loon als de franchise, het deel van het loon waarover geen pensioen wordt opgebouwd, op uniforme wijze vastgesteld. Voor de berekening van de uniforme pensioengrondslagsom is uitgegaan van het fiscaal maximale pensioengevend loon binnen de begrenzingen van hoofdstuk IIB van de Wet op de loonbelasting 1964 (hierna: Wet LB 1964), verminderd met een – eveneens uniform vast te stellen – franchise. Er is aangesloten bij het fiscale loonbegrip, omdat dit voor alle werkgevers een bekend en uniform begrip is dat ook in de loonaangifte wordt vastgelegd. Voor de berekening van de uniforme pensioengrondslag gelden de reguliere regels voor de vaststelling van het fiscaal maximale pensioengevend loon. Een uitzondering is gemaakt voor loon uit vroegere dienstbetrekking. Daarnaast hoeft geen rekening te worden

gehouden met de bij of krachtens de Wet LB 1964 geldende specifieke bepalingen over demotie, ziekte en arbeidsongeschiktheid.⁸

Het loon boven het maximale pensioengevend loon, bedoeld in artikel 18ga, eerste lid, Wet LB 1964, wordt niet meegerekend in de pensioengrondslagsom. In 2019 betreft dit een bedrag van ten hoogste € 107.593.⁹ Dit bedrag wordt bij deeltijddienstbetrekkingen verminderd overeenkomstig de deeltijdfactor, net als bij andere pensioenregelingen het geval is.

Om de pensioengrondslag op een uniforme manier te berekenen moet het langs de hierboven genoemde lijnen vastgestelde pensioengevende loon worden verminderd met een standaard franchise. Hierbij is aangesloten bij de franchise uit de fiscale regelgeving.¹⁰ Voor de toepassing van de franchise wordt het loon van een werknemer die minder dan de volledige arbeidstijd werkzaam is op grond van artikel 8, tweede lid, van de Pensioenwet herleid naar het loon van een fulltimer. De pensioenopbouw wordt vervolgens gecorrigeerd met de deeltijdfactor. Bij een payrollwerknemer die in deeltijd werkzaam is en daarmee minder verdient dan de franchise die op grond van dit besluit is voorgeschreven, wordt dus eerst het loon naar een voltijdwerknemer herleid en vervolgens verminderd met de franchise.

Ter toelichting van het afsluiten van een eigen adequate pensioenregeling voor payrollwerknemers het volgende voorbeeld.

Voorbeeld 5

Een payrollwerkgever heeft payrollkrachten in dienst die bij verschillende inleners in verschillende sectoren werken. Alle payrollkrachten werken bij een bedrijf en in een sector waar een pensioenregeling geldt. De payrollwerkgever is op grond van de Waadi aldus verplicht voor deze payrollkrachten een adequate pensioenregeling te treffen. Aangezien de payrollkrachten in verschillende sectoren werken, is het voor de payrollwerkgever lastig om zich aan te sluiten bij het pensioenfonds van de inlener(s). De payrollwerkgever besluit daarom zijn bestaande pensioenregeling, waarmee niet wordt voldaan aan de voorgeschreven hoogte van de collectieve werkgeverspremie, te bezien en aan te passen. Hij heeft hiervoor meerdere mogelijkheden: in overleg gaan met het pensioenfonds waar hij bij is aangesloten voor een vrijwillige ophoging van de bestaande pensioenregeling of een extra pensioenvoorziening bij een andere pensioenuitvoerder inkopen, zoals bijvoorbeeld soms bij excedentregelingen plaatsvindt.

c. Consequenties van een werknemersbijdrage

De payrollwerkgever mag de op grond van dit besluit voorgeschreven (minimum)werkgeverspremie niet aan de werknemer doorberekenen. Wel staat het werkgevers en werknemers vrij om – bovenop de werkgeverspremie – een werknemersbijdrage overeen te komen. Dit besluit bevat hiervoor geen verbod

⁸ Zie artikel 18g Wet LB 1964 jo. artikelen 10a en 10b UBLB 1965.

⁹ Op grond van artikel 18ga, tweede lid, Wet LB 1964 wordt het bedrag bij ministeriële regeling jaarlijks vervangen door een ander bedrag.

¹⁰ De standaardfranchise bedraagt 100/75 maal de AOW-inbouw op basis van artikel 18a, zevende lid, onderdelen a, eerste zin, b en c Wet LB 1964.

of verplichting. Met een aanvullende financiering ten laste van werknemers kan – binnen fiscale grenzen – een beter pensioen worden opgebouwd. De werknemersbijdrage mag echter niet tot gevolg hebben dat de werkgeverspremie niet (meer) aan de norm voldoet. De werknemersbijdrage moet dus daadwerkelijk aanvullend zijn ten opzichte van de collectieve werkgeverspremie.

Een eventuele werknemersbijdrage leidt overigens niet tot een vermindering van de pensioengrondslagsom. Het werknemersdeel van de pensioenpremie behoort weliswaar niet tot het loon (artikel 11, eerste lid, onderdeel j, Wet LB 1964), maar dient in dit geval voor de vaststelling van de pensioengrondslagsom te worden bijgeteld zodat wordt uitgegaan van het maximale pensioengevend loon binnen de begrenzings van hoofdstuk IIB van de Wet op de loonbelasting 1964 (m.u.v. specifieke bepalingen over demotie, ziekte of arbeidsongeschiktheid). Fiscaal is goedgekeurd dat het werknemersdeel van de pensioenpremie tot het pensioengevend loon kan behoren.¹¹ De inhouding van een werknemersbijdrage heeft derhalve geen invloed op de pensioengrondslagsom en daarmee ook niet op de norm voor de werkgeversbijdrage. Ter illustratie het volgende voorbeeld.

Voorbeeld 6

De payrollwerkgever wil een pensioenregeling treffen die voldoet aan de eisen op grond van dit besluit. In overleg met zijn payrollkrachten besluit hij om in de pensioenregeling ook een werknemersbijdrage op te nemen om zo de pensioenopbouw te verbeteren. Hij treft een pensioenregeling met een collectieve werkgeversbijdrage van (voor 2019) 13,7% van de pensioengrondslagsom en met een werknemersbijdrage van 5% gebaseerd op de pensioengrondslagsom. De 5% werknemersbijdrage heeft geen invloed op de werkgeversbijdrage.

d. Afdragen van (collectieve) werkgevers leidt tot fiscale bovenmatigheid
Dit besluit voorziet tot slot in nadere regels voor de situatie waarin het voldoen aan de voorwaarde tot het afdragen van de voorgeschreven collectieve werkgeverspremie ertoe zou leiden dat de basispensioenregeling als "fiscaal bovenmatig" wordt aangemerkt. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de basispensioenregeling het karakter heeft van een premie- of kapitaalovereenkomst en de gemiddelde leeftijd van de payrollkrachten relatief laag is. De premies voor de individuele werknemers zijn per leeftijdscohort fiscaal gemaximeerd. Bij premiereregelingen mag voor jongere werknemers binnen het fiscale kader minder premie worden ingelegd dan voor oudere werknemers. Bij een gemiddeld jong werknemersbestand kunnen bij een fiscaal maximale premie-inleg de totale kosten van de pensioenregeling voor de werkgever lager uitkomen dan de voorgeschreven werkgeverspremie. In dat geval is de payrollwerkgever niet verplicht om meer premies in te leggen dan fiscaal is gemaximeerd. In plaats daarvan moet de payrollwerkgever het verschil tussen (a) het bedrag dat zou moeten worden betaald als de op grond van dit besluit voorgeschreven werkgeverspremie zou worden betaald en (b) de fiscaal maximale (en daadwerkelijk betaalde) premie, als loon uitbetalen aan de

¹¹ Onderdeel 3.2.4 van het besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 11 december 2018, nr. 2018-28514 (Stcrt. 2018, 68653).

payrollkrachten voor wie de basispensioenregeling geldt. Het bedrag wordt in dit geval evenredig verdeeld over de betreffende payrollkrachten.

3.5 Individuele opbouw voor de payrollkracht

In dit besluit wordt geen individuele opbouw voor de payrollkracht voorgeschreven. Echter, dit betekent niet dat er in zijn geheel geen regels gelden voor de vertaling van de collectieve werkgeversbijdrage aan de basispensioenregeling naar de individuele inleg van de payrollwerkgever per deelnemer.

Immers, de basispensioenregeling dient te voldoen aan de verschillende richtlijnen die gelijke behandeling bij arbeid voorschrijven. Te denken valt aan de gelijke behandeling van mannen en vrouwen, van deeltijders en voltijders, van werknemers met een tijdelijk en vast dienstverband en naar leeftijd. Dit is ook vastgelegd in de artikelen 8 en 14 van de Pensioenwet. Dit betekent dat deelnemers aan de basispensioenregeling onder gelijke voorwaarden op individueel niveau hetzelfde (basis)pensioen behoren op te bouwen. Met name de gelijke behandeling naar leeftijd is relevant. Voor een nadere toelichting hierbij wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

De doorberekening van de kosten van een premieovereenkomst (met uitzondering van beleggingskosten) moet evenredig tussen de deelnemers plaatsvinden en per deelnemer evenredig in de tijd plaatsvinden (zie ook artikel 17a van de Pensioenwet).

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Behoudens de bovenstaande vereisten wordt de verdere invulling van de basispensioenregeling overgelaten aan de sociale partners op bedrijfstak- of ondernemingsniveau. Zo staat het de sociale partners vrij om het karakter van de pensioenovereenkomst (uitkeringsovereenkomst, kapitaalovereenkomst of premieovereenkomst) en de pensioenuitvoerder te kiezen.

Zo kunnen sociale partners in de payrollbranche ervoor kiezen om een pensioenregeling voor de gehele bedrijfstak vorm te geven, dan wel de Plusregeling van StiPP anders vorm te geven, zodat die voldoet aan de voornoemde voorwaarden. Ook kunnen sociale partners in de inlenende branches bezien of het noodzakelijk is de werkingssfeer van hun bedrijfstakpensioenfondsen aan te passen. Indien sociale partners geen bedrijfstakregeling overeenkomen, is een payrollwerkgever in staat om met de hiervoor vermelde voorwaarden een eigen adequate pensioenregeling te treffen bij een pensioenverzekeraar, een premiepensioeninstelling, een algemeen pensioenfonds of een eigen ondernemingspensioenfonds. Sociale partners kunnen – binnen de fiscale grenzen – desgewenst een pensioenregeling met een hogere opbouw afspreken en ook een werknemerspremie afspreken. In dat geval dient vanzelfsprekend te worden voldaan aan de in dit besluit genoemde voorwaarden.

De payrollwerkgever en de pensioenuitvoerder zijn gebonden aan de Pensioenwet. Dit brengt onder andere met zich dat een payrollwerkgever een payrollkracht tijdig moet informeren of hij een aanbod doet voor het sluiten van een pensioenovereenkomst (artikel 7 van de Pensioenwet) en verantwoordelijk is voor tijdige betaling van de pensioenpremies aan de pensioenuitvoerder (artikelen 24 tot en met 26 van de Pensioenwet).

De pensioenuitvoerder is verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan deelnemers via verschillende communicatie-instrumenten, zoals Laag 1 van de Pensioen 1-2-3 (artikel 21 van de Pensioenwet en artikel 2 van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling), de website van de pensioenuitvoerder (artikel 46a van de Pensioenwet) en het uniform pensioenoverzicht (artikel 48, vierde lid, van de Pensioenwet). Via deze informatievoorziening is voor een deelnemer inzichtelijk of de pensioenregeling voldoet aan de in dit besluit gestelde randvoorwaarden.

Indien een payrollwerkgever verplicht is in een adequate pensioenregeling te voorzien, maar hiertoe niet overgaat, is het voor de payrollkracht mogelijk om een vordering tot schadevergoeding of een vordering tot afdracht van pensioenpremies in te dienen vanwege het ten onrechte niet opgebouwd hebben van pensioen¹². Daarnaast kan een payrollkracht uiteraard in rechte nakoming eisen van de verplichting van de payrollwerkgever om te voorzien in een adequate pensioenregeling.

De Inspectie SZW is de toezichthouder op de Waadi en in dat kader ook belast met het toezicht op de vraag of er een adequate pensioenregeling door de payrollwerkgever is afgesloten voor de payrollkrachten. De Inspectie SZW dient bij de controle voor dit besluit te kunnen vaststellen of er voor de betreffende payrollkracht(en) een adequate pensioenregeling is getroffen doordat de payrollwerkgever de pensioenregeling van de inlener toepast of dat de payrollwerkgever zelf een basispensioenregeling heeft getroffen die voldoet aan de hiervoor genoemde voorwaarden. De werkgever dient om deze controle mogelijk te maken de vereiste stukken te overleggen.

Na controle op de naleving van de Waadi maakt de Inspectie SZW een verslag op dat naar betrokkenen wordt gezonden. De payrollkracht of vakbond kan in dat geval een civiele procedure starten om bijvoorbeeld af te dwingen dat de payrollwerkgever alsnog de pensioenpremie voldoet of voorziet in een adequate pensioenregeling. Hiermee wordt aangesloten bij de gebruikelijke wijze waarop toezicht wordt gehouden op de voorschriften uit de Waadi. Voor de volledigheid kan worden vermeld dat de Inspectie SZW geen rol heeft bij het toezicht op de andere wetten waarin in deze toelichting naar wordt verwezen, zoals de Pensioenwet.

5. Verhouding tot het recht van de Europese Unie

In dit kader is Richtlijn 2008/104/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende uitzendarbeid (de Uitzendrichtlijn) van belang. In de Uitzendrichtlijn is het beginsel opgenomen dat de uitzendkracht recht heeft op dezelfde beloning alsof deze in dienst zou zijn genomen in een

¹² Zie bijvoorbeeld: Rb. Midden-Nederland, 28 februari 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:747.

gelijke of gelijkwaardige functie bij de inlener. Op grond van Europese jurisprudentie moet het begrip 'beloning' breed worden opgevat en omvat dit ook pensioenaanspraken¹³. Op grond van artikel 5, vierde lid, van de Uitzendrichtlijn is toegestaan dat lidstaten afwijken van een dergelijke gelijke behandeling. Zij moeten dan wel een passend niveau van bescherming voorschrijven, ook ten aanzien van aanvullende regelingen op het gebied van de sociale zekerheid, inclusief pensioenen.

De regering heeft er bij de implementatie van de Uitzendrichtlijn voor gekozen om pensioen niet onder het gelijke beloningsbeginsel te laten vallen, ook nu uitzendkrachten al onder een eigen basispensioenregeling vielen¹⁴. Het wordt echter wenselijk geacht dat payrollkrachten een verdergaande bescherming ontvangen, aangezien payroll een bijzondere vorm van uitzenden betreft. De Uitzendrichtlijn staat ook toe dat gelijke behandeling of een passend niveau van bescherming in het kader van pensioen wordt voorgeschreven. Dat is hier het geval. Tevens staat de Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (de herziene detacheringsrichtlijn) in het nieuwe artikel 3, lid 1 ter toe dat een lidstaat voorschrijft dat voor buitenlandse uitzendkrachten dezelfde voorwaarden gelden als voor binnenlandse uitzendkrachten. Deze regeling sluit hierbij aan. Daarnaast dient het besluit te voldoen aan de verschillende richtlijnen die gelijke behandeling bij arbeid voorschrijven, zoals gelijke behandeling van mannen en vrouwen, van deeltijders en voltijders, van werknemers met een tijdelijk en vast dienstverband en naar leeftijd. Dit is het geval, nu het besluit op die gronden geen onderscheid maakt tussen werknemers. De pensioenregeling voor payrollkrachten die op grond van dit besluit wordt getroffen, zal moeten voldoen aan de eisen van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid.¹⁵

6. Advies, toetsing en consultatie

6.1 Advies

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft advies uitgebracht op het Besluit. Het ATR stelt dat de nut en noodzaak van de nieuwe regeling duidelijk en adequaat in de toelichting zijn gemotiveerd. Ook acht het ATR onderbouwd dat een minder belastend alternatief niet aan de orde is en dat het besluit voldoende op werkbaarheid en uitvoerbaarheid is getoetst. Ook de regeldrukparagraaf geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. Daarom adviseert het ATR het Besluit vast te stellen.

6.2 Toetsing

De Inspectie SZW heeft, als toezichthouder op de Waadi en het Baadi, een handhavingstoets uitgebracht op het conceptbesluit. Hierbij heeft de Inspectie geconstateerd dat met de voorgestelde regeling de beoordeling en het

¹³ Dergelijke aanspraken betreffen immers een vorm van uitgestelde beloning. Zie ook TWA Report 2011, p. 19.

¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 32895, nr. 5.

¹⁵ Kamerstukken I 2003/04, 28170, nr. C.

onderzoek naar de toepassing en naleving van de Waadi complexer wordt. Het wordt immers relevant of er sprake is van terbeschikkingstelling in het kader van uitzenden of in het kader van payroll, en het onderzoek, de beoordeling en onderbouwing zullen hierdoor tijdrovender zijn. Relevant hierbij is dat sommige werkgevers vanwege het verschil in kosten de aard van de arbeidsrelatie mogelijk anders zullen presenteren dan deze in feite is. De uiteindelijke inzet en capaciteit zal mede afhangen van het aantal verzoeken dat wordt ingediend. De Inspectie geeft hierbij aan dat de wijze waarop zij toezichthouden overeenkomt met hun reguliere toezicht op de Waadi. Dit betekent dat de Inspectie onderzoek doet, al dan niet op verzoek van sociale partners, of de payrollkracht, en de sociale partners of de payrollkracht op basis van dit onderzoek zelf zullen moeten besluiten of zij een vordering tegen de werkgever willen instellen. De nota van toelichting is hierop aangevuld. Aangezien het toetsen van pensioenregelingen een nieuw onderwerp is in het toezichtskader van de Inspectie SZW, zal de kennis de komende tijd verder worden opgebouwd. Tevens zal dit mogelijk tot een langere doorlooptijd leiden van de bestaande onderzoeken.

Aangezien voor de invulling van de verplichting tot het treffen van een adequate pensioenregeling de werkgever meerdere keuzevarianten heeft (aansluiten bij de inlener of een eigen adequate pensioenregeling treffen), zal in samenspraak met de Inspectie SZW een stroomschema ontwikkeld worden. Verduidelijkt is dat de Inspectie bij het treffen van de eigen adequate pensioenregeling niet kijkt naar de individuele aanspraken die de payrollkracht hiermee opbouwt, maar naar de vereisten in dit besluit. Dit betekent dat gekeken wordt of de werkgever voldoet aan een werkgeversbijdrage over de collectieve grondslagsom. De Inspectie moet deze controle uitvoeren op basis van de salarisadministratie van de payrollwerkgever, de pensioenregeling van de payrollwerkgever en de premienota van de werkgevers aan de uitvoerder van de pensioenregeling, of de bevestiging van het pensioenfonds van de inlener dat de payrollwerknemers zijn aangesloten bij de pensioenregeling van de inlener. Op basis van de loonadministratie kan de Inspectie SZW inzicht verkrijgen in de werkgeversafdracht voor pensioen, welk fiscaal loon voor de werknemers geldt, op basis van welk deeltijdpercentage zij werkzaam zijn en of de werknemers voldoende vervangend loon ontvangen indien de regeling fiscaal bovenmatig is. Op grond van de Awb kan de Inspectie als toezichthouder alle bescheiden vorderen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het toezicht. De specifieke vragen zijn beantwoord en in de nota van toelichting verwerkt. Voor wat betreft het onderscheid tussen payroll en uitzenden wordt verwezen naar paragraaf 6.3.5.

6.3 Consultatie

Een ontwerp van dit besluit heeft van medio februari tot medio maart 2019 voorgelegd voor internetconsultatie. Hierop zijn 15 reacties ontvangen. De hoofdlijnen van deze reacties zijn hieronder weergegeven. Waar van toepassing is vermeld op welke wijze deze reacties in dit besluit zijn verwerkt.

6.3.1 De verhouding van het besluit tot de onderhandelingsvrijheid van sociale partners.

In meerdere reacties, waaronder die van VNO-NCW, ABU en NBBU is het standpunt verwoord dat het besluit op gespannen voet staat met de vrijheid

van sociale partners om over arbeidsvoorwaarden te onderhandelen. Naar hun oordeel leidt het besluit tot een selectieve pensioenplicht voor één branche. De Pensioenfederatie en Personality Payrolling B.V achten het principieel onjuist als de wetgever de norm voor een adequaat pensioen zou bepalen. Ook ABN Amro Pensioenen acht het onjuist dat de wetgever minimumeisen voor een pensioenregeling formuleert. Om die reden wordt geadviseerd om payrollwerkgevers die aantoonbaar een adequate pensioenregeling voeren, een dispensatiemogelijkheid te bieden.

De regering onderschrijft de vrijheid van werkgevers en werknemers om arbeidsvoorwaarden en pensioenregelingen overeen te komen en daarbij – binnen wettelijke grenzen - hun eigen normen te bepalen. De regering vindt het echter ook belangrijk om concurrentie op arbeidskosten door payrolling tegen te gaan. De toegevoegde waarde van payrolling dient te liggen in het ontzorgen van werkgevers, niet in het concurreren op arbeidskosten door aan payrollkrachten slechtere arbeidsvoorwaarden te bieden dan gelden voor vergelijkbare werknemers in dienst van de inlener.

Dit besluit geeft geen algemene norm voor pensioenregelingen. De voorwaarden in het besluit strekken ertoe om concurrentie op pensioenkosten via payrolling tegen te gaan. Binnen de algemene wettelijke en fiscale kaders staat het payrollwerkgevers en hun werknemers vrij om ieder type pensioencontract te kiezen en de pensioenambitie te bepalen. Zij kunnen dat doen binnen één gezamenlijke bedrijfstakregeling voor alle payrollbedrijven of via afzonderlijke regelingen per payrollbedrijf. Zij mogen een eigen invulling geven aan het nabestaandenpensioen en – desgewenst – aanvullende risico's dekken, zoals het arbeidsongeschiktheidsrisico. Dit is in het ontwerpbesluit en in de toelichting verduidelijkt naar aanleiding van de internetconsultatie.¹⁶ De partijen die de pensioenregeling overeenkomen, mogen ook bepalen welke pensioenuitvoerder wordt betrokken.

Voor zover de contractsvrijheid van sociale partners met dit besluit al wordt ingeperkt, gaat dit niet verder dan nodig is om de bovengenoemde doelstelling te realiseren. Om die reden achten de vakcentrales FNV, CNV en VCP deze inperking geoorloofd.

De door ABN AMRO Pensioenen bepleite dispensatiemogelijkheid voor werkgevers die aantoonbaar een adequate pensioenregeling voeren, zou de overheid juist dwingen om normen te formuleren voor de kwaliteit van pensioenregelingen. Dat is niet het doel van dit besluit en acht de regering ook overigens niet wenselijk.

6.3.2 De gevolgen van het besluit voor de concurrentiepositie van payrollbedrijven

Het besluit heeft onmiskenbaar gevolgen voor de arbeidskosten van payrollbedrijven, en daarmee voor hun aantrekkingskracht op inlenende bedrijven. Deze gevolgen zijn beoogd, het doel is immers om tegen te gaan dat via payrolling een oneigenlijk concurrentievoordeel wordt verkregen. De voorwaarden in dit besluit zijn hierop afgestemd. De voorwaarde dat de pensioenpremie voor rekening van de werkgever ten minste gelijk is aan een

¹⁶ Zie ook Kamerstukken I 2018/19, 35 074, F, p. 15.

norm die wordt gebaseerd op de landelijk gemiddelde werkgeverspremie, heeft tot gevolg dat het verschil tussen de arbeidskosten voor payrollkrachten en die voor vergelijkbare werknemers in dienst van de inlener wordt beperkt.

De meest directe methode om concurrentie op pensioenkosten tegen te gaan is als de payrollkrachten gaan deelnemen aan de pensioenregeling van de inlener. Dat is echter, zoals uit veel reacties blijkt, in veel gevallen niet mogelijk of te zeer belastend. De payrollwerkgever kan in dat geval een pensioenregeling treffen die voldoet aan de drie, in paragraaf 3 genoemde, voorwaarden. Doordat het besluit werkt met één norm voor de (gemiddelde) werkgeverspremie kunnen payrollbedrijven volstaan met één pensioenregeling voor alle werknemers die op grond van de Waadi recht hebben op een adequate pensioenregeling. In dit besluit is bewust niet gekozen voor een premienorm die differentieert al naar gelang de specifieke werkgeverspremie voor de inlener. In dat geval zou een payrollbedrijf dat voor meerdere inleners en branches werkt, zijn werknemers per inlener een verschillende pensioenregeling moeten aanbieden. Het payrollbedrijf zou in dat geval ook de ontwikkeling van de werkgeverspremies bij al zijn inleners moeten monitoren. Een dergelijke systematiek acht de regering onuitvoerbaar en niet handhaafbaar. De keuze voor één premienorm, gebaseerd op de gemiddelde werkgeverspremie, heeft als consequentie dat de pensioenkosten voor payrollkrachten bij een deel van de inleners hoger liggen dan die voor eigen werknemers en bij een ander deel lager. De regering acht deze consequentie aanvaardbaar. Bij het overgrote deel van de inleners heeft de premienorm tot gevolg dat het verschil tussen de werkgeverspremie voor het eigen personeel en die voor payrollwerknemers geringer wordt. Dit draagt bij aan de doelstelling van het besluit om concurrentie op arbeidsvoorwaarden via payrolling tegen te gaan.

6.3.3 De mogelijkheid om payrollkrachten vrijwillig aan te sluiten bij de pensioenregeling van de inlener

In veel reacties is uitgebreid ingegaan op de problemen die payrollbedrijven ondervinden als zij hun werknemers willen aansluiten bij de pensioenregeling van de inlener. Deze problemen worden voor een deel veroorzaakt door een terughoudend acceptatiebeleid van bedrijfstakpensioenfondsen voor vrijwillige aansluitingen. Bij payrollbedrijven die voor meerdere bedrijfstakken werken, stuit aansluiting bij de pensioenregeling van de inlener op praktische problemen. Deze bedrijven zouden zich immers bij verschillende pensioenuitvoerders moeten aansluiten, met ieder hun eigen regeling en met uiteenlopende voorwaarden en administratieve systemen.

De regering heeft deze problemen onderkend en biedt payrollbedrijven die hun werknemers niet kunnen of willen aansluiten bij de pensioenregeling van de inlener, daarom een alternatief. Zij kunnen op al hun werknemers één pensioenregeling toepassen die voldoet aan de voorwaarden in dit besluit. De regering ziet in de belemmeringen die payrollbedrijven ondervinden als zij zich vrijwillig bij het pensioenfonds van de inlener willen aansluiten, echter geen aanleiding om deze optie niet adequaat te achten. Een aantal payrollbedrijven heeft bewust gekozen voor deze optie die de doelstelling van dit besluit bij uitstek realiseert.

6.3.4 De uitvoerbaarheid van het besluit, inclusief de invoeringsdatum

Verschillende reacties wezen uit dat de toelichting bij het ontwerpbesluit onvoldoende duidelijk was over de norm voor de werkgeverspremie en de wijze waarop die norm wordt berekend. Uit sommige reacties bleek dat er misverstanden waren over de voorgeschreven compensatie in loon ingeval de toepassing van de premienorm niet is in te passen binnen de fiscale premiestaffels voor beschikbare premiereregelingen. Deze reacties waren aanleiding om deze onderwerpen in de nota van toelichting te verduidelijken. Deze misverstanden zijn naar verwachting weggenomen met de verduidelijking van de nota van toelichting.

In diverse reacties is de uitvoerbaarheid van het besluit voor payrollbedrijven aan de orde gesteld. Het bedrijfstakpensioenfonds voor de uitzendsector (StiPP) en de ABU achten invoering per 1 januari 2020 niet realistisch, zij bepleiten uitstel van de invoeringsdatum naar 1 januari 2021. Hieraan is gevolg gegeven conform de toezegging in de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer.

In de reacties zijn ook andere aspecten aan de orde gesteld die verband houden met de uitvoerbaarheid van het besluit. Hieronder wordt puntsgewijs op deze aspecten ingegaan.

6.3.5 Het onderscheid tussen payrollen en uitzenden

In de Waadi zelf is een onderscheid aangebracht in de verplichtingen die gelden ten aanzien van uitzendkrachten en payrollkrachten. De voorgestelde definitie in de Wet arbeidsmarkt in balans is afgeleid van hetgeen bij payrolling gebruikelijk is.¹⁷ Hierbij zijn twee elementen van belang. Ten eerste geldt bij payrolling dat de inlener in de regel zelf de werving en selectie van de werknemer voor zijn rekening neemt of een derde (niet zijnde de formele werkgever) dit voor hem laat doen. Dit betekent dat wanneer de formele werkgever geen actieve rol heeft gespeeld in het samenbrengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (werving en selectie) er sprake is van payrolling. Hierbij wordt ook aangegeven dat het reguliere uitzenden zich met name onderscheidt van payrolling doordat de uitzendwerkgever een allocatieve functie vervult, gericht op het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt door een actieve werving van de uitzendkracht en een actieve werving van inleners, waarbij de intercedenten van de uitzend-werkgever de uitzendkrachten vervolgens na actieve bemiddeling ter beschikking stellen aan inleners. Ten tweede geldt dat er sprake moet zijn van in beginsel exclusieve terbeschikkingstelling. Dit betekent dat het payrollbedrijf niet zonder toestemming van de opdrachtgever een werknemer aan een andere opdrachtgever ter beschikking kan stellen. Hierbij is aangegeven dat aan een beding van niet-exclusieve terbeschikkingstelling geen doorslaggevende betekenis kan worden toegekend, maar dat de feiten en omstandigheden van belang zijn. Om partijen handvatten te geven, zijn in de toelichting bij het wetsvoorstel indicaties opgenomen aan de hand waarvan partijen kunnen toetsen of sprake is van deze twee elementen.¹⁸ Gegeven de indicaties in de toelichting bij het wetsvoorstel, en het gegeven dat het gaat om de feitelijke

¹⁷ Zie Kamerstukken II 2018/19, 35074, nr. 3, p. 39-43.

¹⁸ Kamerstukken II 35074, 2018/19, nr. 3, paragraaf 2.4.3.1.

relatie (en niet de papieren werkelijkheid), worden partijen en rechters voldoende handvatten geboden om door dergelijke misbruikconstructies heen te kijken.

6.3.6 De samenloop tussen de adequate pensioenregeling en de verplichtgestelde deelname aan StiPP

Bedrijven die voor tenminste 50% van hun premieplichtig loon op jaarbasis werknemers ter beschikking stellen aan opdrachtgevers vallen onder de werkingssfeer van StiPP. Deze omschrijving ziet ook op payrollbedrijven. Zonder aanpassing van de werkingssfeer moeten payrollbedrijven dus de pensioenregeling van StiPP toepassen en daarnaast voldoen aan de voorwaarden van dit besluit. StiPP noemt dit in zijn reactie complex vanwege de verschillen tussen zijn pensioenregeling en de adequate pensioenregeling op de elementen wachttijd, loonbegrip, franchise en pensioenopbouw (premie-inleg).

Het is juist dat StiPP voor de basisregeling en de Plusregeling verschillende wachttijden kent en dat dit besluit toepassing van wachttijden voor payrollers niet toestaat. StiPP biedt de aangesloten werkgevers echter nu al de mogelijkheid om af te zien van een wachttijd. Van deze mogelijkheid wordt in de praktijk ook gebruik gemaakt. Dit is voor StiPP blijkbaar uitvoerbaar.

Voor wat betreft de elementen 'loonbegrip', 'franchise' en 'premie-inleg' staat het de payrollbranche geheel vrij om deze vorm te geven conform de regelingen van StiPP. Dit besluit bevat geen voorschriften voor de pensioenregeling. Het loonbegrip en de franchise in dit besluit zijn uitsluitend van belang voor de berekening van de premienorm. De norm bedraagt immers een percentage van een gestandaardiseerde grondslag. De berekening van die grondslag vindt plaats op basis van een eenduidig loonbegrip en een uniforme franchise. De functie en de berekeningswijze van de premienorm zijn in paragraaf 3.4.3 onder a verduidelijkt.

Sociale partners in de uitzendbranche kunnen de samenloop van de adequate pensioenregeling voor payrollbedrijven en deelname aan StiPP voorkomen door de werkingssfeer van StiPP aan te passen. Als zij hier niet voor kiezen, kan de payrollbranche de adequate pensioenregeling vormgeven als 'kop' op de regeling van StiPP. De voorwaarden voor een adequate pensioenregeling (geen wachttijd, wel een nabestaandenpensioen en een minimaal niveau van de werkgeverspremie) vormen daarvoor geen belemmering.

6.3.7 De frequentie voor bijstelling van de premienorm als voorwaarde voor een adequate pensioenregeling

In de reacties worden ook kanttekeningen geplaatst bij het voorschrift dat de normpremie jaarlijks wordt bijgesteld. Dat leidt tot administratieve lasten, omdat werkgevers en pensioenuitvoerders hier jaarlijks rekening mee moeten houden. Als de nieuwe normpremie hoger uitkomt dan de feitelijke werkgeverspremie moet de pensioenregeling worden opgeplust. Als dat binnen de fiscale begrenzing niet mogelijk is, moet het verschil via het loon worden gecompenseerd. Het loslaten van de jaarlijkse vaststelling zou betekenen dat de voorgeschreven normpremie (in het besluit) en de actuele gemiddelde werkgeverspremie bij inleners uit de pas kan gaan lopen. Daarom wordt bij de

jaarlijkse publicatie van de normpremie rekening gehouden met de tijd die uitvoerders en werkgevers nodig hebben voor de bijstelling. Om dit mogelijk te maken wordt zorggedragen voor de publicatie van de normpremie vóór 1 november.

6.3.8 De noodzaak om kennis te dragen van de pensioenregeling van de inlener

Zoals in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel al is aangegeven, kan het voor een payrollwerkgever soms lastig zijn om de arbeidsvoorwaarden bij de inlener te achterhalen. Ook bij pensioen kunnen soms vragen rijzen of er sprake is van een pensioenregeling, of dat in de sector van het beroeps of bedrijfsleven waar de inlener werkzaam is een pensioenregeling geldt. Daarom is op grond van artikel 12a van de Waadi een informatieplicht opgelegd aan de inlener om de bij hem geldende arbeidsvoorwaarden te overleggen aan de payrollwerkgever die op grond van het voorgestelde artikel 8a (bij terbeschikkingstelling in het kader van payrolling) verantwoordelijk is voor het naleven van deze voorwaarden ten aanzien van de werknemer. Hierdoor kan de payrollwerkgever weet hebben of en zo ja, welke pensioenregeling voor de inlener geldt. Natuurlijk heeft de payrollwerkgever ook een zelfstandige onderzoeksplicht om aan de wet te voldoen.

6.3.9 De toepasselijke pensioenregeling als payrollkrachten frequent van inlener wisselen, bijvoorbeeld in het kader van herplaatsing in verband met re-integratie

Hoewel de allocatiefunctie bij payrolling niet door de payrollwerkgever vervuld wordt en payrollwerknemers in beginsel exclusief beschikbaar worden gesteld aan de opdrachtgever van het payrollbedrijf (de inlener), is het niet uitgesloten dat een payrollkracht bij de inlener weggaat en aansluitend gaat werken voor een andere inlener van het payrollbedrijf. Als de betreffende werknemer deelneemt aan de pensioenregeling van de eerdere inlener en de volgende inlener niet bij dezelfde pensioenregeling is aangesloten (bijvoorbeeld in een andere bedrijfstak werkzaam is met een ander bedrijfstakpensioenfonds), zal deze deelname moeten worden beëindigd. Payrollbedrijven bij wie dit relatief vaak voorkomt, zullen naar verwachting eerder opteren voor de adequate pensioenregeling die met dit besluit wordt geregeld. Een wisseling van inlener heeft in dat geval geen gevolgen voor de toepasselijke pensioenregeling.

Enigszins in het verlengde hiervan ligt het commentaar dat de voorwaarde om geen wachttijd te hanteren kan leiden tot een toename van kleine pensioenrechten met de daaraan verbonden uitvoeringskosten. Dit commentaar lijkt vooral van toepassing op de uitzendsector en veel minder op payrolling, waar de verhouding tussen inlener en payrollkracht naar verwachting meer bestendig is.

6.3.11 Het bepalen van vergelijkbare functies bij de inlener

Payrollkrachten hebben recht op een adequate pensioenregeling als voor werknemers in dienst van de inlener met een vergelijkbare functie een pensioenregeling geldt. Vaststelling van vergelijkbare functies kan lastig zijn. Dit speelt met name bij payrollers die werken in sectoren die niet onder een verplichtstelling vallen. Daar kan sprake zijn van een grote diversiteit aan pensioenregelingen.

Voor het recht op een adequate pensioenregeling is van belang of er een pensioenregeling geldt voor een vergelijkbare werknemer in dienst van de inlener, maar niet hoe die pensioenregeling eruitziet.

Als de payrollkracht (vrijwillig) deelneemt aan de pensioenregeling van de inlener, kan de pensioenuitvoerder bepalen welke specifieke regeling van toepassing is. Als het payrollbedrijf voor de adequate pensioenregeling van dit besluit opteert, geldt deze regeling ongeacht de specifieke invulling van de pensioenregeling van werknemers van de inlener met een vergelijkbare functie. De vergelijkbaarheid van functies is alleen relevant als voor de betreffende werknemer in dienst van de inlener in het geheel geen pensioenregeling geldt. In dat geval heeft de payrollkracht immers eveneens geen recht op een pensioenregeling. Het is ongebruikelijk dat een werkgever aan een deel van het personeel een pensioenregeling aanbiedt en aan een ander deel in het geheel niet.

6.3.12 Het effect van het besluit op de pensioenopbouw van payrollkrachten

StiPP heeft in zijn reactie op het risico gewezen dat payrollkrachten met de adequate pensioenregeling van dit besluit slechter af kunnen zijn dan met de bestaande Plusregeling. Dat kan het geval zijn als een payrollwerkgever kiest voor een premieregeling met een leeftijdsonafhankelijke premie-inleg. De pensioenopbouw van oudere payrollwerknemers kan in dat geval lager uitvallen dan met toepassing van de leeftijdsstaffel in de Plusregeling. Jonge payrollwerknemers zouden in een dergelijke regeling juist aanzienlijk meer pensioen opbouwen, mogelijk meer dan leeftijdsgenoten in dienst bij de inlener.

Hierboven is al uiteengezet dat het payrollwerkgevers en -werknemers vrij staat om iedere pensioenregeling overeen te komen die in overeenstemming is met de wettelijke en fiscale kaders. Daarbij zijn natuurlijk zowel werkgevers als werknemers betrokken. Beide partijen moeten de nieuwe pensioenregeling accorderen. Het vaststellen of wijzigen van een pensioenregeling vergt bovendien de instemming van de betrokken vakbonden of van de ondernemingsraad van het payrollbedrijf. Als de vakbonden of de ondernemingsraad de door StiPP beschreven consequenties voor de pensioenopbouw niet aanvaardbaar achten, zal de door StiPP beschreven pensioenregeling niet tot stand komen. De regering wijst erop dat sociale partners ook nu al beschikbare premieregelingen met een leeftijdsonafhankelijke premie-inleg overeen kunnen komen. Dergelijke regelingen komen echter niet of nauwelijks voor, ook niet in de uitzendbranche.

6.3.13 Alternatieven voor, respectievelijk aanvullingen op het besluit

VNO-NCW, de ABU en de NBBU opperen een alternatieve methode om concurrentie op pensioenkosten door payrollingen tegen te gaan. Zij stellen voor om het payrollbedrijf aan de payrollkracht een vergoeding te laten betalen als voor de werknemers van de inlener een pensioenregeling geldt en voor de payrollkracht niet. Die vergoeding zou gelijk moeten zijn aan de werkgeverspremie die de inlener voor de pensioenregeling van zijn personeel betaalt. Deze alternatieve methode draagt niet of nauwelijks bij aan het doel van dit besluit om concurrentie op pensioenkosten tegen te gaan. Voor het merendeel van de payrollkrachten geldt immers de pensioenregeling van StiPP. Hun werkgever betaalt – ook bij toepassing van de gunstigere Plusregeling –

een aanzienlijke lagere pensioenpremie dan inleners gemiddeld voor eigen werknemers betalen. Dat vertaalt zich in een lagere pensioenopbouw door payrollkrachten. Payrollbedrijven die niet onder de werkingssfeer van StiPP vallen, zouden de vergoeding zelfs met een uiterst magere pensioenregeling kunnen ontlopen. Genoemd alternatief draagt daarmee onvoldoende bij aan het tegengaan van concurrentie op pensioenkosten door payrolling.

De vakcentrales FNV, CNV en VCP hebben voorgesteld om de voorwaarden in het besluit aan te vullen met een wezenpensioen en met premievrije deelname bij arbeidsongeschiktheid. Zij menen dat een adequate pensioenregeling deze elementen moet bevatten. Ook de Pensioenfederatie vraagt waarom het besluit niet ook een arbeidsongeschiktheidspensioen als voorwaarde stelt.

Dit besluit heeft niet als oogmerk om een norm te stellen voor pensioenregelingen. Werkgevers en werknemers bepalen gezamenlijk welke risico's in een pensioenregeling worden gedekt. Met het voorschrijven van de door de vakcentrales genoemde elementen zou dit besluit meer inbreuk maken op de onderhandelingsvrijheid dan nodig is voor de doelstelling om concurrentie op pensioenkosten tegen te gaan. Het staat de betrokken vakbonden natuurlijk vrij om deze elementen in te brengen in hun onderhandelingen over de invulling van pensioenregelingen voor payrollwerknemers.

Daarnaast hebben de vakbonden de voorkeur voor een strengere handhaving van de Waadi. Zij wensen een grotere rol van de Inspectie. Hierbij wordt aangegeven dat de regering met dit besluit aansluit bij de huidige toezicht en handhaving op de Waadi en onderliggende regelgeving. Tevens zal een pensioenuitvoerder verantwoordelijk zijn voor de inning van de premies bij de werkgever.

6.3.14 Overige commentaren

Naast de hierboven genoemde hoofdlijnen zijn in de reacties op het ontwerpbesluit ook juridische en praktische opmerkingen gemaakt. Deze zijn hieronder kort weergegeven en voorzien van een reactie.

De consequenties van de keuze voor het fiscale loonbegrip 'pensioengevend loon'. In enkele reacties is opgemerkt dat het gekozen loonbegrip ook betrekking heeft op loon uit vroegere dienstbetrekking, zoals een betaalde transitievergoeding. Het is niet gebruikelijk dat over dergelijke loonbestanddelen pensioen wordt opgebouwd. Het besluit is hierop aangepast, door loon uit vroegere dienstbetrekking expliciet uit te zonderen van de grondslag voor de normpremie.

De gezamenlijke vakcentrales en de Stichting Loonwijzer merkten in hun reactie op dat het beter zou zijn om de normpremie jaarlijks te baseren op de gemiddelde premie in het voorafgaande kalenderjaar. StiPP heeft in zijn reactie opgemerkt dat de tijdsperiode tussen het jaar waarover de normpremie wordt berekend en het jaar waarop de norm ziet (2 jaar), tot ongewenste effecten kan leiden, met name als gedurende die tijdsperiode sprake zou zijn van een wijziging van de pensioenrichtleeftijd of een stelselwijziging.

De regering acht het wenselijk dat de normpremie wordt vastgesteld op basis van statistische data over werkgeverspremies en over het pensioengevend loon. Om payrollwerkgevers tijdig duidelijkheid te bieden, wordt de normpremie jaarlijks vóór 1 november vastgesteld voor het daaropvolgende kalenderjaar. Het is zodoende onvermijdelijk dat de normpremie wordt gebaseerd op de gemiddelde werkgeverspremie in een eerder kalenderjaar. De regering onderschrijft dat wenselijk kan zijn om latere ontwikkelingen die relevant zijn voor de hoogte van pensioenpremies in de normpremie te verwerken. De normpremie wordt daarom voor dergelijke ontwikkelingen gecorrigeerd. Deze correctie vindt plaats aan de hand van de geraamde ontwikkeling van de pensioenpremies in de Macro-economische verkenningen van het CPB. Met deze correctie worden de door StiPP bedoelde ongewenste effecten voorkomen.

Daarnaast zijn er vragen gesteld over de wijze van berekening van de looncompensatie indien er sprake is van een fiscaal maximale pensioenregeling, maar de werkgeverspremie daarvoor minder bedraagt dan de normpremie (2019: 13,7% van de pensioengrondslagsom). In dat geval dient het verschil tussen de normpremie en de feitelijke premie evenredig als loon te worden verstrekt. Over de berekening en de betaling van deze looncompensatie zijn vragen gesteld. In het ontwerpbesluit en in de toelichting is verduidelijkt dat de looncompensatie eenmaal per jaar wordt vastgesteld aan de hand van het premieverschil. Dit geldt ook voor payrollbedrijven die per tijdvak wisselende lonen betalen. De looncompensatie wordt niet meegenomen bij de uniforme pensioengrondslag voor de normpremie. Aan cao-partijen wordt de mogelijkheid geboden om bij cao een andere bestemming dan loon te bepalen voor de compensatie. Een voorbeeld hiervoor is een bijdrage aan een scholingsfonds. Over deze bijdragen zijn geen werkgeverslasten verschuldigd. Cao-partijen kunnen hiermee voorkomen dat de kosten van een payrollbedrijf als gevolg van de looncompensatie meer bedragen dan de normpremie. Deze wijzigingen zijn ook ter sprake gekomen in de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel arbeidsmarkt in balans in de Eerste Kamer.¹⁹

Tot slot, de Stichting Loonwijzer heeft geadviseerd om de uitvoering en naleving van dit besluit te monitoren en na verloop van tijd te evalueren. De regering neemt dit advies ter harte. Net als de Wet arbeidsmarkt in balans zal ook dit onderliggende besluit worden geëvalueerd. Ook blijft de minister van SZW natuurlijk alert op signalen uit de samenleving.

6.4 Regeldruk

De administratieve lasten en kennismakingskosten vormen de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet streeft ernaar de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te dringen. Het onderhavige besluit heeft met name gevolgen voor de regeldruk bij payrollwerkgevers en in beperkte mate voor payrollkrachten.

Voor een deel van de payrollwerkgevers heeft het besluit invloed op de regeldruk. Zij zullen eenmalig kennis moeten nemen van de nieuwe regels. Dergelijke kennismakingskosten kunnen echter samengenomen worden met de

¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 2018–2019, 35 074, F, p. 16.

kennisnemingskosten die de payrollwerkgevers maken met betrekking tot de Wet arbeidsmarkt in balans.

Voor een deel van de payrollwerkgevers treedt er geen wijziging in de praktijk op. Dit is het geval bij payrollwerkgevers die reeds zijn aangesloten bij de pensioenuitvoerder van de basispensioenregeling van de inlener. Deze groep voldoet immers al aan het voorschrift uit de Waadi. Indien een payrollwerkgever niet is aangesloten bij de pensioenuitvoerder van de basispensioenregeling van de inlener zal de payrollwerkgever moeten bezien of zijn huidige basispensioenregeling voldoet aan de voornoemde eisen en deze moeten aanpassen indien dat niet het geval is. Dit kan ook gevolgen hebben voor pensioenuitvoerders. Er is een inschatting gemaakt van de gevolgen die dit heeft voor payrollwerkgevers en payrollkrachten. Er is gepoogd de kosten van deze administratieve lasten zo veel mogelijk te verkleinen, door het mogelijk te maken dat een payrollwerkgever één uniforme regeling kan treffen voor al zijn payrollkrachten. Uitgaande van ongeveer 3200 payrollwerkgevers²⁰, zullen de incidentele kosten maximaal 3,29 mln betreffen. Aannee hierbij is dat dit lager zal zijn, aangezien niet alle payrollwerkgevers hun regeling hoeven aan te passen, omdat zij al bij de basispensioenregeling van de inlener zijn aangesloten. De incidentele kennisnemingskosten voor payrollkrachten zijn geraamd op 0,2 mln.

²⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35000, XV, nr. 11.

II Artikelsgewijs

Artikel I

In artikel 8a, zesde lid, Waadi is vastgelegd dat er – naast in de situaties genoemd in artikel 8a, vijfde lid, Waadi – sprake is van een adequate pensioenregeling indien voor de payrollkracht een basispensioenregeling geldt die voldoet aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen omtrent in ieder geval de wachttijd of drempelperiode, de hoogte van de werkgeversbijdrage en de soorten pensioen. Deze eisen zijn vastgelegd in artikel 1:1a Baadi.

Op grond van het eerste lid is vereist dat de basispensioenregeling ten aanzien van de individuele arbeidskracht ten minste voorziet in een ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen (onderdeel a) en er geen wachttijd of drempelperiode wordt gehanteerd (onderdeel b). Zoals in het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, is het mogelijk om in de regeling aanvullende risico's, zoals het arbeidsongeschiktheidsrisico, te dekken. Daarnaast wordt er een eis gesteld aan de hoogte van de (collectieve) werkgeverspremie die in het kader van de basispensioenregeling wordt afgedragen (onderdeel c). De werkgeverspremie moet ten minste een bepaald percentage bedragen van de som van de pensioengrondslag van alle arbeidskrachten die door de onderneming in het kader van payrolling ter beschikking worden gesteld en die op grond van artikel 8a, vierde lid, Waadi recht hebben op een adequate pensioenregeling. Benadrukt zij dat het hier gaat om de werkgeverspremie die moet worden afgedragen ten behoeve van het *totaal* aan arbeidskrachten die door de onderneming in het kader van payrolling ter beschikking worden gesteld en die recht hebben op een adequate pensioenregeling. Het betreft hier geen verplicht individueel opbouwpercentage.

Het percentage van 13,7% voor de (collectieve) werkgeverspremie zoals opgenomen in het eerste lid, onderdeel c, is gebaseerd op cijfers over de gemiddelde werkgeverspremie die wordt afgedragen in het kader van alle Nederlandse basispensioenregelingen uit 2017 en gecorrigeerd op basis van de ramingen van de MEV. Dit gemiddelde is aan verandering onderhevig. Aan de hand van cijfers van DNB wordt gemonitord hoe dit gemiddelde zich ontwikkelt. Het percentage wordt op grond van het vierde lid jaarlijks bij ministeriële regeling aangepast en vóór 1 november gepubliceerd.

In het tweede lid is vastgelegd van welke gegevens moet worden uitgegaan voor het vaststellen van de (som van de) pensioengrondslag. De pensioengrondslag is het resultaat van het loon van de payrollkracht minus een franchise.

Zoals in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is vermeld, is voor de vaststelling van de hoogte van het loon aangesloten bij het maximale pensioengevend loon binnen de begrenzings van hoofdstuk IIB Wet LB 1964, met uitzondering van het loon uit vroegere dienstbetrekking en het loon dat eventueel op grond van het vijfde lid wordt uitbetaald. Hierbij wordt – op grond van het derde lid – geen rekening gehouden met bij of krachtens de

Wet LB 1964 vastgestelde specifieke bepalingen over demotie, ziekte en arbeidsongeschiktheid. De aansluiting bij het loonbegrip uit de Wet LB 1964 brengt met zich dat het loon dat boven het maximale pensioengevend loon uitkomt, niet wordt meegerekend bij de berekening. Bij deeltijddienstbetrekkingen wordt dit bedrag verminderd overeenkomstig de deeltijdfactor. Dit volgt uit artikel 18ga Wet LB 1964.

Daarnaast is in het tweede lid vastgelegd hoe de hoogte van de franchise moet worden vastgesteld. Hierbij wordt uitgegaan van een bedrag ter hoogte van 100/75 maal het bedrag, bedoeld in artikel 18a, zevende lid, onderdeel a, eerste volzin en onderdelen b en c Wet LB 1964 (de 'AOW- inbouw'). Zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Het vijfde lid voorziet tot slot in regels voor de situatie waarin het voldoen aan de voorwaarde uit het eerste lid, onderdeel c, – het afdragen van de voorgeschreven (collectieve) werkgeverspremie – ertoe leidt dat de basispensioenregeling als 'fiscaal bovenmatig' wordt aangemerkt. Bij of krachtens de hoofdstukken IIB en VIII van de Wet LB 1964 worden grenzen gesteld aan de fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw. Uiteraard moet worden voorkomen dat een payrollwerkgever enkel aan zijn wettelijke verplichting met betrekking tot het voorzien in een adequate pensioenregeling kan voldoen door een fiscaal bovenmatige basispensioenregeling af te sluiten. Met het vierde lid is om die reden een uitzondering op het eerste lid, onderdeel c, geïntroduceerd. Concreet is hierin vastgelegd dat een payrollwerkgever kan volstaan met het afdragen van de maximale werkgeverspremie die is toegestaan om binnen de fiscale begrenzingsen te blijven, indien het afdragen van de totale voorgeschreven werkgeverspremie zou leiden tot een fiscaal bovenmatige basispensioenregeling.

Hierdoor valt er een bedrag vrij. De payrollwerkgever is verplicht dit bedrag – oftewel het verschil tussen (a) het bedrag dat zou worden afgedragen als een werkgeverspremie zou worden afgedragen conform het eerste lid, onderdeel c, en (b) de daadwerkelijk betaalde werkgeverspremie om binnen de fiscale begrenzingsen te blijven – als loon uit te betalen aan de payrollkrachten voor wie de basispensioenregeling geldt. Het bedrag wordt evenredig verdeeld over de betreffende payrollkrachten. Als alternatief op deze uitbetaling in loon wordt aan cao-partijen de mogelijkheid geboden om bij cao een andere bestemming dan loon te bepalen voor de compensatie, zoals bijvoorbeeld een bijdrage aan een scholingsfonds.

Het is overigens niet de verwachting dat in veel gevallen de verplichting van een (collectieve) werkgeverspremie zoals opgenomen in dit besluit leidt tot een fiscaal bovenmatige basispensioenregeling. Dit kan zich enkel voordoen, indien sprake is van een heel jong personeelsbestand.

Artikel II

Zoals in het algemene deel van deze toelichting is uiteengezet, treedt dit besluit in werking met ingang van 1 januari 2021, conform de toezegging in de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. In het overgangsrecht in de Wet arbeidsmarkt in balans dat ziet op payrollings (artikel

XIV), is geen overgangsrecht opgenomen dat ziet op artikel 8a van de Waadi, zodat de daarin opgenomen bepalingen die betrekking hebben op pensioen, evenals de bepalingen uit dit besluit, onmiddellijke werking hebben met ingang van 1 januari 2021. Dit betekent dat payrollkrachten, onder de voorwaarden uit artikel 8, vierde tot en met zesde lid, van de Waadi, en de voorwaarden uit dit besluit, met ingang van 1 januari 2021 recht hebben op een adequate pensioenregeling.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees