

Netspar

Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement

Werkenden met tekortschietend pensioen

Oplossingsroutes voor de witte en
grijze vlek en de pensioenopbouw
van zelfstandigen

*Cindy Biesenbeek, Klaartje de Boer, Casper van Ewijk,
Jan van Ewijk, Marcel van Gooswilligen, Herman
Kappelle, Erik Lutjens, Mariëlle Mertens, Sander Muns,
Henk van der Schaft, Arthur van Soest*

OCCASIONAL 05 / 2022

NETSPAR INDUSTRY SERIES

OCCASIONAL PAPERS zijn onderdeel van de **Industry Paper Series**, worden niet beoordeeld door de Netspar Editorial Board ('**non-refereed**'), maar worden onder verantwoordelijkheid van de auteurs uitgebracht. De Occasional Papers zijn zeer actueel of functioneren als achtergrondpaper bij andere Netspar-publicaties.

Colofon

Netspar Occasional Paper 05, december 2022

Affiliaties

Cindy Biesenbeek (DNB), Klaartje de Boer (VCP), Casper van Ewijk (UvA, Netspar), Jan van Ewijk (AFM), Marcel van Gooswilligen (PGB Pensioendiensten), Herman Kappelle (Aegon/VU), Erik Lutjens (VU), Mariëlle Mertens (Loyalis), Sander Muns (Tilburg University), Henk van der Schaft (FNV), Arthur van Soest (Tilburg University).

Dankwoord

Met dank aan Nienke Cornelissen (ministerie van Financiën), Monique van der Ligt (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Stefan van der Veen (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Bas Heerma van Voss (DNB) en Mauro Mastrogiacomo (DNB) voor hun waardevolle inbreng.

Netspar Occasional Papers zijn een uitgave van Netspar. De papers worden op persoonlijke titel geschreven door de auteurs en vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs de visie van de werkgever(s). Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s).

INHOUD

<i>Kernboodschappen</i>	4
1. <i>Introductie</i>	5
2. <i>Omvang witte en grijze vlek en de zzp-problematiek</i>	7
<i>Zelfstandigen: een heterogeen gezelschap</i>	9
<i>Grijze vlek: wel pensioen, maar met lage opbouw</i>	11
3. <i>Achtergronden van tekortschietende pensioenen</i>	14
<i>Technologie zet pensioenregelingen onder druk</i>	14
<i>Ook belastingregime speelt een rol</i>	14
<i>Vrijwillige pensioenopbouw zelfstandigen onvoldoende</i>	15
<i>Beperkte ruimte voor zelfstandigen binnen de tweede pijler</i>	16
4. <i>Het (maatschappelijk) belang van adequate pensioenen</i>	19
<i>Wat is een adequaat pensioen?</i>	20
5. <i>Opties voor versterking deelname pensioenregelingen</i>	24
5.1 <i>Voorlichting en advies: een financiële APK voor alle werkenden in Nederland?</i>	24
5.2 <i>Keuze-architectuur: standaardopties en auto-enrollment</i>	25
5.3 <i>Pensioenplicht voor werkgevers en/of werknemers</i>	26
5.3a <i>Verplichtstelling in Nederland: toezien op naleving en uitbreiding naar zelfstandigen</i>	27
5.3b <i>Pensioenplicht voor alle werkenden binnen de huidige tweede pijler</i>	29
5.3c <i>Pensioenplicht voor alle werkenden met vrije keuze van uitvoerder</i>	29
<i>Uitgelicht: IJsland: Pensioenplicht voor alle werkenden</i>	31
5.4 <i>Een nationale pensioenregeling voor alle werkenden</i>	32
6. <i>Tot slot: Een begaanbare weg naar adequate pensioenen voor alle werknemers en zelfstandigen</i>	34
 <i>Literatuur</i>	 36
<i>Bijlage 1: Vragen en antwoorden over de omvang van de grijze (en witte) vlek</i>	38
<i>Bijlage 2: Nadere uitwerking opties om deelname van zelfstandigen aan pensioenregelingen te bevorderen.</i>	42

Kernboodschappen

- Naast de witte vlek verdient de grijze vlek van regelingen met magere pensioenopbouw evenveel aandacht. Het verdient aanbeveling om de omvang van de grijze vlek bij pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen op korte termijn nader in kaart te brengen.
- Zelfstandigen bouwen zeer beperkt pensioen op in de tweede pijler; weinigen sparen zelf bij in de derde pijler.
- Binnen de bestaande kaders kunnen de juridische mogelijkheden om toe te zien op naleving van de verplichtstelling beter worden benut.
- Voor een afdoende oplossing van de tekortschietende pensioenopbouw van werknemers en zelfstandigen kan een dwingender systeem nodig zijn met pensioenplicht voor werkgevers en/of werknemers, mogelijk in combinatie met *auto-enrollment*.
- Het ontbreekt vooralsnog aan een duidelijke maatschappelijke norm voor een adequaat pensioen voor werknemers en zelfstandigen.

1. Introductie

Met het pensioenakkoord is een belangrijk stap gezet naar een toekomstbestendig pensioenstelsel. Een probleem waarvoor nog geen afdoende oplossing bestaat, is de afkalving van deelname aan pensioenregelingen in de tweede pijler. Niet alleen vallen *zelfstandigen* meestal buiten de bestaande pensioenregelingen in de tweede pijler, ook bestaat er een substantiële 'witte vlek' van werknemers zonder actieve pensioenopbouw.¹ Daarnaast zijn er toenemende zorgen over tweedepijlerregelingen die een inadequaat pensioen bieden, de zogenaamde 'grijze vlek'. Vooral in nieuwe sectoren gericht op design, reclame en media worden – als er al een pensioenregeling is – vaak erg magere regelingen aangeboden. Ook de uitzendsector vormt een probleemsector met het oog op de mate van pensioenopbouw. Hoewel daar sinds 2022 enige verbetering is doorgevoerd, met onder andere de verkorting van de wachttijd van 26 naar 8 weken, is de pensioenopbouw er nog steeds zeer laag.²

In dit rapport brengen we de problematiek van tekortschietende pensioenopbouw onder werkenden in beeld en verkennen we verschillende oplossingsroutes. Hierbij richten we ons op zowel werknemers als zelfstandigen. Voor werknemers zijn met name de aanvullende pensioenen in de tweede pijler van belang, voor zelfstandigen is vooral de vrijwillige pensioenopbouw in de derde pijler van belang.³ Bijzondere aandacht gaat uit naar de grijze vlek, die tot dusver minder aandacht heeft gekregen. Met behulp van diverse databronnen wordt de omvang van de grijze vlek in beeld gebracht en geanalyseerd. Op dezelfde manier nemen we ook de – vaak beperkte – pensioenopbouw van zelfstandigen onder de loep.

Een belangrijke vraag is wat als een adequate regeling telt en wat niet. Daarbij kan het gaan om de hoogte van de opbouw, maar ook om andere kenmerken zoals de nabestaandenregeling. Over wat adequaat is bestaan verschillende opvattingen. In dit rapport streven we er – mede door het ontbreken van voldoende data en kwantitatief inzicht in de opbouw – nog niet naar om een eenduidige norm te geven, maar schetsen we mogelijke benaderingen voor een dergelijke norm. Daarbij bieden we ook een overzicht van mogelijke nationale en internationale aanknopingspunten, zoals

- 1 De problematiek van de zelfstandigen is ook onderdeel van de aangekondigde arbeidshervorming mede gericht op het verkleinen van de verschillen in de arbeidsmarktpositie van werknemers en zelfstandigen.
- 2 De pensioenregeling van Stip kent een premie van 2,6% over het hele pensioengevend salaris, zonder aftrek van de franchise (stippensioen.nl)
- 3 Ook in de eerste pijler – de AOW – kan zich een grijze vlek voordoen onder mensen die onvoldoende jaren in Nederland wonen.

de fiscale grenzen voor de opbouw of de minimumpremie voor payrollbedrijven⁴, die jaarlijks bij regeling van de minister van SZW wordt gepubliceerd.

Leeswijzer

In dit rapport geven we eerst een korte beschrijving van de problematiek van de tekortschietende pensioenopbouw. In sectie 2 bieden we inzicht in de omvang van de witte en grijze vlek en de groepen waarin deze relatief omvangrijk zijn. Bijlage 1 geeft hiervan een gedetailleerder beeld op basis van eigen analyse van de CBS-micro-data over pensioenaanspraken. De nadruk ligt hierbij op de aanvullende pensioenen in de tweede pijler, maar we kijken ook naar de samenhang met pensioenbesparingen in de derde pijler, die met name voor zelfstandigen van belang is.

In Sectie 3 bespreken we enkele achtergronden van de tekortschietende pensioenen onder werknemers en zelfstandigen. Sectie 4 geeft vervolgens een kader met verschillende benaderingen voor wat een adequaat pensioen is en bespreekt redenen voor interventie om voor voldoende pensioenopbouw te zorgen. In sectie 5 komen mogelijke oplossingsroutes aan bod, zowel voor de korte en als voor de langere termijn. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar het probleem van de zelfstandigen. Dit is een zeer heterogene groep met zeer uiteenlopende maar vaak beperkte pensioenopbouw. Sectie 6 sluit af met enkele conclusies voor een begaanbare weg voor het bereiken van adequate pensioenopbouw voor alle werkenden in Nederland.

4 Payrollen is een bijzondere vorm van het beschikbaar stellen van personeel waarbij het payrollbedrijf de werkgever is en het personeel 'uitleent' aan andere bedrijven.

2. Omvang witte en grijze vlek en de zzp-problematiek

In het internationaal geroemde Nederlandse driepijlermodel bouwen alle ingezetenen een basispensioen op van de overheid, de AOW. Daarnaast nemen de meeste werknemers deel aan een regeling voor een aanvullend pensioen via de werkgever. De verplichtstelling tot deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds zorgt ervoor dat alle werkgevers in de betreffende bedrijfstak automatisch (van rechtswege) zijn aangesloten bij het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds.⁵ De werknemers van deze werkgevers verwerven, voor zover de verplichtstelling op hen van toepassing is, automatisch pensioenaanspraken bij dit fonds. In geval een werkgever een vrijstelling heeft van het verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds, geldt de voorwaarde⁶ dat de werkgever voor werknemers een 'eigen' pensioenregeling heeft getroffen met een – afhankelijk van de vrijstelling – minimaal 'financieel en actuariael gelijkwaardig' pensioen. Ook bestaan er verplichtgestelde pensioenregelingen voor bepaalde vrije beroepsgroepen, zoals voor het notariaat en in de zorg voor bijvoorbeeld fysiotherapeuten, huisartsen en medisch specialisten.⁷

De decentrale benadering is jarenlang succesvol geweest en heeft gezorgd voor een hoge dekking in de pensioendeelname. Er bestaat echter nog steeds een substantiële 'witte vlek' van werknemers die geen pensioen in de tweede pijler opbouwen, meestal omdat hun werkgever geen pensioenregeling aanbiedt; dit komt vooral voor in sectoren zonder verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds.⁸

Naast sectoren die 'traditioneel' geen pensioenregeling bieden, zoals de kunst- en ict-sector⁹, doet het probleem zich ook voor bij jonge bedrijven en in nieuwe activiteiten – vooral binnen de commerciële dienstverlening zoals industrieel ontwerp, vormgeving, reclame en marktonderzoek. De witte vlek betreft werknemers zonder enige actieve pensioenopbouw in de tweede pijler. Nemen werknemers wel deel aan een tweedepijlerregeling, maar is de opbouw laag, dan spreken we van een grijze vlek. In dit rapport besteden we naast de witte en grijze vlek onder werknemers ook

5 De aanvullende pensioenregeling voor werknemers kan zijn gebaseerd op een pensioenovereenkomst in de zin van de Pensioenwet of de verplichtstelling van deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds op grond van de Wet Bpf 2000, dan wel – voor overheidswerknemers en daarmee gelijkgestelden – de verplichte deelneming in het ABP op grond van de Wet privatisering ABP.

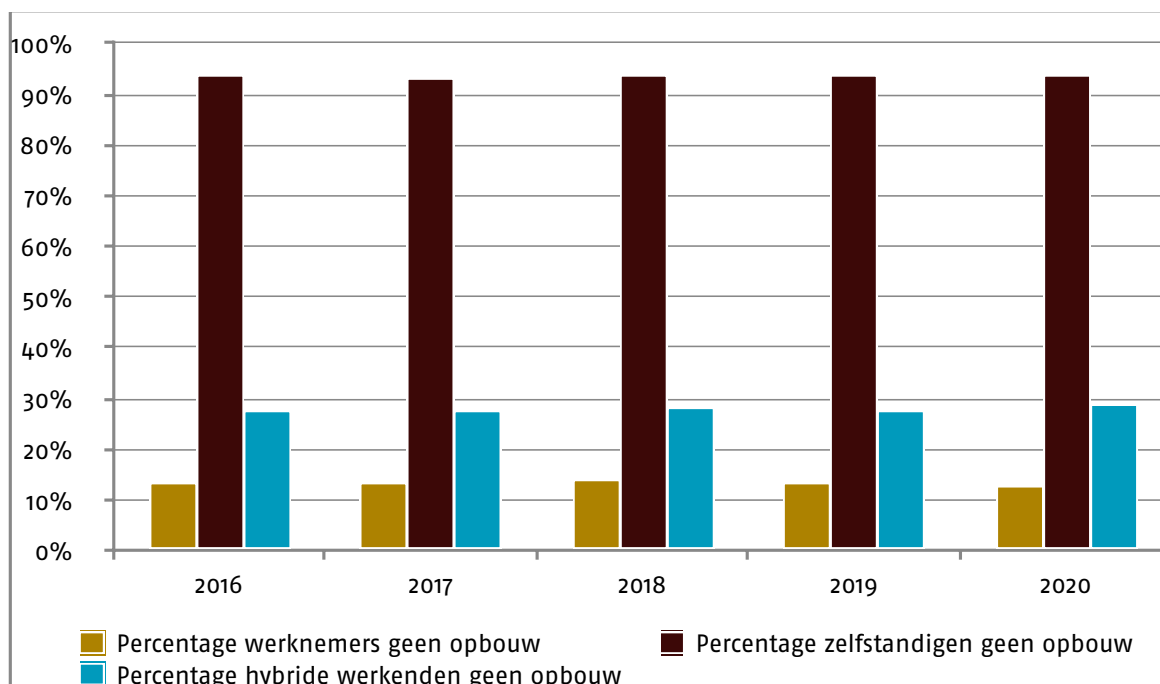
6 Op grond van de voorwaarden van het Vrijstellings- en boetebesluit Wet Bpf 2000.

7 Dat is gebaseerd op de Wet verplichte beroepspensioenregeling.

8 En in sectoren zonder verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds.

9 Zie de aanscherping van het Aanvalsplan witte vlek, Brief aan de Minister SZW, 17 oktober 2022.

Figuur 1. Percentage werkenden zonder actieve pensioenopbouw in de tweede pijler naar arbeidsvorm 2016–2020. Bron: Biesenbeek, e.a. (2022).



aandacht aan de pensioenopbouw van zelfstandigen die vooral zijn aangewezen op vrijwillige pensioenopbouw in de derde pijler.

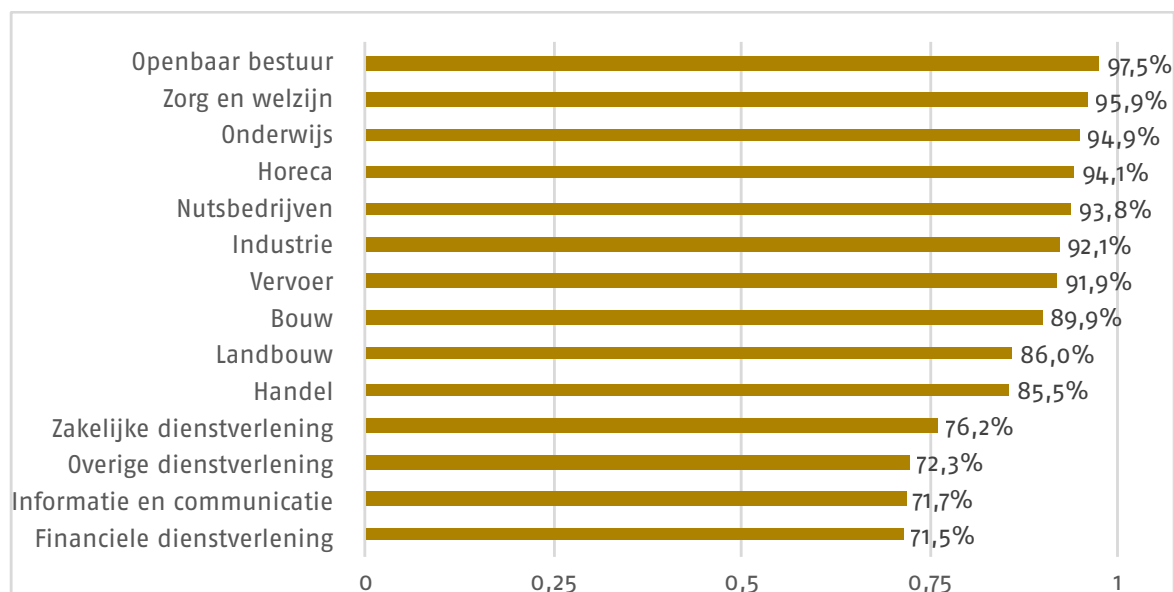
Figuur 1, ontleend aan Biesenbeek e.a. (2022)¹⁰, geeft een beeld van de witte vlekken in de periode 2016–2020. Gemiddeld neemt ongeveer 87 procent van de werknemers in een jaar actief deel aan een pensioenregeling; de overige 13 procent ontbreekt het aan een pensioenopbouw in dat jaar.¹¹ Onder 'actief' verstaan we dat in het betreffende jaar pensioen wordt opgebouwd; het gaat dus niet om pensioen dat in het verleden is opgebouwd, bijvoorbeeld door deelname aan een pensioenregeling bij een vorige werkgever.

Vooraf werknemers met een flexibel dienstverband lopen het risico geen pensioen op te bouwen. Voor deze groep is de witte vlek ruim drie keer zo groot (25%) als onder werknemers met een vast dienstverband (8%). Daarnaast hebben ook jongeren, mensen met een migratieachtergrond en lagere inkomens meer kans geen pensioen in de tweede pijler op te bouwen, bijvoorbeeld omdat zij in sectoren werken waar geen pensioenregeling wordt aangeboden.

¹⁰ Vergelijkbare cijfers zijn te vinden in een recent CBS-onderzoek, zie Woestenburg (2022).

¹¹ In het Aanvalsplan Witte Vlek (STAR, 2020) wordt dit getal van 13% teruggebracht naar 9 à 10% door te corrigeren voor enkele groepen die door het CBS in eerste instantie tot de witte vlek worden gerekend.

Figuur 2. Deelname van werknemers aan tweede pijler naar sector in 2018. Bron: DNB, 2022.



Qua sectoren steekt de (financiële) dienstverlening negatief af als het gaat om deelname aan de tweede pijler (figuur 2). Ook bij kleine en jonge bedrijven ontbreekt het vaker aan een pensioenregeling. Daar staat een hoge participatie in de overheidssectoren 'zorg en welzijn' en 'openbaar bestuur' tegenover. Maar ook in de publieke sectoren zijn er evengoed nog grote groepen werknemers die geen aanvullend pensioen opbouwen.¹²

Zelfstandigen: een heteroog gezelschap

Onder zelfstandigen is het aantal mensen dat geen pensioen opbouwt relatief veel groter; slechts 6 procent neemt actief deel aan een pensioenregeling in de tweede pijler, zie ook figuur 1. Naast de zelfstandigen onderscheidt deze figuur ook de groep van 'hybride' werknemers; dit zijn werknemers die hun werk als zelfstandige combineren met een baan bij een werkgever.¹³ We zien dat veel zelfstandigen wel enige pensioenopbouw in de tweede pijler hebben door een gelijktijdige of eerdere aanstelling als werknemer (zie ook bijlage 1).

Zelfstandigen vinden we vooral in de bouw, cultuur, dienstverlening en in de informatie- en communicatiebranche (CBS, 2021). Het betreft een zeer heterogene

¹² Opvallend is de groeiende witte vlek in het onderwijs. Dit betreft onder meer rijkscholen die ook tot de onderwijssector worden gerekend, maar een deel van de witte vlek is onverklaard.

¹³ Het CBS onderscheidt vier groepen van werknemers: 1+2) werknemers die al dan niet ook (een lager) inkomen als zelfstandige hebben en 3+4) zelfstandigen die al dan niet ook (een lager) inkomen als werknemer hebben.

groep met enerzijds mensen die bewust voor het ondernemerschap hebben gekozen en anderen die bijvoorbeeld gedwongen zelfstandige zijn geworden door verlies van hun baan. Ook is er een belangrijke groep van – veelal jongeren – die geen werknemerscontract maar een contract als zelfstandige krijgen aangeboden. Dat laatste komt veel voor bij platformondernemingen, hoewel bij sommige bedrijven de zelfstandigenstatus van de werkenden in twijfel wordt getrokken. In de rechtspraak is in dit verband een tendens waarneembaar om dit type arbeidsrelatie als een arbeidsovereenkomst te kwalificeren, zoals blijkt uit recente rechtszaken rond Uber en Deliveroo.

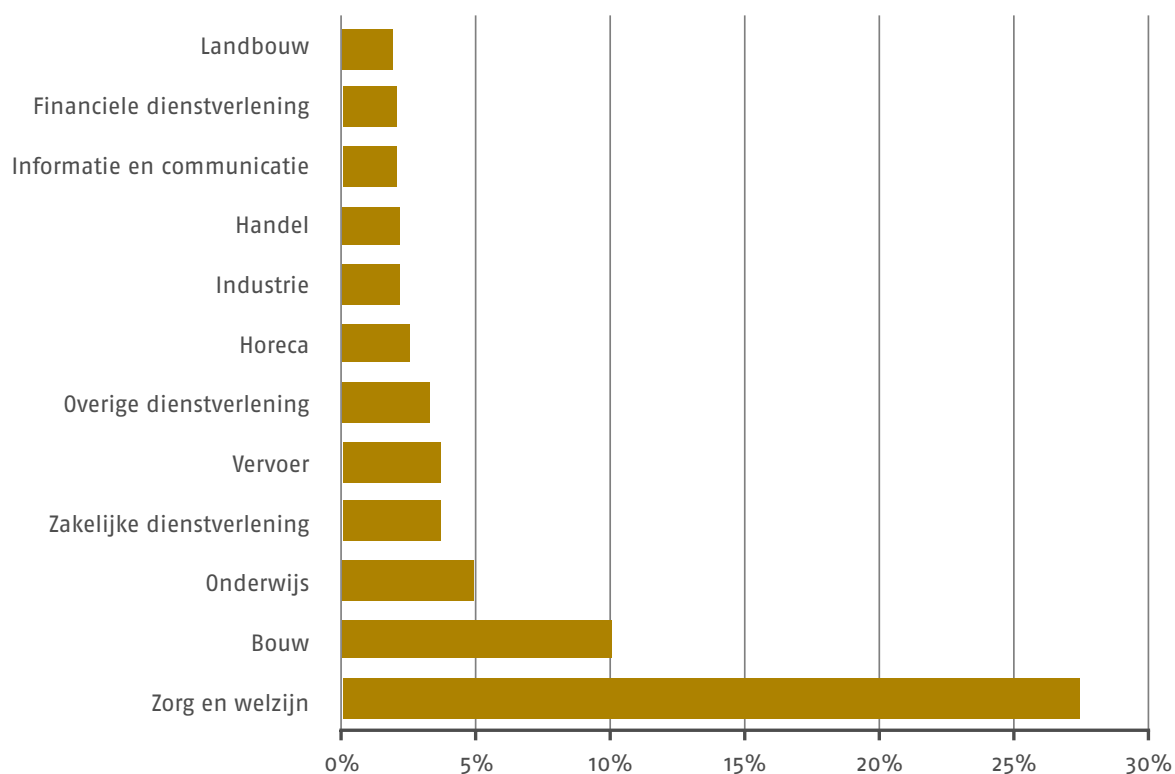
Ook in de mate van pensioenvoorziening is het beeld onder zelfstandigen zeer divers. Een deel van hen heeft een goed pensioeninkomen. Uit een onderzoek uit 2015 bleek dat een kwart van de zelfstandigen – op huishoudniveau – zelfs een vervangingsratio van meer dan 100 procent had wanneer ook de eigen besparingen en de huurwaarde van de eigen woning worden meegerekend (Knoef e.a., 2015a). Er is echter ook een substantiële groep met (zeer) beperkt eigen pensioen dat bovendien in het huishouden niet gecompenseerd wordt door pensioenopbouw van de partner van de zelfstandige (Biesenbeek e.a., 2022).

Zelfstandigen nemen maar zeer beperkt deel aan pensioenregelingen in de tweede pijler, zie figuur 3. Uitzondering vormen sectoren die ook voor zelfstandigen een verplichte deelname kennen, zoals voor schilders en stukadoors, en sectoren met een verplichtgestelde beroepspensioenregeling voor de betreffende professionals. Naast deze verplichte vormen van pensioenopbouw vindt ook enige pensioenopbouw plaats via vrijwillige voortzetting van de regeling waaraan men eerst als werknemer deelnam.¹⁴ Voor veel zelfstandigen is het echter niet mogelijk om zich aan te sluiten bij een regeling in de tweede pijler. Waar dat wel mogelijk is, zien we in de praktijk dat relatief weinig gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheid tot vrijwillige voortzetting. In 2016 bleken slechts ongeveer 650 zelfstandigen op basis van vrijwillige voortzetting pensioen op te bouwen in de tweede pijler. Daarnaast is een probleem dat zelfstandigen in de beginperiode van hun onderneming niet altijd in staat zijn (of daaraan geen prioriteit geven) om de benodigde pensioenpremie op te brengen op basis van hun inkomen als werknemer van de drie voorgaande jaren ($t-3$) – wat bij vrijwillige voortzetting wel het uitgangspunt is. Ook hanteren fondsen vaak een kortere termijn voor mogelijke voortzetting dan de fiscaal en juridisch toegestane termijn van tien jaar.¹⁵

14 In 2021 bood een derde van de pensioenfondsen de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting aan (Biesenbeek e.a., 2022).

15 Artikel 54, lid 2 PW. Daarnaast is het de vraag of een langere termijn effectief zou zijn, gegeven de kortzichtigheid (myopia) bij pensioensparen.

Figuur 3. Percentage zelfstandigen met actieve pensioenopbouw in de tweede pijler naar sector, 2020. Bron: Biesenbeek e.a. (2022).



Figuur 3 geeft een overzicht van de deelname van zelfstandigen aan de tweede pijler. Een lage deelname vinden we met name in de dienstverlening, horeca, industrie en landbouw. De hoge deelname in de zorg hangt vooral samen met de verplichte pensioenregelingen voor artsen, fysiotherapeuten en andere zorgverleners.

Grijze vlek: wel pensioen, maar met lage opbouw

Voorgaande cijfers over deelname aan de tweede pijler kijken alleen naar de vraag of werkkenden wel of niet pensioen opbouwen in de tweede pijler. Minder is bekend over de 'grijze vlek' onder de werkkenden die wel deelnemen aan de tweede pijler maar met een lage, inadequate opbouw. In een recent artikel schat Woestenburg (2022) het aantal mensen met een laag tweedepijlerpensioen in de leeftijdsgroep van 55 tot aan de AOW-leeftijd op bijna 450.000. De onderzoeker hanteert hierbij een grens van 1.000 euro per jaar aan te ontvangen pensioeninkomen (opgebouwd pensioen).

Om meer inzicht te bieden in de grijze vlek hebben we in dit rapport de pensioenopbouw van werkkenden nader onderzocht op basis van CBS-data. Daarbij gelden echter helaas belangrijke beperkingen. Zo zijn er geen gegevens beschikbaar op het

niveau van pensioenregelingen. Wij kunnen daarom niet schetsen in welke sectoren grijze vlekken zich met name voordoen. In plaats daarvan richten wij ons op de pensioenopbouw per persoon.

Voor beoordeling van de pensioenopbouw zijn we uiteindelijk vooral geïnteresseerd in het te bereiken pensioen over de hele arbeidscarrière. We kunnen dan kijken naar absolute bedragen of naar de vervangingsratio, dus pensioen in verhouding tot het eerder verdiende arbeidsinkomen. Vooralsnog richten wij ons op het te bereiken pensioen in – huidige – euro's.¹⁶ Uiteraard liggen hieraan veronderstellingen van pensioenfondsen ten grondslag over wat iemand in de toekomst nog zal opbouwen.¹⁷ We spreken daarom van te bereiken pensioen volgens de CBS-projecties.

Dit geeft ook een goede indicatie van de opbouw, maar gecorrigeerd voor leeftijdsverschillen. Als we alleen naar de opbouw kijken, dan komen jongeren er namelijk welhaast vanzelf ongunstig uit en is de analyse eigenlijk alleen zinvol voor ouderen. Hierbij volgen we om pragmatische redenen dezelfde grens van 1.000 euro per jaar die het CBS gebruikt. De omvang van de grijze vlek hangt direct samen met deze gehanteerde grens; bij een hogere grens wordt vanzelfsprekend een grotere grijze vlek gevonden.

In bijlage 1 beschrijven we ons onderzoek uitgebreider aan de hand van enkele te beantwoorden vragen. Daarbij besteden we aandacht aan zowel de witte en grijze vlek onder werknemers als aan de pensioenopbouw van zelfstandigen. Voor de laatste groep kijken we zijdelings ook naar de pensioenopbouw in de derde pijler; dit omdat zelfstandigen in de regel maar weinig aan de tweede pijler deelnemen. We richten ons – ter aanvulling op het voorgaande overzicht van de actieve deelname – op het te bereiken pensioen. Dit betreft dus de opbouw over de gehele levenscyclus. Hieronder volgen drie conclusies die we uit dit onderzoek kunnen trekken:

- Eind 2020 heeft 10,3 procent van de werknemers een te bereiken tweedepijlerpensioen van minder dan 1.000 euro per jaar (dit is inclusief werknemers die niets hebben opgebouwd). In grote lijnen zijn dezelfde groepen hier oververtegenwoordigd als voor de witte vlek: eerste generatie immigranten, alleenstaanden, werknemers met een tijdelijk contract (hier is het percentage 24,6), werknemers in kleine en jonge bedrijven.

16 In voorgaande grafieken, ontleend aan de DNB-studie, wordt gekeken naar de actieve opbouw. Deze resultaten zijn dus niet direct vergelijkbaar met de resultaten van ons eigen onderzoek, dat kijkt naar te bereiken pensioen inclusief reeds opgebouwd pensioen in het verleden.

17 Normaliter is verondersteld dat men de huidige pensioenopbouw voortzet tot de pensioenrichtleeftijd.

- 51 procent van de zelfstandigen heeft eind 2020 een te bereiken pensioen in de tweede pijler dat lager is dan 1.000 euro per jaar (inclusief zelfstandigen die niets hebben opgebouwd). Binnen de groep zelfstandigen geldt dit voor ruim 73 procent van de eerstegeneratiemigranten voor ruim 61 procent van de alleenstaande zelfstandigen. Ook voor degenen met een laag huishoudinkomen, bewoners van huurwoningen en zelfstandigen met een laag financieel vermogen is het percentage erg hoog. Voor zelfstandigen geeft de deelname aan de tweede pijler vanzelfsprekend een beperkt beeld van hun pensioenopbouw.
- Slechts een kleine minderheid van de werknemers en zelfstandigen zonder pensioenopbouw in de tweede pijler legt premie in voor een derde pijlerpensioen, namelijk: 8,1 procent van de zelfstandigen en 2,4 procent van de werknemers. Van de zelfstandigen met een te bereiken tweedepijlerpensioen van minder dan 1.000 euro per jaar legt slechts 7,4 procent premie in voor de derde pijler (cijfers van 2020).

3. Achtergronden van tekortschietende pensioenen

Technologie zet pensioenregelingen onder druk

De witte vlekken en het groeiende aantal zelfstandigen hangen voor een belangrijk deel samen met de technologische ontwikkeling. Dankzij de moderne informatie-technologie zijn allerlei vormen van platformeconomie ontstaan, zoals in de horeca, bij bezorgdiensten, de taxibranche en de online (detail)handel. Dit werkt ook door in de arbeidsrelaties: het wordt voor werkenden eenvoudiger om direct contact te leggen met de opdrachtgever of koper vanuit een – meer – zelfstandige positie. Voor werkgevers speelt ook de mogelijkheid van flexibilisering een rol. En in het verlengde van deze ontwikkelingen wordt het minder vanzelfsprekend dat arbeidsvoorwaarden – en ook de pensioenen – via de werkgevers worden bepaald.¹⁸ Ook voor de toekomst moet daarom rekening worden gehouden met permanente druk van de technologische ontwikkeling op deelname aan pensioenregelingen in de tweede pijler. In de praktijk blijkt de regelgeving niet altijd op tijd in te spelen op de nieuwe organisatievormen, waardoor leemten ontstaan die de deelname in verplichte regelingen onder druk zetten.

Ook belastingregime speelt een rol

Naast de technologie speelt ook het belastingregime een rol. Zelfstandigen betalen minder belasting en sociale premies dan werknemers; van elke verdiende euro houden zij circa 12 cent meer over dan werknemers.¹⁹ Daarnaast betalen zelfstandigen minder aan sociale lasten en zijn zij meestal niet verplicht om deel te nemen aan pensioenregelingen. Wel dragen ze natuurlijk in beginsel AOW-premie af, net als alle belastingplichtigen. Ook zijn ze zelf verantwoordelijk voor hun verzekeringen, waardoor ze in praktijk duurder uit kunnen zijn. We zien dat veel zelfstandigen afzien van (pensioen)verzekeringen, ook als zij daar wel de middelen voor hebben.

Algemeen wordt ervan uitgegaan dat de concurrentieverhoudingen op de arbeidsmarkt verstoord zijn ten gunste van zelfstandigen, wat de groei van het aantal zelfstandigen heeft bevorderd. Zelfstandigen hoeven zich niet te houden aan cao-loonschalen en kunnen zo hun diensten wellicht goedkoper aanbieden of zijn door hun geringere onderhandelingsmacht gedwongen om lagere beloningen te accepteren.

In de afgelopen jaren is ernaar gestreefd om de fiscale voordelen voor

18 Bij de genoemde platforms is het vaak ook de vraag of het toch niet feitelijk om een werkgever-werknemerrelatie gaat, zoals nu ook blijkt uit recente rechtspraak.

19 CBS (2022): Belastingen – Materiële welvaart in Nederland 2022

zelfstandigen in te perken – bij voorkeur met behoud van de stimulans voor ondernemerschap – en zo een meer gelijk speelveld te creëren.²⁰ Het rapport van de Commissie-Borstlap pleit voor een zoveel mogelijk arbeidsvorm-neutrale opzet van de sociale zekerheid (Commissie Regulering van Werk, 2020). Het kabinet heeft in dit verband een arbeidsmarkthervorming aangekondigd die gericht is op het verkleinen van de verschillen in positie tussen zelfstandigen en werknemers. Het kabinet denkt daarbij aan – versnelde – beperking van de zelfstandigenaftrek, aanpak van schijnzelfstandigheid en invoering van een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (ministerie van Financiën, 2022). Daarnaast wordt samen met de overgang op premiereregelingen binnen de tweede pijler de fiscale behandeling van tweede en derde pijler pensioen gelijk getrokken, met de zelfde fiscale premieruimte.

Ook is in het pensioenakkoord van 2019 afgesproken dat zelfstandigen vanaf 2024 verplicht worden een arbeidsongeschiktheidsverzekering af te sluiten.²¹ Mede vanwege uitvoeringsproblemen is de invoering hiervan recent uitgesteld tot waarschijnlijk 2027, 2028 of 2029.²²

Vrijwillige pensioenopbouw zelfstandigen onvoldoende

Zelfstandigen hebben in beginsel de vrijheid om hun pensioen naar hun wensen op te bouwen. In de praktijk zijn er echter tal van belemmeringen waardoor hun pensioenopbouw tekortschiet. De meeste zelfstandigen vallen buiten de collectieve regelingen in de tweede pijler. In beginsel kunnen ze pensioen opbouwen via de derde pijler, maar in de praktijk schieten dergelijke vrijwillige besparingen tekort om het gewenste pensioen te bereiken. Naast de vraag of zelfstandigen op korte termijn geld beschikbaar hebben, vormen gedragsaspecten, zoals uitstelgedrag en onderwaardering van de toekomst, – net als voor iedereen – de grootste belemmering (Bangma e.a., 2014). Hoeveel men voor pensioen moet sparen vergt een complexe afweging waarvoor de financiële kennis vaak ontbreekt. Bovendien speelt pensioen pas op

20 De zelfstandigenaftrek wordt geleidelijk verlaagd, van €6.310 in 2022 tot uiteindelijk €3.240 in 2036. Ook wordt de regeling voor de Fiscale Oudedagsreserve (FOR) beëindigd per 1 januari 2023 voor nieuwe dotaties; het voormalige 'pensioen in eigen beheer' voor directeur groot aandeelhouders is al in 2017 afgeschaft. In de FOR kunnen zelfstandigen fiscaal voordelig sparen doordat de inleg aftrekbaar is van de winst (thans 9,4% met een maximum van €9.632). In 2014 maakte 7% van de zelfstandigen gebruik van de FOR met een gemiddelde inleg van €5.768.

21 De invoering wordt vanwege praktische complicaties in de regelgeving uitgesteld tot mogelijk 2029.

22 Nota arbeidsongeschiktheidsverzekeringen zelfstandigen, *Kamerstukken II 2021-22, 29544, 1114* en Brief van minister van SZW van 5 juli 2022 over "Hoofdlijnen Arbeidsmarkt", *Kamerstukken II 2021-22, 29544, 1112*.

lange termijn waardoor men al snel geneigd is de pensioenbeslissing uit te stellen (Prast, 2017). Uiteindelijk kan dit leiden tot een ongewenste terugval in bestedingsmogelijkheden na pensionering met een aanzienlijk – subjectief – welvaartverlies als gevolg (De Bresser e.a., 2021; Mastrogiacomo, 2016).

Naast deze gedragsaspecten speelt ook de institutionele context een belangrijke rol. Voor veel zelfstandigen is het niet mogelijk om deel te nemen aan een tweedepijlerpensioenregeling. En voor zover wel mogelijk – bijvoorbeeld bij vrijwillige voortzetting – is deelname aan een bestaande regeling vaak minder aantrekkelijk. Vanwege hun wisselende inkomen en liquiditeitsbehoefte zijn zelfstandigen gebaat bij een flexibelere regeling waarin zij per jaar kunnen beslissen hoeveel premie ze inleggen en waarbij het geld liefst ook nog enige tijd beschikbaar is. Ook de mogelijkheid om – onder randvoorwaarden – tussentijds geld op te nemen (dus niet alleen bij pensionering zoals nu is voorgesteld²³) kan de aantrekkelijkheid van pensioenregelingen vergroten. Ook betere afstemming tussen pensioenopbouw en andere vormen van vermogensopbouw, zoals de eigen woning, kunnen daaraan bijdragen.^{24, 25} De vraag is of dit past binnen de tweede pijler zonder de wezenskenmerken en solidariteit aan te tasten. Dergelijke eisen aan de flexibiliteit van de pensioeninleg zijn eenvoudiger te realiseren in de derde dan in de tweede pijler.

Beperkte ruimte voor zelfstandigen in de tweede pijler

Zelfstandigen bouwen hun pensioen momenteel vooral op in de derde pijler naast vermogensopbouw via de eigen woning of de eigen onderneming. De derde pijler biedt ruimte om pensioenproducten te ontwikkelen afgestemd op de voorkeuren van zelfstandigen. De tweede pijler biedt hiervoor op dit moment weinig mogelijkheden. Hierbij speelt de regelgeving een belangrijke rol. De pensioensector kent een strikte taakafbakening (in domein en product): pensioenfondsen mogen in beginsel alleen arbeidsgerelateerde pensioenen aanbieden met een uniforme, collectieve pensioenregeling. In de meeste gevallen gaat het hierbij om uitkeringsovereenkomsten. Premiepensioeninstellingen (PPI's) mogen alleen arbeidsgerelateerde premieregelingen aanbieden in de zin van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling. Vrijwillige pensioenregelingen in de derde pijler vallen onder het

23 Voorgestelde art. 69a Pensioenwet, Wet Bedrag ineens, RVU en verlofsparen, Stb. 2021, 20, en wijzigingswetsvoorstel *Kamerstukken II 2021–22, 36154, 2*.

24 Zwitserland kent een systeem waarbij investeringen in de eigen woning kunnen worden uitgeuild met pensioensparen (Bart e.a., 2016). Ook in IJsland is een zekere uitruil tussen pensioen en eigen woning mogelijk, zie de tekstbox elders in dit rapport.

25 Een vraag hierbij is of er niet te grote verschillen ontstaan tussen regelingen voor zelfstandigen en werknemers die een bedreiging kunnen vormen voor de solidariteit in het stelsel.

werkterrein van verzekeraars, banken en beleggingsinstellingen.

Met de voorgenomen overgang naar premieovereenkomsten in de Wet toekomst pensioenen (Wtp), verwacht het kabinet dat de toegang tot tweedepijlerregelingen voor zelfstandigen eenvoudiger wordt. Het is de vraag of die verwachting gerechtvaardigd is; in het huidige stelsel, waarin de ruimte in de derde pijler beduidend minder is dan in de tweede, wordt die ruimte al nauwelijks gebruikt (zie Dieleman en Kappelle, 2021). Daarnaast vereist een bredere toegang voor zelfstandigen tot de tweede pijler (wellicht) een herziening van de taakafbakening.²⁶ Door de StvdA wordt op dit moment een advies aan de minister voorbereid dat ingaat op mogelijkheden tot vrijwillige aansluiting, mogelijkheden binnen verplichtstelling en automatische deelname met opt out.

De Wtp biedt enige ruimte aan fondsen om te experimenteren met regelingen die meer op zelfstandigen zijn toegesneden.²⁷ Zo wordt onder andere toegestaan om (meerdere keren) per jaar een wisselend bedrag aan premie in te leggen. Bedrijfstakpensioenfondsen zijn hierbij nog wel gebonden aan hun eigen bedrijfstak of bedrijfstakken die onder de werkingssfeer vallen. Voor een ondernemingspensioenfonds geldt bijvoorbeeld dat de zelfstandige voor de onderneming moet werken die bij het ondernemingspensioenfonds is aangesloten. Een algemeen pensioenfonds kan daarentegen een aparte collectiviteitskring voor zelfstandigen inrichten en zo een pensioenregeling aanbieden die open staat voor alle zelfstandigen.

Hoewel met deze maatregelen vanuit het perspectief van zelfstandigen wellicht een stap in de goede richting wordt gezet, is niet direct te verwachten dat dit wezenlijk zal bijdragen aan verbetering van de pensioenopbouw van zelfstandigen. Het enthousiasme onder pensioenfondsen om van deze experimenteerruimte gebruik te maken is – bij gebrek aan zicht op voldoende deelname en benodigde automatische gegevensuitwisseling – beperkt. Aanvankelijke plannen zijn in de ijskast gezet, zoals het voornemen van PFZW²⁸ om een regeling op te zetten voor zelfstandigen in de cultuursector.²⁹ De ruimte die wordt geboden om meer op zelfstandigen toegesneden

26 Wat overigens de verplichtstelling onder druk kan zetten.

27 Deze ruimte is voorlopig uitgewerkt in het Ontwerpbesluit experimenten pensioenregeling voor zelfstandigen zoals op 6 oktober 2022 aan de Tweede Kamer aangeboden. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/06/ontwerpbesluit-experimenten-pensioenregeling-voor-zelfstandigen>.

28 Zie: Pensioenfonds kondigt pensioen aan voor zelfstandigen in culturele sector, 22 januari 2020. (<https://kunsbond.nl/nieuws/pensioenfonds-kondigt-pensioen-aan-voor-zelfstandigen-in-culturele-sector/>.)

29 Zie: Pilot ZP Pensioen gestaakt PFZW december 2021 (<https://www.pfzw.nl/over-pfzw/actueel/archief/zzppensioengestaakt.html>)

contracten te ontwikkelen is te beperkt; alleen wat premie betreft wordt enige flexibiliteit geboden om rekening te houden met de wisselende inkomsten van zelfstandigen. Daarnaast speelt de beperkte looptijd van de experimenten een rol; na afloop van die periode zouden de regelingen bij een onvoldoende evaluatie weer stopgezet moeten worden. Recent heeft de minister van SZW aan de Kamer toegezegd om nader te onderzoeken of werknemers die uit dienst gaan en in de sector als zelfstandige blijven werken voortaan standaard pensioen blijven opbouwen bij het fonds waarbij hun oude werkgever is aangesloten – een vorm van *automatic enrollment* van de voortgezette deelname

Het kabinet is terughoudend gebleken met het vergroten van de ruimte voor experimenten met pensioen voor zelfstandigen door pensioenfondsen. Naast praktische aspecten zoals de privacyregeling, vormt vooral ook de visie op de marktordening tussen pensioenfondsen en verzekeraars, het voorkomen van vormen van oneerlijke concurrentie met als uitvloeisel de regels over taakafbakening voor pensioenfondsen, een reden voor de terughoudendheid. De Europese regelgeving³⁰ staat overigens wel toe dat pensioenfondsen (en PPI's) pensioenregelingen voor zelfstandigen uitvoeren. Al met al moeten we er daarom van uitgaan dat met de Wtp het probleem van de tekortschietende pensioenopbouw in de tweede pijler onder zelfstandigen niet werkelijk wordt opgelost.

30 Richtlijn betreffende werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening IBPV of IORP-richtlijn.

4. Het (maatschappelijk) belang van adequate pensioenen

Het aanvullend pensioen is bedoeld om de levensstandaard na pensionering te kunnen voortzetten. Volgens de levenscyclusgedachte streven mensen naar een gelijkmatige verdeling van hun inkomen en bestedingen over het leven (*consumption smoothing*). Bij te lage pensioenopbouw valt het inkomen na pensionering terug met onnodig welvaartsverlies als gevolg. Daarnaast biedt pensioen een verzekering tegen langlevenrisico en in de meeste gevallen ook een nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidsverzekering.

Naast de bescherming van het individu tegen een te lage pensioenopbouw zijn er andere effecten die (overheids-)ingrijpen kunnen rechtvaardigen. Zoals eerder geconstateerd kan de ongelijke (fiscale) behandeling van werknemers en zelfstandigen tot marktverstoringen leiden en daarmee – net als de technologische ontwikkeling – druk zetten op de deelname aan pensioenregelingen. Daarnaast zullen werkenden met een lage pensioenopbouw als ze ouder worden vaker een beroep doen op inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen, zoals die voor langdurige zorg en de huur- en zorgtoeslagen. De lasten van de lage pensioenopbouw worden zo afgewenteld op de overheidsbegroting en daarmee op de belastingbetaler.³¹ Dit alles kan reden zijn voor ingrijpen door de overheid of door sociale partners op decentraal niveau. Van de huidige pensioenhervorming mag niet automatisch een afdoende oplossing worden verwacht. Extra maatregelen zijn nodig om tot een effectieve aanpak van de problematiek van tekortschietende pensioenopbouw van zelfstandigen en werknemers (witte en grijze vlek) te komen. In juni 2020 heeft de Stichting van de Arbeid het 'Aanvalsplan witte vlek pensioenen' gelanceerd, gericht op bevordering van deelname aan pensioenregelingen onder werknemers. Dit plan richt zich vooral op de mogelijkheden om al op korte termijn de naleving van de huidige regels te verbeteren. Op verzoek van de minister van SZW heeft de Stichting van de Arbeid in oktober 2022 een aanscherping van het plan ingediend, inclusief enkele opties om de deelname van zelfstandigen aan de tweede pijler te bevorderen.³² Binnen de Stichting van de Arbeid worden de afspraken zoals gemaakt in het pensioenakkoord van 2019 uitgewerkt. Een omvattend aanvalsplan voor zelfstandigen is er op dit moment echter nog niet. De zelfstandigenproblematiek heeft al langere tijd de aandacht van de SER en de Stichting van de Arbeid.³³ Ook zijn er meerdere studies

31 Daar staat wel tegenover dat zelfstandigen minder profiteren van de fiscale voordelen van pensioensparen.

32 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D42222&did=2022D42222>

33 <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D42222&did=2022D42222>

naar de mogelijkheden om pensioenregelingen voor zelfstandigen in te voeren (zie bijv. Bangma e.a., 2014; Van der Lecq & Oerlemans, 2009; Boumans, 2020; Bangma e.a., 2021).

Wat is een adequaat pensioen?

Een belangrijke vraag bij beleidsinterventies is: wat is een adequaat pensioen?

Hiervoor bestaat geen eenduidige norm. Internationaal wordt vaak de armoedegrens als absolute ondergrens gezien.³⁴ Dit is het inkomen dat nodig is om in de basisbehoeften te voorzien.³⁵ In Nederland kennen we in dit verband het sociaal minimum zoals dat wordt gehanteerd in bijvoorbeeld het toeslagenbeleid. In juli 2022 is dit sociaal minimum vastgesteld op 1.266,29 euro bruto per maand voor een alleenstaande volwassene.³⁶ De AOW ligt daar iets boven en bedraagt 1.334,94 euro bruto per maand.

Het sociaal minimum biedt een richtsnoer voor het basispensioen, de AOW, maar is niet maatgevend voor de aanvullende pensioenen die gericht zijn op het behoud van de levensstandaard na pensionering. De Europese Commissie (2015) meet een adequaat pensioen af aan drie criteria:

- *ability to prevent poverty,*
- *to replace the earnings people had before retiring and*
- *to ensure a living standard on par with younger age groups.*

Naast het voorkomen van armoede is het pensioen dus ook gericht op behoud van de bestedingsmogelijkheden die mensen hadden vóór pensionering. Dit wordt meestal afgemeten aan de vervangingsratio. Ook de Wereldbank benoemt het voorkomen van armoede onder ouderen en het behoud van levensstandaard als de twee aspecten van een adequaat pensioen. De Europese Commissie voegt daar in bovengenoemd citaat dus nog derde element aan toe, namelijk de verhouding van het inkomen van gepensioneerden tot het inkomen van jongere leeftijdsgroepen – solidariteit tussen leeftijdsgroepen dus. De praktische vertaling hiervan is dat pensioenen in de tijd de ontwikkeling van arbeidsinkomens zouden moeten volgen.

Aan deze algemene omschrijvingen worden per land verschillende invullingen gegeven, afhankelijk van de specifieke instituties zoals bijvoorbeeld de financiering

34 Zie Knoef e.a. (2015b) voor een internationaal overzicht van de toereikendheid van pensioenen

35 In internationaal verband is de armoedegrens doorgaans de helft van het mediane inkomen zie bijvoorbeeld, Inequality – Poverty rate – OECD Data.

36 Voor Nederlands beleid is de armoedegrens een geïndexeerd bedrag en niet ten opzichte van het mediane of gemiddelde inkomen. Momenteel wordt de hoogte van deze grens geëvalueerd door de Commissie Bestaansminimum. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/07/08/kabinet-stelt-commissie-in-die-sociaal-minimum-gaat-onderzoeken>

van de zorg. In Nederland zorgt de AOW voor bescherming tegen armoede; de aanvullende pensioenen in de tweede pijler zijn gericht op behoud van de levensstandaard na pensionering. In Nederland kennen we geen eenduidig criterium voor de hoogte van de vervangingsratio. Wel bestaan er verschillende aanknopingspunten. Een vingerwijzing voor (een bovengrens van) een normpensioen kan worden gevonden in de fiscale regels voor een pensioenregeling zoals voorgesteld in de Wtp. Uitgangspunt is dat maximaal een opbouw wordt gefaciliteerd die leidt tot een pensioen van 75 procent van het gemiddelde salaris in 40 jaar of 80 procent in 42 jaar³⁷, rekening houdend met de aftopping vanaf 2015 in de pensioenopbouw bij circa 115.000 euro per jaar (bedrag 2022 pensioengevend loon, dus voor aftrek AOW-franchise).

Deze pensioenambitie vormt ook de achtergrond voor de huidige fiscale regelgeving die de ruimte voor de jaarlijkse opbouw in een middelloonstelsel limiteert op 1,875 procent van de pensioengrondslag bij een middelloonregeling. Deze norm is nu nog geformuleerd in termen van jaarlijks maximaal op te bouwen aanspraken. Met de voorgenomen overgang naar premie-overeenkomsten in de Wtp zal de fiscale grens voortaan worden geformuleerd in termen van de maximaal in te leggen premie. Deze grens kan variëren, afhankelijk van de rendementsverwachting voor pensioenbeleggingen. Deze fiscale begrenzing geeft een maximum aan en daarmee een indicatie voor de grens tot waar pensioenopbouw maatschappelijk gezien voor fiscale begunstiging in aanmerking komt. Dat geeft nog geen duiding van hetgeen minimaal als adequaat pensioen zou moeten gelden.

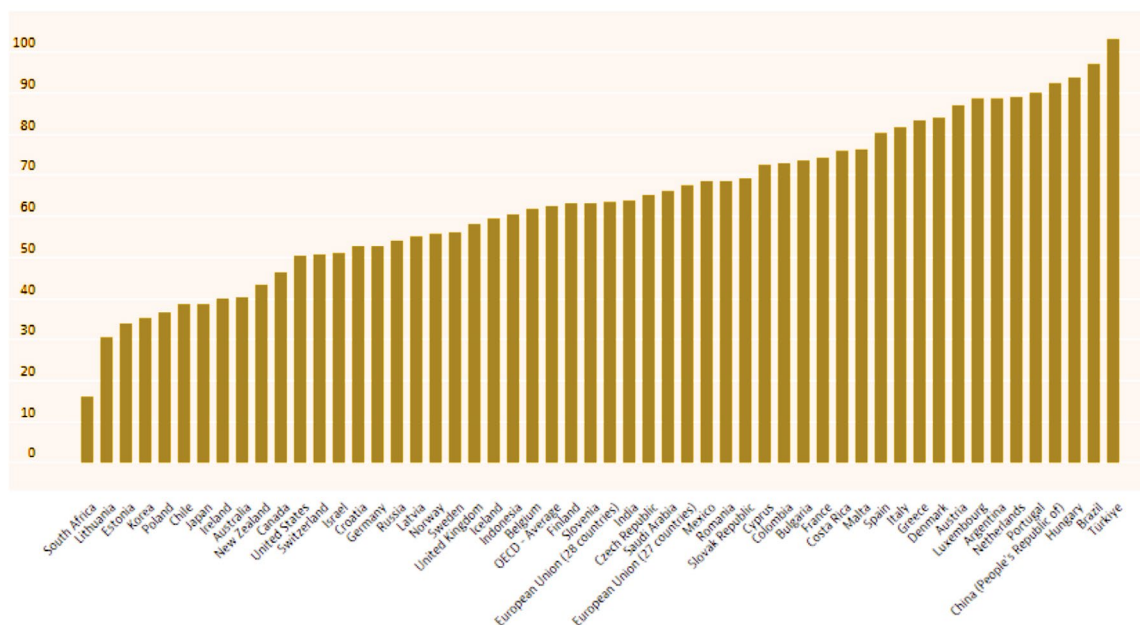
Een andere norm voor het aanvullend pensioen wordt geboden door de minimum 'normpremie voor payrollbedrijven' die als invulling geldt voor de 'adequate pensioenregeling' voor payrollwerknemers.³⁸ In 2022 bedraagt deze normpremie 15,8 procent van pensioengrondslag voor het werkgeversdeel.³⁹

37 De Memorie van Toelichting vermeldt: 'Uitgangspunt bij het vaststellen van de fiscale premiegrens is dat de (maximale) pensioenambitie van 75% middelloon in 40 opbouwjaren op prudente wijze fiscaal wordt gefaciliteerd', Kamerstukken II, 2021-2022, 36 067, 3, p. 35.

38 Op grond van art. 8a lid 4 Waadi. Deze normpremie is vastgelegd in het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs (art. 1a:1). Dit is de premie die minimaal ingelegd moet worden voor werknemers in payrollbedrijven, indien de payrollwerknemers niet deelnemen in de pensioenregeling van de onderneming waarin zij aan het werk zijn. Is dit laatste wel het geval, dan is dat de in art. 8a Waadi bedoelde adequate pensioenregeling.

39 Het betreft de totale werkgeverspremie op de som van de pensioengrondslag van de arbeidskrachten die door de onderneming in het kader van payroll ter beschikking worden gesteld en die op grond van art. 8a Waadi recht hebben op een pensioenregeling. Dit percentage wordt jaarlijks per 1 januari bij ministeriële regeling aangepast aan de hand van de ontwikkeling van de gemiddelde werkgeverspremie voor pensioenregelingen.

Figuur 4. Vervangingsratio's internationaal, netto, 2020. Bron: OECD Pensions at a Glance, 2021.



Een meer analytische benadering van wat als adequate pensioenregeling geldt, is de norm te verbinden aan wat mensen minimaal nodig hebben om niet te veel in inkomen terug te vallen na pensionering. Daarbij neemt het welvaartsverlies voor een individu meer dan evenredig toe met de omvang van het pensioentekort. Daarom moet vooral een te grote terugval worden voorkomen. Een absolute norm is opnieuw niet eenvoudig te formuleren. Een relatieve indicatie kan een vergelijking met het buitenland bieden. Figuur 4 geeft een beeld van vervangingsratio's voor een reeks landen. Nederland zit met een gemiddelde netto-vervangingsratio van 89 procent bij de landen met de hoogste pensioenen. Het gemiddelde van alle EU-landen ligt op 68 procent in 2020.

Hoeveel ouderdomspensioen nodig is voor een adequaat pensioen zal ook per persoon verschillen, mede afhankelijk van het inkomen en de arbeidsmarktstatus. Het is bekend dat hogere inkomens genoeg nemen met een lagere vervangingsratio dan lage inkomens die dicht bij het sociaal minimum zitten (Knoef e.a., 2015a). Ook de arbeidsmarktstatus is van belang; zo bouwen zelfstandigen meer dan werknemers enig vermogen op via bijvoorbeeld de eigen woning of investeringen in de eigen zaak. Ook hebben zelfstandigen minder te maken met leeftijdsontslag en daardoor meer vrijheid om desgewenst – en als ze daartoe in staat zijn – door te werken na de AOW-leeftijd. Dit zou een reden kunnen zijn om voor zelfstandigen een lagere grens te hanteren voor een adequaat pensioen, zoals in IJsland het geval is (zie de box over

Uitsland in sectie 5). Een belangrijk punt daarbij is of zelfstandigen dan wel in staat zijn om vrijwillig voldoende voor pensioen te sparen; hier gaan we in de volgende paragraaf nader op in.

Een andere invalshoek is ten slotte om te kijken naar maatschappelijke neveneffecten van een te laag pensioen, bijvoorbeeld in de vorm van extra beroep op inkomensafhankelijke regelingen waardoor de overheidsbegroting wordt belast. Ook dit kan een reden zijn om voor hogere inkomens een lagere vervangingsratio als norm voor een aanvaardbaar pensioen te hanteren; enerzijds omdat dat overeenkomt met hun voorkeuren en anderzijds omdat er minder kans is dat zij – bij eventuele financiële tegenvallers – een beroep doen op inkomensafhankelijke regelingen van de overheid.⁴⁰ In het empirisch onderzoek naar de grijze vlek in dit rapport (zie bijlage 1) hanteren we geen specifieke norm voor adequate opbouw. Om pragmatische redenen sluiten wij aan bij de klassen van opbouw die CBS in de data onderscheidt.

⁴⁰ Zie ook het rapport Toekomst Arbeidsmarkt en Pensioenen van de Netspar-projectgroep uit 2021.

5. Opties voor versterking deelname pensioenregelingen

Er zijn vele manieren om pensioenopbouw aan te moedigen, variërend van voorlichting en advies tot meer dwingende maatregelen zoals een pensioenplicht voor alle werkenden. Ook kan onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen die op korte termijn kunnen worden uitgevoerd binnen de huidige kaders tot meer ingrijpende hervormingen op langere termijn. Belangrijke boodschap is dat het er niet alleen om gaat gedurende het werkende leven voldoende geld apart te leggen, maar dat dit ook in een pensioen wordt omgezet. In veel landen is geregeld dat werkenden voor hun oude dag sparen, maar op omzetting in een levenslange uitkering wordt vaak minder streng gelet. Veelal ligt de nadruk op uitkeringen (lijfrente) die over een beperkte periode worden uitgekeerd (*draw down account*). En wordt de aanwending van het opgebouwde pensioenvermogen helemaal vrijgelaten, zoals in het Verenigd Koninkrijk. Een belangrijke rol is hier weggelegd voor gedragsaspecten die maken dat mensen uit zichzelf onvoldoende voor een levenslang pensioen kiezen en daarmee het individueel langlevensrisico veronachtzamen. Voor Nederland gaan wij ervan uit dat het bij pensioen draait om zowel toereikende opbouw als toereikende uitkering als om de verzekering van het langlevensrisico.⁴¹

In volgorde van lichtere naar meer ingrijpende maatregelen worden in de literatuur onderstaande opties onderscheiden. Een deel van deze opties is ook te vinden in het Aanvalsplan Witte Vlek (Stichting van de Arbeid, 2020). De opties betreffen echter niet alleen de werknemers zonder opbouw in de tweede pijler (witte vlek), maar ook de mensen met een lage, inadequate opbouw (grijze vlek) en de problematiek van de zelfstandigen.

5.1 Voorlichting en advies: een financiële APK voor alle werkenden in Nederland?

Kennis, voorlichting en advies. Een eerste stap is om werkenden en hun werkgevers meer bewust te maken van de noodzaak om pensioen op te bouwen. Dit kan door verbetering van voorlichting en het verstrekken van op maat gesneden informatie. Hiervoor bestaan al verschillende initiatieven zoals de website 'Mijn pensioenoverzicht' waarop informatie over het totale pensioen van mensen wordt verzameld. Daarnaast zorgen ook de pensioenuitvoerders voor informatie aan de deelnemers over hun opgebouwde en te verwachten pensioen. Vanuit werkgevers kan het wettelijk verplichten van het verstrekken van een pensioenlabel, dat in één oogopslag inzicht

⁴¹ Naast het ouderdomspensioen is ook de nabestaandenregeling van belang en eventueel ook een verzekering voor opbouw gedurende een periode van arbeidsongeschiktheid.

biedt in de pensioenregeling, helpen om meer inzicht te bieden.⁴²

Met de Wtp krijgen pensioenfondsen en andere pensioenuitvoerders de taak om hun deelnemers te informeren over en begeleiden bij de fundamentele pensioenkeuzes, vergelijkbaar met de zorgplicht van financiële instellingen. De vraag is of de overheid hier niet meer moet doen met gerichte informatie afhankelijk van de (aard van de) doelgroep, het aanbieden in verschillende talen en het gebruik van verschillende, ook moderne, informatiekkanalen – denk aan YouTube-filmpjes of posts op Instagram. In lijn hiermee beveelt de aanscherping van het Aanvalsplan Witte Vlek van oktober 2022 aan om een brede publiekscampagne te organiseren gericht op het vergroten van het pensioenbewustzijn bij werkgevers en werknemers, specifiek bij kwetsbare groepen. In aanvulling daarop valt te overwegen nog een stap verder te gaan en aan alle werkenden op belangrijke momenten in het leven een (voucher voor een) financiële APK aan te bieden om te helpen bij de complexe financiële levensplanning. Ten slotte kan ook worden geïnvesteerd in verbetering van de financiële geletterdheid. Over de effectiviteit hiervan zijn de meningen in de literatuur verdeeld; het effect is moeilijk empirisch vast te stellen (Van Rooij e.a. 2011. Dinkova e.a. 2021).

5.2 Keuze-architectuur: standaardopties en *auto-enrollment*

Een stap verder dan het bieden van informatie en advies is om het keuzegedrag gericht te sturen met een goede keuze-architectuur. Hiermee wordt ingespeeld op het keuzegedrag van deelnemers (Brüggen e.a., 2017). Een lichte vorm van sturing is het aanreiken van standaardopties (*defaults*) en het bieden van voorbeelden; deze kunnen helpen om mensen aan te zetten tot pensioensparen en weloverwogen keuzes te maken rond beleggingen en dergelijke. Om zelfstandigen te kunnen bereiken is het van belang dat de huidige wettelijke belemmeringen voor gegevensuitwisseling met de KvK en mogelijk ook de Belastingdienst worden weggenomen.

Een iets zwaardere maar vaak effectieve vorm van sturing biedt *auto-enrollment*. Hierbij worden deelnemers bijvoorbeeld automatisch ingeschreven in een pensioenregeling, maar hebben zij de mogelijkheid om daarvan actief af te zien (*opting-out*). Auto-enrollment speelt in op het uitstelgedrag van consumenten ofwel het voor zich uitschuiven van lastige beslissingen. Keuze-architectuur kan in vele vormen worden

42 <https://www.vcp.nl/vcp-komt-met-nieuw-pensioenlabel/>. Als stap in deze richting is bij de behandeling van Wtp in oktober 2022 in de derde Nota van wijziging (brief-tweede-kamer-werkenden-zonder-pensioenopbouw.pdf, overheid.nl) het advies overgenomen dat het op de loonstrook moet worden vermeld als er geen pensioenopbouw is. Zie p.2 van brief-tweede-kamer-werkenden-zonder-pensioenopbouw.pdf (overheid.nl).

uitgewerkt en toegepast, zowel voor collectieve regelingen als voor individueel pensioensparen.

Het Verenigd Koninkrijk biedt een interessant voorbeeld van auto-enrollment. Werknemers worden er via hun werkgever automatisch ingeschreven in de pensioenregeling, maar hebben de mogelijkheid om van deelname af te zien. Om dit te faciliteren heeft de overheid een nationale NEST-regeling geïntroduceerd waarbij werkgevers zich voor hun pensioenregeling kunnen aansluiten. Ook in de markt worden vergelijkbare regelingen aangeboden voor werkgevers. En ook zelfstandigen kunnen zich bij deze regelingen aansluiten, op basis van vrijwillige deelname. Dit systeem biedt daarmee voor hen echter nog niet echt uitkomst, anders dan dat de drempels voor toegang tot een pensioenregeling mogelijk lager worden. De tekstbox 'Pensioenplicht in het VK: auto-enrollment en NEST' beschrijft het Britse systeem van tweedepijlerpensioenen (*workplace pensions*).⁴³

5.3 Pensioenplicht voor werkgevers en/of werknemers

Verschillende landen kennen een vorm van pensioenplicht. Zo zijn alle werkgevers in het VK wettelijk verplicht om een pensioenregeling aan hun werknemers aan te bieden. Ook is het mogelijk de pensioenplicht te betrekken op de individuele werkenden zelf. In Chili bijvoorbeeld zijn alle werkenden verplicht om tenminste 10 procent van hun inkomen in te leggen in een individuele premieregeling. En IJsland kent een verplicht pensioen voor alle werkenden met een minimum verplichte inleg van 12 procent van het brutosalaris. In Nederland geldt in zekere zin een pensioenplicht voor zowel werkgevers als werknemers voor zover zij onder een cao met een verplicht gestelde pensioenregeling vallen. De recent voorgenomen verlaging van de wettelijke toetredingsleeftijd in cao's van 21 naar 18 jaar kan als een uitbreiding van de verplichting worden gezien.

Belangrijk punt bij pensioenplicht: bij welke pensioenregeling sluiten werkgevers dan wel werknemers zich aan? Ook hier bestaan verschillende mogelijkheden, zoals (i) een voorgeschreven bedrijfstakfonds zoals in Nederland vaak voor de werkgever geldt, (ii) vrije keuze voor de werkgever zoals in het VK, (iii) vrije keuze voor de individuele werknemer uit verschillende collectieve regelingen, zoals in IJsland of (iv) vrije keuze van individuele regelingen zoals in Chili.⁴⁴ Hieronder gaan we nader in op de Nederlandse situatie en – als voorbeeld van een interessant alternatief – op het IJslandse systeem met individuele pensioenplicht.

⁴³ Voor informatie over het VK: <https://www.gov.uk/workplace-pensions>.

⁴⁴ Keuze is mogelijk uit zeven verschillende commerciële aanbieders van individuele DC-regelingen, de zogenaamde *Pension Fund Administrators* (PFA).

5.3a Verplichtstelling in Nederland: toezien op naleving en uitbreiding naar zelfstandigen

In ons land is het systeem van decentrale besluitvorming in combinatie met de (grote en kleine) verplichtstelling zeer succesvol gebleken. Niettemin resteert het probleem van de witte en grijze vlekken, enerzijds doordat niet alle werkgevers via een cao zijn aangesloten bij een pensioenregeling, anderzijds doordat werkenden niet altijd de status van werknemer hebben. Bij een dergelijke decentrale aanpak is het cruciaal om de werkingssfeer van de verplichtstelling actief te bewaken. Ondanks de permanente aandacht hiervoor bestaat er nog steeds een aanzienlijke groep van werkenden zonder (adequate) pensioenopbouw in de tweede pijler.

In 2020 heeft de Stichting van de Arbeid het 'Aanvalsplan witte vlek pensioenen' gelanceerd met een reeks aanbevelingen om de witte vlek tegen te gaan. Strikter toezicht op de naleving van de verplichtstelling, verbetering van de positie van flexwerkers (verkorten van wachttijden) en de juridische strijd tegen platforms zijn daarvoorbeelden van.

In bijlage 2 van dit rapport wordt apart aandacht besteed aan de – juridische – mogelijkheden om het bestaande stelsel van verplichte deelneming aan bedrijfstakpensioenfondsen of pensioenregelingen te versterken. Hierbij heeft de minister bij de behandeling van de Wtp al de volgende aanpassingen toegezegd⁴⁵:

- verplichting om vrijwillige voortzetting aan te bieden;
- verlenging van de keuzetermijn van negen maanden naar drie jaar;
- verlenging van de maximale periode voor vrijwillige deelname van tien naar vijftien jaar.

Daarnaast is er de mogelijkheid om vrijwillige voortzetting als default te nemen (auto-enrollment).

Behalve maatregelen voor vrijwillige voortzetting kan worden gedacht aan verruiming van de mogelijkheden om de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen open te stellen voor zelfstandigen, bijvoorbeeld door:

- bevoegdheid van verenigingen van zelfstandigen om een aanvraag te doen voor een (wijziging van de) verplichtstelling;
- herijking representativiteitsbeoordeling (zelfstandigen worden hierin momenteel niet meegenomen);
- heroverweging 'geen premie, wel pensioen' voor zelfstandigen (van belang voor bijvoorbeeld de risicodekking van het nabestaandenpensioen);

⁴⁵ Tweede kamer 36 067, brief 41, 17 oktober 2022.

- aansprakelijkheid voor de opdrachtgever van zelfstandigen voor afdracht van de premie;
- meer flexibiliteit in pensioengrondslag en hoogte van de premie;
- gerichte vrijstellingsmogelijkheden voor zelfstandigen ook indien zij niet een gelijkwaardige pensioenregeling hebben, maar wel andere effectieve inkomensbescherming hebben geregeld.

Het blijft een verantwoordelijkheid van de sociale partners, samen met organisaties van zelfstandigen, om aan dit alles invulling te geven. Ten slotte kan ook worden overwogen om pensioenfondsen en PPI's de bevoegdheid te geven een pensioenregeling aan te bieden aan zelfstandigen.

Recent heeft de minister toegezegd om het beleid verder aan te scherpen en nieuwe maatregelen te onderzoeken om de witte vlekken te bestrijden, zoals verdere verkorting van de wachttijd voor uitzendkrachten.⁴⁶ De StvdA heeft in oktober 2022 een aanscherping van het 'Aanvalsplan Witte Vlekken' uitgebracht met diverse aanbevelingen voor cao-partijen en de overheid om de witte vlek te bestrijden en de deelname van zelfstandigen aan de tweede pijler te bevorderen. Hieronder vallen een brede publiekscampagne, onderzoek naar verlaging van de toetredingsleeftijd tot pensioenregelingen van 21 naar 18 jaar en enkele acties om werkgevers en werknemers te attenderen op het belang van pensioenopbouw in de tweede pijler en het verlagen van de drempels voor kleine werkgevers. De aanscherping bevat ook enkele aanbevelingen gericht op zelfstandigen, zoals het bevorderen van verlengde deelname met auto-enrollment en het vereenvoudigen van vrijwillige aansluiting.

Ook wordt aan de overheid gevraagd om een verplichte pensioenregeling voor werknemers onderdeel te maken bij aanbestedingen door de overheid.⁴⁷ Er bestaan ook ideeën om dit uit te breiden naar opdrachtverleningen tussen particuliere vragers en aanbieders. Het is echter de vraag of dit bijzonder kansrijk is, gezien de praktische uitvoeringsproblemen en juridische belemmeringen.

De voorgestelde maatregelen kunnen helpen om de witte vlek te beperken en de deelname van zelfstandigen aan pensioenopbouw te bevorderen. Er mag niet van worden verwacht dat ze definitief antwoord bieden op de problematiek van de witte

⁴⁶ Minister SZW: Brief naar aanleiding van WGO Wetsvoorstel toekomst pensioenen 10 oktober 2022, <https://open.overheid.nl/repository/ronl-3a40247a46edd4f4d8c202000a30be6e-ab50ac2c/1/pdf/brief-tweede-kamer-naar-aanleiding-van-wgo-wetsvoorstel-toekomst-pensioenen.pdf>.

⁴⁷ Onlangs heeft de Europese Commissie erop gewezen dat dit niet in strijd is met de Europese regels, anders dan werd verondersteld door het ministerie van SZW (Pensioen Pro 19 juli 2022: *Brussel: pensioen als eis bij aanbesteding niet in strijd met Europese regels*).

vlek en zelfstandigen. En een probleem dat zeker nog aandacht verdient is dat van de grijze vlekken: de werkenden met weliswaar enige pensioenopbouw maar inadequate opbouw.

5.3b Pensioenplicht voor alle werkenden in de huidige tweede pijler

Als voorgaande maatregelen onvoldoende effectief zijn, is invoering van een pensioenplicht voor alle werkenden een mogelijk beleidsinstrument. Dit kan verschillende vormen aannemen. Een eerste mogelijkheid die het dichtst bij de bestaande structuur blijft, is om zelfstandigen te verplichten zich aan te sluiten bij een collectieve regeling in de tweede pijler. De uitwerking hiervan kent echter de nodige haken en ogen. In de eerste plaats is niet duidelijk welk inkomensbegrip moet worden gehanteerd om de pensioengrondslag te bepalen.⁴⁸ Daarnaast moet bepaald worden bij welke bedrijfstak zelfstandigen zich moeten aansluiten. Er bestaat in Nederland geen eenduidige sectorindeling die hiervoor leidend kan zijn.⁴⁹ Ook Van der Lecq en Lutjens (2020) hebben erop gewezen dat vrije keuze in Nederland voor werknemer, maar ook voor werkgever, praktisch niet uitvoerbaar zal zijn.⁵⁰ Een verplichtstelling van alleen een pensioenregeling zal daarom volgens hen gepaard moeten gaan met een verplichte deelneming in de collectief gekozen uitvoerder, zoals dat op dit moment bij de beroepspensioenregelingen het geval is.

5.3c Pensioenplicht voor alle werkenden met vrije keuze van uitvoerder

Een andere – en internationaal meer gebruikelijke – vorm van verplichtstelling stelt pensioensparen verplicht, maar laat de keuze van de uitvoerder vrij. Met andere woorden: verplichtstelling van de pensioen*regeling*, niet van de pensioen*uitvoerder*. Bij vrije keuze van uitvoerder is goede begeleiding essentieel. Er zijn internationaal diverse voorbeelden te vinden waarin vrije keuze heeft geleid tot hoge marketingkosten en mis-selling. Een probleem is dat mensen zich vaak eenzijdig laten leiden door gepresenteerde rendementen in het verleden (Lever e.a., 2015). Een manier om dit tegen te gaan is het maken van een voorselectie of het aanbieden van defaults en de aanbieders op dit punt strikt te reguleren.

Belangrijk is ook dat iedereen terechtkan bij een regeling en dat geen selectie

48 Zie bijvoorbeeld de recente uitspraak van de Rechtbank Amsterdam over de vraag of online supermarkten onder het bedrijfspensioenfonds Levensmiddelen vallen.

49 De Kamer van Koophandel hanteert een andere indeling dan de sectorindeling in cao's. En ook de overheid kent een eigen indeling in de fiscale regelgeving.

50 Ter illustratie: er zouden ongeveer ruim 7 miljoen individuele keuzes door werknemers gemaakt moeten worden voor een complex financieel product als pensioen.

plaatsvindt op bijvoorbeeld medische gronden. De wijze waarop er voor voldoende toegang tot regelingen wordt gezorgd, verschilt per land. In het VK biedt het door de overheid georganiseerde fonds 'NEST' een open fonds als een default voor alle werkenden; daarnaast kunnen werkgevers en zelfstandigen kiezen uit diverse private fondsen. In Chili bestaat vrije keuze uit een beperkte groep van zeven uitvoerders (PFA's); ook in Zweden is er binnen het nationale NDC (Niet-financieel DC) pensioen – waarover hieronder meer – een geselecteerd groep van fondsen waaruit individuen kunnen kiezen. In IJsland staan 11 van de 21 tweedepijlerfondsen open (met zuivere DC-regelingen) voor individuele werkenden die geen pensioenregeling hebben via een werkgever.

In veel gevallen geldt de verplichting alleen voor de opbouwfase. In het VK bijvoorbeeld is men bij pensionering volledig vrij om te beslissen over de aanwending van het vermogen. Naast Nederland is er praktisch geen ander land dat volledige omzetting van het vermogen in een pensioen vereist, met vanaf 1 juli 2023 een beperkte vrijstelling van 10 procent van het kapitaal dat eenmalig als lumpsum vrij mag worden opgenomen.

Als we in Nederland een pensioenplicht voor werkenden met vrije individuele keuze willen invoeren, dan ligt het meer voor de hand om dit in de derde pijler te organiseren dan voor de collectieve regelingen in de tweede pijler. Dit kan ook naast de bestaande regelingen in de tweede pijler – en dan specifiek gericht op werkenden (werknemers en zelfstandigen) die geen of onvoldoende pensioen opbouwen in de tweede pijler. Deze oplossingsrichting is recent voor Nederland bepleit door Starink (2022). Belangrijk is dat er voldoende regelingen zijn die ontstaan en eenvoudig toegankelijk zijn voor alle werkenden. In IJsland en Zweden wordt dit vergemakkelijkt doordat tweedepijlerpensioenen het karakter van een premieregeling (DC) hebben zonder substantiële generatie-overdrachten. Voor een dergelijke verplichting in de derde pijler in Nederland zou nog wel de hobbel van de vrijheid van ondernemerschap voor de aanbieders moeten worden genomen. Een verplichte acceptatie is in beginsel strijdig met de contractvrijheid die de derde pijler kenmerkt.⁵¹ Om dit op te lossen suggereert Starink de mogelijkheid van een wettelijke regeling voor een 'basispensioen', vergelijkbaar met de basisverzekering voor de zorg.

Voor deze oplossingsrichting biedt IJsland een interessant voorbeeld. In IJsland zijn alle werkenden verplicht pensioen op te bouwen in de tweede pijler. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen werknemers met een regeling via de werkgever en anderen (werknemers en zelfstandigen) zonder zo'n collectieve regeling. Deze

51 Bij de basisverzekering voor de zorg is de acceptatieplicht met een speciale wet geregeld.

UITGELICHT IJsland: Pensioenplicht voor alle werkenden

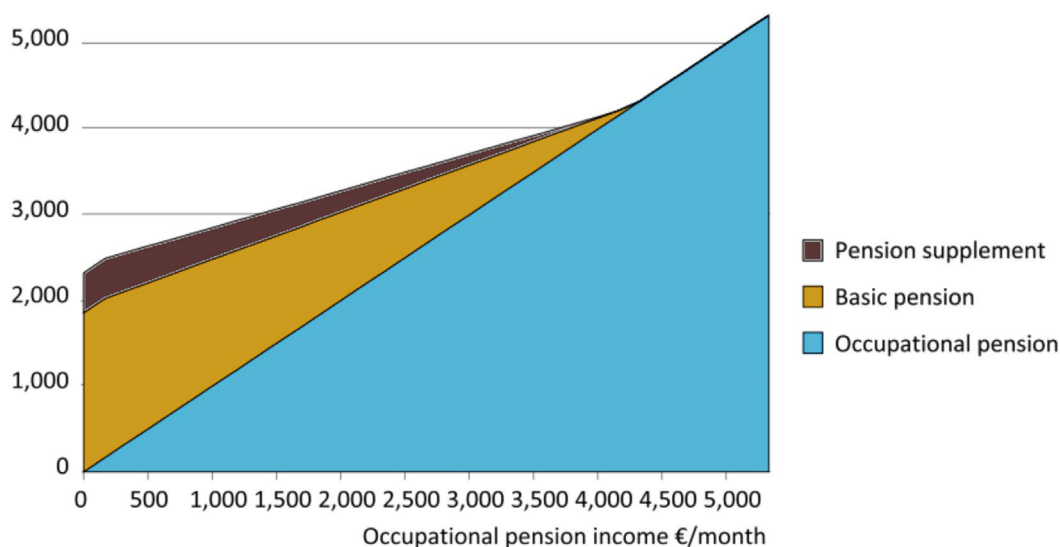
In het IJslandse pensioenstelsel neemt de tweede pijler – ook voor de zelfstandigen – een centrale plaats in. Pensioenfondsen worden geacht te streven naar een pensioen van 56 procent (middelloon) na 40 jaar werken. De jaarlijkse opbouw is 1,4 procent van het brutosalaris. De eerste pijler kent een inkomenstoets: de uitkering neemt af naarmate men meer pensioen uit de tweede en derde pijler ontvangt, zie onderstaande figuur. Deze afbouw geldt ook voor de aanvullende uitkeringen voor alleenstaanden, arbeidsongeschikten en enkele andere specifieke groepen. Vanwege deze inkomenstoetsing is verplichte deelname aan de tweede pijler belangrijk om de eerste pijler financieerbaar te houden. Er geldt geen maximuminkomsgrens voor de tweede pijler zoals in Nederland.

Alle werkenden in IJsland zijn verplicht om pensioen op te bouwen in een pensioenfonds in de tweede pijler. De meeste werknemers vallen onder een cao en zijn verplicht aangesloten bij een fonds. Zij dragen minimaal 15,5 procent van hun bruto-inkomen af aan pensioenpremie: 11 procent door de werkgever en 4,5 procent door de werknemer. Wie niet onder een cao valt is verplicht

ten minste 12 procent van het brutoloon als premie in te leggen in een pensioenregeling. Daarbij kan men vrij kiezen uit meerdere fondsen. Dit geldt voor zowel zelfstandigen als werknemers buiten een cao. In IJsland staan 11 van de 21 fondsen open voor zelfstandigen. De IJslandse belastingdienst ziet erop toe dat alle werkenden de vereiste premie inleggen. Deze controle gebeurt jaarlijks achteraf; als er te weinig of te veel is ingelegd, dan wordt dat alsnog verrekend.

Vrije keuze van pensioenfondsen wordt in IJsland vergemakkelijkt omdat alle fondsen een premieregeling (DC) hanteren. Ook het toenemende aantal werknemers dat niet onder een cao valt, mag vrij kiezen bij welk fonds zij zich aansluiten. Naast de omvangrijke tweede pijler kent IJsland ook een relatief grote derde pijler. Een belangrijke reden hiervoor is dat werknemers die ten minste 2 procent van hun brutosalaris in de derde pijler stoppen, er van hun werkgever 2 procent bij krijgen. Ook speelt mee dat het in de derde pijler opgebouwde pensioenvermogen belastingvrij ingezet mag worden om hypotheekschuld af te lossen. Gemiddeld sparen werknemers 6 procent van hun brutoloon extra voor hun pensioen via de derde pijler.

Figuur 5. Inkomensafhankelijk pensioen in de eerste pijler



verplichting kent een minimuminleg die voor zelfstandigen iets lager is dan voor werknemers. Het stelsel wordt toegelicht in de tekstbox 'IJsland: Pensioenplicht voor alle werkenden'.⁵² Ook veel werknemers die niet onder een cao vallen zijn op deze manier verplicht om te sparen voor hun pensioen (Kannisto & Vidlund, 2022). Wellicht is dit in IJsland gemakkelijker, omdat daar geen uitwijkmogelijkheid over de landsgrens is.

5.4 Een nationale pensioenregeling voor alle werkenden

Ten slotte bestaat de mogelijkheid van invoering van een nationale pensioenregeling voor alle werkenden. Dit is de meest fundamentele oplossing voor de tekortschietende pensioenopbouw van zelfstandigen en andere werkenden zonder voldoende pensioenopbouw. Een dergelijke nationale pensioenregeling kan voor een deel de rol van de bestaande tweede pijler overnemen. Hierdoor worden problemen in keuzegedrag en risico's van mis-selling geheel uitgebannen.

Veel landen organiseren de pensioenopbouw voor alle werkenden op omslagbasis in de eerste pijler van de overheid, inclusief een arbeidsgerelateerd deel waarbij pensioen wordt opgebouwd op basis van inkomen of ingelegde premie in het verleden. Deze stelsels hebben als voordeel dat een zekere pensioenopbouw voor alle werkenden gewaarborgd is. Daar staat tegenover dat de pensioenen worden gefinancierd uit de overheidsbegroting, wat aanzienlijke politieke en economische risico's kan meebrengen.

Een interessante tussenvorm tussen een kapitaalgedekte tweede pijler, zoals in Nederland, en een Bismarckiaans pensioen in de eerste pijler, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk en Italië, biedt het 'Niet-financiële' of 'Notionele' DC-pensioen (NDC), zoals dat in Zweden in de jaren negentig van de vorige eeuw is ingevoerd. Dit is een arbeidsgerelateerd pensioen met een DC-karakter, maar dan op omslagbasis georganiseerd in de eerste pijler. Net als in de huidige tweede pijler in Nederland wordt pensioen opgebouwd door premie in te leggen dat bij de pensioenleeftijd wordt omgezet in een levenslange pensioenuitkering. Maar in plaats van de premie te beleggen op de financiële markten, wordt de premie – in een volgroeid stelsel – gebruikt om de lopende uitkeringen te betalen. Om het pensioen af te schermen van politieke risico's is het geheel vastgelegd in eenduidige, vaste regels waarbij ook diverse stabilisatiemechanismen zijn ingebouwd om de houdbaarheid van het stelsel te waarborgen.

52 Zie ook het artikel 'Verplicht pensioen voor zzp'ers in IJsland', *Pensioen Pro*, 4 november 2021.

Voor Nederland zou een dergelijk NDC-pensioen naast de tweede pijler georganiseerd kunnen worden. Invoering kan geleidelijk plaatsvinden door van de huidige pensioenpremies een deel te reserveren voor het NDC-pensioen.⁵³ Ter indicatie kan worden gedacht aan een oplossing waarbij de huidige tweedepijlerpensioenpremies voor de helft worden ingelegd in het NDC-pensioen en voor de andere helft in de bestaande tweedepijlerregelingen. Op die manier worden alle werkenden ten minste voorzien van een deel aanvullend pensioen. Een voordeel van de omslagfinanciering is dat binnen NDC welvaartsvaste pensioenen kunnen worden aangeboden. Een nadeel hiervan is dat dit demografisch gevoelig is. Voor werknemers kan dit pensioen worden aangevuld via de arbeidsgerelateerde regelingen in de tweede pijler. Voor zelfstandigen laat het NDC-pensioen ruimte om zelf aan te vullen door te investeren in de eigen woning en te sparen via de derde pijler.⁵⁴

53 Het NDC heeft in diverse landen navolging gekregen. Het is ook door de Wereldbank omarmd in haar nieuwe visie op het standaardmodel voor pensioenstelsels, waarbij het NDC is opgenomen als extra laag tussen de basisvoorziening voor ouderen door de overheid en een tweede pijler met kapitaalgedekte pensioenen via de werkgevers in de private sector.

54 Een schets voor hoe NDC in Nederland zou kunnen worden ingevoerd is te vinden in Van Ewijk, Meijdam en Ponds (2022).

6. Tot slot: een begaanbare weg naar adequate pensioenen voor alle werknemers en zelfstandigen

Met de nieuwe pensioenwet worden belangrijke stappen gezet naar een toekomstbestendiger stelsel. In de wetswijziging is ook aandacht voor de tekortschietende pensioenopbouw van groepen werknemers en zelfstandigen. Met de overgang naar meer persoonlijke pensioenen wordt verwacht dat deelname van zelfstandigen aan collectieve tweedepijlerregelingen eenvoudiger wordt. In reactie op de vraag van de minister van SZW heeft de Stichting van de Arbeid een aangescherpt aanvalsplan opgesteld, waarin zij toelicht welke actiepunten naar voren zijn gehaald en welke acties aanvullend kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast gaat de Stichting van de Arbeid in de brief in op de pensioenopbouw door zelfstandigen. Er kan echter niet worden verwacht dat de voorgestelde maatregelen een definitief en afdoende antwoord vormen op de problematiek van de zelfstandigen en op de witte en grijze vlek.

In dit rapport worden de verschillende opties besproken om de deelname aan pensioenregelingen te versterken. Sommige zijn meer gericht op de mogelijkheden binnen de bestaande kaders op korte termijn – zoals betere naleving van de verplichtstelling voor werknemers –, andere zijn fundamentele oplossingsroutes voor de langere termijn met verschillende vormen van pensioenplicht voor werkgevers en/of werknemers. Bijzondere aandacht gaat uit naar de zogenoemde grijze vlek: werkenden met weliswaar enige pensioenopbouw, maar op een inadequaat niveau.

Met nieuwe data wordt getracht meer inzicht te bieden in de pensioenopbouw van verschillende groepen werkenden, met bijzondere aandacht voor de kwetsbare groepen zoals jongeren en mensen met een migratieachtergrond. Ook worden sectoren geïdentificeerd waarin lage pensioenopbouw vaker voorkomt, zoals de commerciële dienstverlening.

Bij geen of inadequate pensioenopbouw kunnen werkenden na hun pensionering worden geconfronteerd met een ongewenste terugval in hun inkomen en bestedingsmogelijkheden. Bij een sterke terugval in inkomen kan ook afwenteling plaatsvinden op de overheidsbegroting doordat extra beroep wordt gedaan op inkomensafhankelijke regelingen. Deze maatschappelijk ongewenste effecten kunnen reden zijn om eisen te stellen aan de hoogte en kwaliteit van het aanvullend pensioen.

We hebben in dit rapport niet gestreefd naar een eenduidige norm voor het aanvullend pensioen. Wel zijn verschillende aanknopingspunten geschetst voor een normpensioen, zoals bijvoorbeeld de minimumpremie voor payrollbedrijven. Ook het uitgangspunt van een pensioen van 70 à 80 procent van het middelloon dat ten grondslag ligt aan de fiscale kaders, kan een indicatie bieden. Een alternatief is om

verschillende normen te hanteren voor zelfstandigen en werknemers, zoals ook in het buitenland gebruikelijk is. Dit sluit aan bij de gedachte dat zelfstandigen andere eisen stellen aan hun pensioenopbouw, bijvoorbeeld om beter in staat te zijn fluctuaties in hun inkomen op te vangen of om te investeren in de eigen onderneming. Een voorbeeld voor een gedifferentieerde norm biedt IJsland, waar alle werkenden wettelijk verplicht zijn om ten minste 12 procent van hun brutosalaris aan pensioenopbouw te besteden. Voor werknemers ligt dit bedrag met een minimum van 15,5 procent iets hoger.

Een interessant voorbeeld is ook het VK, dat een verplichting kent voor alle werkgevers om een pensioenregeling aan hun werknemers aan te bieden met een mogelijkheid van opting-out voor de individuele werknemers. Voor zelfstandigen biedt dit echter nog geen oplossing, anders dan dat zij eenvoudig kunnen deelnemen aan de nationale pensioenregeling NEST. De meest verregaande oplossing is om een verplichte nationale pensioenregeling in te voeren voor alle werkenden, gericht op ten minste een voldoende pensioenopbouw voor allen. Een dergelijke regeling kan naast en in aanvulling op de tweede pijler, zoals ook in het nieuwe standaardmodel van de Wereldbank wordt voorgesteld.

Dergelijke, meer ingrijpende maatregelen gelden echter voor de langere termijn en verdienen nader onderzoek voordat invoering in Nederland mogelijk kan zijn. Dat biedt de gelegenheid om intussen te leren van de ervaringen met de voorgestelde nieuwe pensioenwet en de maatregelen die nu genomen worden om de deelname aan pensioenregelingen te bevorderen.

Literatuur

- Bangma, K., Mastrogiacomo, M. & Dillingh, R. (2014). *Een pensioenregeling voor zelfstandigen: De voor- en nadelen van opt-in*, Netspar NEA paper 57.
- Bangma, K., Eekelen, L. van., Ewijk, C. van, Kamminga, K., Koetsier, I., Kortleve, N., Lambregts, T., Lewin, E., Sterk, R., ValentijnBreedveld, E., Wilthagen, T. & Zulkarnain, A. (2021). *Toekomst arbeidsmarkt en pensioen – Een verkenning voor de langere termijn*. Netspar Occasional Paper 2021/01.
- Bart, F., Boon, B., Bovenberg, L., Ewijk, C. van, Kortleve, N., Rebers, E. & Visser, M. (2016). *De Routekaart naar een meer integrale benadering van wonen, zorg en pensioen*, Netspar Occasional paper 2016/01.
- Biesenbeek, C., Heerma van Voss, B. & Mastrogiacomo M. (2022). *Werkenden zonder pensioenopbouw*, Occasional Studies, 20-3, DNB.
- Boumans, M. (2020). *Pensioen van zelfstandigen: Een juridische analyse van de regulering van de toegang van zelfstandigen tot pensioen*, Proefschrift, Vrije Universiteit.
- Bresser, J. de, Knoef, M. & Kools, L. (2021). Cutting one's coat according to one's cloth – How did the great recession affect retirement resources and expenditure goals? *Journal of Economic Behavior & Organization* 188, pp. 126-166.
- Brüggen, M., Van der Heijden, K., Post, T. (2017). *Keuze architectuur in de pensioensector*, Netspar Design paper 88.
- CBS (2022), *Witte vlek op pensioengebied 2019*. Witte vlek op pensioengebied 2019 (cbs.nl)
- Commissie Regulering van Werk (2020). *'In wat voor land willen wij werken?'*, *Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*. Rapport 'In wat voor land willen wij werken?' | Rapport | Rijksoverheid.nl
- Dieleman B. en Kappelle, H. (2021). Wordt opbouw van onderhoudsvoorziening in de derde pijler voldoende gestimuleerd?, *Weekblad Fiscaal Recht* 2021/153.
- Dinkova, M., Kalwij, A. & Alessie, R. (2021) Know More, Spend More? The Impact of Financial Literacy on Household Consumption. *De Economist* 169, 469-498.
- Europese Commissie (2015) *Pension Adequacy Report*. The 2015 pension adequacy report – Publications Office of the EU (europa.eu)
- Ewijk, C. van, Meijdam, L. & Ponds, E. (2022). *NDC-pensioen: bruikbaar alternatief voor Nederland?* Netspar Design Paper 213.
- Kannisto, J. & Vidlund, M. (red.) (2022). *Expected effective retirement age and exit age in the Nordic countries and Estonia*, Statistics from the Finnish Centre for Pensions 02/2022.
- Knoef, M., Goudswaard, K., Been, J. & Caminada, K. (2015a). *Veel variatie in de pensioenopbouw van Nederlandse huishoudens*, Netspar Brief 2.
- Knoef, M., Goudswaard, K., Been, J. en Caminada, K. (2015b). *Nederlandse pensioenopbouw in International perspectief*, Netspar Design Paper 41.
- Lecq, F. van der & Oerlemans, A. (2009). *Zelfstandigen zonder pensioen*, NEA paper, Netspar.
- Lecq, F. van der, en Lutjens, E. (2020). *Alternatieven voor de huidige verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen*, Netspar Design Paper 138.
- Lever, M.H.C., Ponds, E., Cox, R. & García-Huitrón, M. (2015). *Internationale vergelijking van kapitaalgedekte pensioenstelsels: Keuzevrijheid kan ruimer, risicodeling internationaal verschillend*, Netspar Brief 3.
- Ministerie van Financiën (2022). *Nederlandse herstel en veerkrachtplan*.
- Mastrogiacomo, M. (2016). *De pensioenpuzzel van zelfstandigen: Zelfstandigen maken pensioenambities niet waar*, Netspar Brief 7, november 2016.

- Prast, H. (2017). *De psychologie van pensioenkeuzes*, Netspar Brief 10, juni 2017.
- Rooij, M. van, Lusardi, A., & Alessie, R. (2011). Financial literacy and retirement planning in the Netherlands. *Journal of Economic Psychology*, 32(4), 593–608.
- Starink, B. (2022). *Zorgen voor Morgen: Een symbiose van arbeidsmarkt, pensioenen en belasting*, oratie Tilburg University. Starink_Zorgen_07_04_2022.pdf (uvt.nl)
- Stichting van de Arbeid (2020). Aanvalsplan Witte Vlek. Voorstellen om het gemis aan pensioenopbouw onder werknemers tegen te gaan. Aanvalsplan witte vlek pensioenen (stvda.nl)
- Woestenburg, D. (2022). Half miljoen 55-plussers met lage opbouw tweedepijlerpensioen, *Economisch Statistische Berichten*, 4-3-2022.

Bijlage 1: Vragen en antwoorden over de omvang van de grijze (en witte) vlek

In deze bijlage gebruiken we data van het CBS om meer gedetailleerd inzicht te krijgen in de omvang en de samenstelling van de grijze en witte vlekken onder werknemers en zelfstandigen. De cijfers zijn vooral gebaseerd op de CBS-statistieken over pensioenaanspraken en wijken vaak af van elders gepubliceerde cijfers (zoals die in Biesenbeek e.a., 2022) door andere definities en andere groepen individuen op wie de cijfers betrekking hebben.

Als leidraad gebruiken we twee documenten:

- CBS (2022) bevat een link naar gedetailleerde tabellen (in excel) die vooral gericht zijn op de witte vlekken, maar ook enig inzicht geven in groepen met een laag op te bouwen of te bereiken pensioen.
- Woestenburg (2022) geeft enig inzicht in de grijze vlek, gedefinieerd als mensen met een opgebouwd pensioen in de tweede pijler die kleiner is dan 1.000 euro per jaar.

Op basis van de CBS-bronbestanden is een groot aantal tabellen uitgedraaid die meer detailinzicht geven in de grijze plus witte vlek, op soortgelijke manier als in CBS (2022) voor de witte vlekken is gedaan, zowel voor de stand van zaken eind 2019 als voor eind 2020. We kunnen daarom ook kijken naar verschillen tussen de twee jaren.

Om deze grote hoeveelheid informatie overzichtelijk samen te vatten, formuleren we hieronder een aantal vragen, met antwoorden op basis van de twee publicaties en de tabellen.

De definitie van witte vlek is helder: iedereen die werkt (als werknemer of zelfstandige) maar geen tweedepijlerpensioen opbouwt, ongeacht of iemand eerder al dan niet tweedepijlerpensioen heeft opgebouwd.

De definitie van grijze vlek is minder eenduidig. Uit praktisch oogpunt hanteren we hier vooral (in navolging van Woestenburg (2022)) een (volgens de projecties van het CBS) te bereiken tweedepijlerpensioen van minder dan 1.000 euro per jaar. Woestenburg (2022) kijkt naar opgebouwd pensioen, maar voor jongeren schept dat een onnodig ongunstig beeld. Merk op dat in deze definitie van grijze vlek personen zitten die ook tot de witte vlek worden gerekend, bijvoorbeeld als ze eerder hebben deelgenomen aan een tweedepijlerregeling maar nu niet meer. Anderzijds kan het zijn dat iemand in de witte vlek in het verleden een flink tweedepijlerpensioen heeft opgebouwd en dus niet in de grijze vlek zit.

Vraag 1: Wat is de omvang van de (witte en) grijze vlek onder werknemers? Wat zijn de karakteristieken van de werknemers die relatief sterk vertegenwoordigd zijn in de grijze en witte vlek? Zijn dit dezelfde groepen?⁵⁵

Zoals we al zagen is de omvang van de witte vlek onder werknemers ongeveer 13 procent. Dit zijn dus werknemers die niet actief tweedepijlerpensioen opbouwen. Voor de grijze vlek kijken we naar degenen met een te bereiken tweedepijlerpensioen van minder dan 1.000 euro per jaar (inclusief degenen die niets hebben opgebouwd). Dit gold eind 2019 voor 11,2 procent en eind 2020 voor 10,3 procent van alle werknemers. De groepen die hier oververtegenwoordigd zijn, zijn in grote lijnen dezelfde als voor de witte vlek: eerste generatie immigranten, alleenstaanden, werknemers met een tijdelijk contract (hier is het percentage 24,6%), werknemers in kleine bedrijven (in de categorie tot tien werknemers heeft 25,3% een te bereiken pensioen van minder dan 1.000 euro per jaar) en werknemers in bedrijven die minder dan vijf jaar bestaan.⁵⁶

Vraag 2: Wat is de omvang van de witte en grijze vlek onder zelfstandigen? En wat zijn de karakteristieken van de zelfstandigen die hierin relatief sterk vertegenwoordigd zijn?⁵⁷

Van de bijna een miljoen zelfstandigen ultimo 2020 heeft 22 procent geen tweedepijlerpensioen opgebouwd en heeft 51 procent volgens de CBS-projecties een te bereiken pensioen dat lager is dan 1.000 euro per jaar (inclusief degenen die niets hebben opgebouwd). Ultimo 2019 was dit percentage iets lager (net 50 procent). Voor eerste-generatiemigranten is het aandeel eind 2020 ruim 73 procent en voor alleenstaande zelfstandigen ruim 61 procent. Ook voor degenen met een laag huishoudinkomen, huurders en zelfstandigen met een laag financieel vermogen is het percentage veel hoger dan gemiddeld.⁵⁸

In CBS (2022) is ook informatie beschikbaar over de hoogte van het tweedepijlerpensioen eind 2019: er wordt een indeling gegeven naar de hoogte van het te

55 Vergelijk met Tabel 1 in CBS (2022).

56 Er zijn kleine verschillen tussen de CBS-cijfers waarop Biesebeek e.a. (2022) zich baseren en de cijfers waarop wij ons baseren, bijvoorbeeld door een iets andere definitie van de doelgroepen werknemers en zelfstandigen.

57 Vergelijk met Tabel 3 in CBS (2022).

58 Woestenburg (2022) geeft aan hoeveel actieve en niet-actieve deelnemers in tweedepijlerregelingen eind 2020 een opgebouwd tweedepijlerpensioen hebben dat lager is dan 1.000 euro. In de leeftijd 55 jaar tot AOW-leeftijd zijn dat zo'n 445.000 personen – 72.000 actieve en 373.000 inactieve deelnemers. In de jongere leeftijdsgroepen zijn het er meer, maar zijn er natuurlijk ook meer mogelijkheden om de opbouw te vergroten. Woestenburg (2022) maakt geen onderscheid tussen werknemers en zelfstandigen of onderscheid naar andere kenmerken.

bereiken tweedepijlerpensioen (tabel 11) en het opgebouwde tweedepijlerpensioen (tabel 12). De laagste categorie in de CBS-statistieken met een positief bedrag is tot 4.000 euro per jaar voor het te bereiken pensioen en tot 2.000 euro per jaar voor het opgebouwde pensioen. Hier worden werknemers en zelfstandigen afzonderlijk beschouwd, evenals personen met en zonder partner. Enkele conclusies hieruit:⁵⁹

- 136.000 van de 251.000 alleenstaande zelfstandigen en 361.000 van de 697.000 zelfstandigen met partner hebben een te bereiken tweedepijlerpensioen van meer dan 0 euro, maar minder dan 4.000 euro per jaar. Dat is 52,4 procent van alle zelfstandigen. Bovendien hebben 209.000 van deze zelfstandigen (22,0%) geen enkele aanspraak in de tweede pijler. In totaal heeft dus bijna 75 procent van alle zelfstandigen een klein of geen enkel te bereiken tweedepijlerpensioen.
- 653.000 van de 2.501.000 alleenstaande werknemers en 628.000 van de 4.483.000 werknemers met partner hebben een te bereiken tweedepijlerpensioen van meer dan 0 euro, maar minder dan 4.000 euro per jaar. Dat is 18,3 procent van alle werknemers. Bovendien hebben 339.000 van deze werknemers (4,9%) geen enkele aanspraak in de tweede pijler. (Dit is veel minder dan de witte vlek omdat het in de witte vlek gaat om actief opbouwen.) In totaal heeft dus ruim 23 procent van de werknemers geen of een laag te bereiken pensioen in de tweede pijler.

Vraag 3: In hoeverre bouwen de werknemers en zelfstandigen in de grijze vlek ook pensioen op via de derde pijler? En hoe varieert dit met hun achtergrondkenmerken? Is dit vergelijkbaar met werknemers in de witte vlek?⁶⁰

Slechts een kleine minderheid van de werknemers en zelfstandigen zonder pensioenaanspraken legt pensioenpremie in voor een derdepijlerpensioen. Ultimo 2020 gaat dit om 17.000 van de 209.000 zelfstandigen (8,1%) en om 8.000 van de 339.000 werknemers (2,4%).

Van de zelfstandigen met een laag te bereiken tweedepijlerpensioen (< €1.000 per jaar) draagt slechts 7,4 procent premie af voor de derde pijler. Voor zelfstandigen met een hoger tweedepijlerpensioen is dit 12,5 procent.

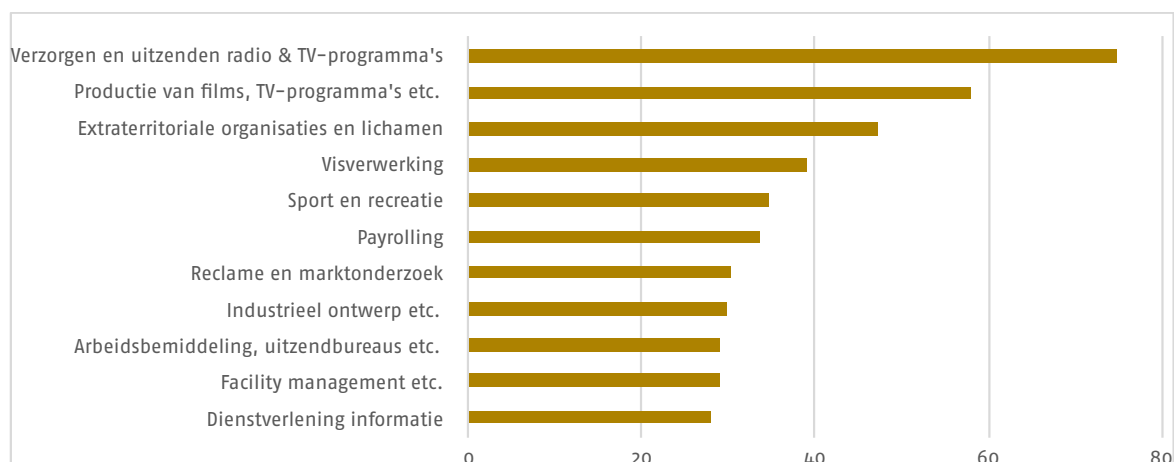
Vraag 4: In welke bedrijfsklassen is de grijze vlek voor werknemers het grootst, zowel in absolute als in relatieve zin? Zijn dat dezelfde bedrijfsklassen als voor de witte vlek?⁶¹

59 Tabel 11 in CBS (2022).

60 Vergelijk Tabel 6 in CBS (2022).

61 Vergelijk Tabel 8a en Tabel 8b in CBS (2022) voor de witte vlek.

Figuur 6. Werknemers (%) per bedrijfsklasse met minder dan 1.000 euro bereikbaar pensioen, peildatum 20 december 2020. Sectoren met hoogste percentages.



In termen van het percentage werknemers met een te bereiken tweedepijlerpensioen van minder dan 1.000 euro (inclusief degenen die niets opbouwen) hebben we de volgende topsectoren (figuur 6): SBI 60 (Verzorgen en uitzenden van radio- en televisieprogramma's - 74,9%), SBI 59 (Productie en distributie van films en televisieprogramma's; maken en uitgeven van geluidsopnamen - 58,0%), SBI 73 (Reclame en marktonderzoek - 30,2%), SBI 78 (Arbeidsbemiddeling, uitzendbureaus en personeelsbeheer - 29,0%), SBI 82 (Overige zakelijke dienstverlening - 28,9%). Net als voor de witte vlekken is dit vooral de zakelijke en commerciële dienstverlening. Met bijna 145.000 werknemers levert de sector Arbeidsbemiddeling, uitzendbureaus en personeelsbeheer de meeste werknemers met een laag te bereiken pensioen in de tweede pijler.

Vraag 5: In hoeverre wordt een lage opbouw van het pensioen gecompenseerd door de partner, zowel voor werknemers en zelfstandigen?⁶²

Tabel 11 van CBS (2022) zegt bijvoorbeeld:

- voor de 111.000 werknemers met partner zonder pensioenaanspraken: 76.000 partners hebben aanspraken in de tweede pijler (en daarbuiten hebben 1.000 partners premie-inleg in de derde pijler).
- voor de 142.000 zelfstandigen met partner zonder pensioenaanspraken: 103.000 partners hebben aanspraken in de tweede pijler (en daarbuiten hebben 2.000 partners premie-inleg in de derde pijler).

⁶² Zie Tabel 11 (en 12) in CBS (2022). Hierin wordt ook gekeken naar degenen met een laag opgebouwd of te bereiken pensioen.

Bijlage 2: Nadere uitwerking opties om deelname van zelfstandigen aan pensioenregelingen te bevorderen.

Bestaande mogelijkheden

De bestaande mogelijkheden voor zelfstandigen om deel te nemen aan pensioenregelingen in de tweede pijler zijn in de praktijk beperkt. Een keuze om vrijwillig aan een tweedepijlerregeling deel te nemen is er niet, behoudens de mogelijkheid dat vrijwillige voortzetting wordt aangeboden op grond van art. 54 Pensioenwet.

Toegang van een zelfstandige tot een pensioenregeling in de tweede pijler is op grond van de huidige wet- en regelgeving mogelijk op grond van een verplichte deelneming. Dit kan als volgt:

- Door als zelfstandige een bepaald beroep uit te oefenen waarvoor een verplichtgestelde pensioenregeling geldt. Dan gaat het om een verplichte beroepspensioenregeling op grond van de Wet verplichte beroepspensioenregeling of de in de Wet op het notarisambt vastgelegde verplichte deelneming in het Pensioenfonds Notariaat. Dit geeft alleen toegang tot die pensioenregeling voor degene die het bepaalde beroep uitoefent.
- Door als zelfstandige werkzaam te zijn in een bedrijfstak waarvoor de verplichtstelling van deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds geldt. Het is volgens de Wet Bpf 2000 mogelijk de deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds verplicht te stellen voor personen die in de betrokken bedrijfstak 'werkzaam' zijn. Of men als werknemer of zelfstandige werkzaam is, doet er wettelijk niet toe. Zoals hiervoor is beschreven, is van deze wettelijke mogelijkheid van verplichte deelneming voor zelfstandigen slechts zeer beperkt gebruikgemaakt, met name bij de verplichtstelling van deelneming in het bedrijfstakpensioenfonds bouwnijverheid en vooral bij de verplichtstelling van deelneming in het bedrijfstakpensioenfonds schildersbedrijf.

Zelfstandigen zijn voor deelname aan een tweedepijlerpensioenregeling dus afhankelijk van een verplichtstelling van een beroepspensioenregeling of bedrijfstakpensioenfonds. De beroepspensioenregeling geldt alleen voor degenen die het bepaalde beroep uitoefenen waarvoor de verplichtstelling geldt (bijvoorbeeld medisch specialisten of fysiotherapeuten). Alle zelfstandigen die het betreffende beroep uitoefenen, nemen deel in die beroepspensioenregeling. Dat is dus geen opening naar een tweede pijlerpensioenregeling voor de zelfstandige in algemene zin.

De verplichte deelneming van zelfstandigen in een bedrijfstakpensioenfonds kan een breder bereik hebben, zij het dat deze verplichte deelneming alleen kan gelden

voor zelfstandigen werkzaam in de betrokken bedrijfstak waartoe de werkingssfeer van de verplichtstelling zich uitstrekt. Een volledige participatie van alle zelfstandigen, in welke sector van het bedrijfsleven men ook werkzaam is, is daarom niet makkelijk bereikbaar via het stelsel van verplichte deelneming zolang er sectoren in het bedrijfsleven zijn waar geen verplichtstelling geldt. Van de verplichte deelneming voor zelfstandigen in een bedrijfstakpensioenfonds is overigens in de praktijk heel weinig gebruikgemaakt. Een mogelijke verklaring hiervoor is de representativiteit van zelfstandigen, hoewel de zelfstandigen in de Beleidsregels Toetsingskader Wet Bpf 2000 niet zijn genoemd in verband met de berekening van de representativiteit. Een andere verklaring kan zijn dat werknemersorganisaties zelf oordelen dat zij zelfstandigen onvoldoende representeren.

De eerdergenoemde vrijwillige voorzetting geeft geen eigen toegang tot een tweedepijlerpensioenregeling, want staat alleen open voor degene die als werknemer in de pensioenregeling is gaan deelnemen en dan gewezen werknemer wordt. In zoverre geeft het wel een mogelijkheid voor degene die zelfstandige wordt om deel te blijven deelnemen in een tweedepijlerpensioenregeling. De vrijwillige voorzetting kan voor de zelfstandige die winst uit onderneming geniet voor een periode van ten hoogste tien jaar.⁶³ Deze optie moet dan wel aangeboden worden door de pensioen-uitvoerder. Op grond van de huidige wet is het aanbieden van vrijwillige voortzetting niet verplicht. Een wettelijke verplichting om dit wel aan te bieden als een deelnemer gewezen werknemer wordt, zou de pensioenpositie van zelfstandigen kunnen verbeteren.

Het voorgaande betekent dat vrijwillige toetreding⁶⁴ tot een tweedepijlerpensioen van zelfstandigen – zonder verplichte deelneming dus – op grond van de huidige wetgeving niet mogelijk is. Pensioenfondsen moeten zich beperken tot activiteiten betreffende pensioen, derhalve pensioen gebaseerd op een pensioenovereenkomst of verplichte deelneming. Een PPI mag alleen een arbeidsgerelateerde pensioenregeling uitvoeren, waaronder op dit moment alleen pensioenregelingen op grond van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling zijn te verstaan. Zelfstandigen hebben wel toegang tot verzekeringsproducten bij een verzekeraar, maar dat speelt zich af in de derde pijler.

63 Art. 54 Pensioenwet en art. 10a UBLB 1965.

64 Behoudens via vrijwillige voortzetting.

Uitbreiding en versterking

Gelet op bovenstaande zijn de volgende mogelijkheden voor uitbreiding of versterking van de participatie van zelfstandigen in een tweedepijlerpensioen denkbaar:⁶⁵

Versterking bestaand wettelijk kader

- Ruimere mogelijkheden voor vrijwillige voorzetting van de deelneming:
 - Opnemen dat het aanbieden van vrijwillige voorzetting een wettelijke verplichting is. De mogelijkheid hiertoe wordt onderzocht bij de behandeling van het voorstel voor de Wet toekomst pensioenen;
 - Verlengen van de keuzetermijn voor vrijwillige voortzetting. Het moet nu binnen negen maanden na het einde van de dienstbetrekking. Bij de derde Nota van wijziging op het wetsvoorstel voor de Wet toekomst pensioenen is voorgesteld dat – mits de pensioenregeling daarin voorziet – de aanvraagtermijn drie jaar kan zijn voor de gewezen deelnemer die aansluitend aan het einde van de deelneming winst uit onderneming geniet, waarbij de vrijwillige voortzetting uiterlijk zes maanden na het verzoek daartoe aanvangt;⁶⁶
 - Flexibiliseren van de pensioengrondslag voor voortzetting, wisselend per jaar met onderbrekingsmogelijkheden en ook niet noodzakelijk direct aansluitend op het einde van het werknemerschap en begin van het zelfstandige worden;
 - de voortzetting langer mogelijk maken dan tien jaar, mogelijk zonder tijdsbeperking (hetgeen bij een premieovereenkomst onder de Wet toekomst pensioenen (Wtp) eenvoudiger zal zijn dan in de huidige doorsneemethodiek. De derde Nota van wijziging op het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen bepaalt voor de gewezen deelnemer die aansluitend aan het einde van de deelneming winst uit onderneming geniet dat de periode van vrijwillige voortzetting tien jaar kan bedragen, maar alleen tijdens de duur van de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel en alleen voor de zelfstandige die vóór inwerkingtreding van de Wet toekomst pensioenen gewezen deelnemer is geworden.⁶⁷
- Pensioenuitvoerders de bevoegdheid geven een pensioenregeling aan te bieden aan zelfstandigen, waarbij voor bpf-en, opf-en en *single client*-kringen de eis

65 Deze zijn voor een deel ook beschreven door M. Boumans, Pensioen van zelfstandigen, a.w. Dit met inachtneming van de signalering dat een pensioenoplossing ook van de wellicht in sommige opzichten voor zelfstandigen betere, meer flexibele, derde pijler kan komen. Wellicht dat de zogenaamde PEPP hier ook een activerende bijdrage aan kan leveren. De PEPP is gebaseerd op de Verordening (EU) 2019/1238 inzake een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (PEPP).

66 Kamerstukken II 2022–23, 36067, 43, gewijzigd lid 5 van artikel 54 Pensioenwet.

67 Kamerstukken II 2022–23, 36067, 43, nieuw artikel 220hb.

van binding geldt. De IBPV/IORP-richtlijn laat dit toe.⁶⁸ Het hiervoor genoemde Ontwerpbesluit experimenten pensioenregeling voor zelfstandigen wil dit onder voorwaarden als experiment mogelijk maken voor pensioenuitvoerders.

- Maatregelen die het makkelijker maken de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen open te stellen voor zelfstandigen. Dit is en blijft wel een verantwoordelijkheid van de sociale partners, samen met ondernemingsverenigingen voor zelfstandigen of geledingen binnen werkgeversorganisaties of werknemersverenigingen voor zelfstandigen, om hier invulling aan te geven. Dan moet men denken aan:
 - de ondernemingsverenigingen voor zelfstandigen of geledingen binnen werkgeversorganisaties of werknemersverenigingen een rol geven bij de aanvraag voor een verplichtstelling, zodat de vertegenwoordigingsbevoegdheid explicieter is, gepaard met op zelfstandigen toegesneden representativiteitscriteria;
 - herijking representativiteitsbeoordeling (zelfstandigen worden hier thans niet in meegenomen);
 - heroverweging 'geen premie, wel pensioen' voor zelfstandigen, waarbij in het Ontwerpbesluit experimenten pensioenregeling voor zelfstandigen (voor vrijwillige aansluiting) hierin in zoverre is voorzien dat de regel van art. 29 Pensioenwet voor verzekeraars en PPI's voor de pensioenregeling voor zelfstandigen zal gelden, ook bij uitvoering door een pensioenfonds. Dit artikel geeft een uitwerking aan de gedachte van 'geen premie, geen pensioen' doordat onder voorwaarden bij het niet betalen van de premie de opbouw van pensioen beëindigd mag worden en risicodekkingen mogen vervallen;
 - onderzoeken of de professionele opdrachtgever van zelfstandigen aansprakelijk is te houden voor afdracht van de premie door dit ook in art. 4 Wet Bpf 2000 te verankeren;
 - breder gebruik van de mogelijkheid om flexibiliteit aan te bieden in pensioengrondslag en hoogte van de premie;
 - gerichte vrijstellingsmogelijkheden voor zelfstandigen, ook indien zij niet een gelijkwaardige pensioenregeling hebben, maar wel andere effectieve inkomensbescherming hebben geregeld, onder de momenteel voor vrijstellingen gestelde voorwaarde dat de andere regeling te allen tijde aanwezig is met mogelijkheid de vrijstelling in te trekken als dat niet meer het geval is.

68 Deze optie is al meermaals bepleit door E. Lutjens, zie notitie van 10 januari 2012, <https://vu.nl/nl/over-de-vu/meer-over/pensioenrecht-afgerond-onderzoek>

Nieuwe wettelijke maatregelen, waarbij gedacht kan worden aan:

- een vorm van een wettelijke pensioenplicht als hiervoor aangeduid, waarbij vooral de plicht met opting-out zelfstandigen zou kunnen aanspreken.
- een vorm van sociale verzekering als nader te onderzoeken mogelijkheid; bijvoorbeeld een AOW-top-regeling voor zelfstandigen of een bijdrage aan een NDC als genoemd in de tekst, waarbij het wel direct de vraag is of dit niet voor alle werkenden opengesteld moet worden.

Handhavingsbelemmeringen

Bij alle vormen van verplichte deelname moet beoordeeld worden of effectieve handhaving mogelijk is. Capaciteit en ict kunnen obstakels oproepen. Zonder vormen van automatische premiebetaling zou de handhavingsdruk om premie ingevorderd te krijgen weleens te zwaar kunnen zijn.

Wettelijke belemmeringen

Bij alle maatregelen is met wettelijke belemmeringen rekening te houden. Wij wijzen op het volgende:

- De marktordening en daaruit voortgekomen taakafbakening heeft het speelveld voor met name pensioenfondsen beperkt gehouden. Er zijn uit het Nederlandse of EU-recht evenwel geen belemmeringen om pensioenfondsen en PPI's de bevoegdheid te geven pensioenregelingen voor zelfstandigen uit te voeren, zelfs niet indien het om individuele overeenkomsten gaat (art. 6 lid1 onder b IBPV/ IORP-richtlijn). Het is hier een nationale keuze van gewenste invulling van de regelgeving tot het tegengaan van oneerlijk ervaren concurrentie.
- Het (nationale en EU-) mededingingsrecht stelt grenzen aan de mogelijkheid om voor zelfstandige bindende overeenkomsten te sluiten over deelneming in een pensioenregeling. Overeenkomsten tussen sociale partners over een pensioenregeling voor werknemers vallen vanuit hun aard buiten het mededingingsrecht. Overeenkomsten voor zelfstandigen worden beschouwd als afspraak voor ondernemers, want als zodanig worden zelfstandigen mededingingsrechtelijk gekwalificeerd. Dit geldt ook als die overeenkomsten voor zelfstandigen door werknemersorganisaties worden gemaakt. Die organisaties treden dan in zoverre op als ondernemingsverenigingen. Toch zijn bindende overeenkomsten over pensioen voor zelfstandigen niet geheel verboden. Indien er namelijk geen 'merkbare' beperking is van de mededinging, is er geen schending van het mededingingsrecht. Er is blijkens de rechtspraak geen 'merkbare' beperking indien het aandeel van de verplicht te betalen pensioenpremie in het geheel van het aanbieden van

de diensten door een zelfstandige en de hiermee gemoeide kosten gering is.⁶⁹ Bindende afspraken kunnen dus wel, maar de toelaatbaarheid vergt telkens een weging van de merkbare effecten.

- Het EU-recht stelt grenzen aan de mogelijkheid om pensioenregelingen verplicht op te leggen aan ondernemers, dus ook aan zelfstandigen. Het Handvest van de grondrechten van de EU erkent in art. 16 de 'vrijheid van ondernemerschap'. Die vrijheid is niet zonder grenzen. In het arrest van 24 september 2020, C-223/19, ECLI:EU:C:2020:753 (YS) overwoog het HvJ EU (rov. 88): 'De vrijheid van ondernemerschap heeft echter geen absolute gelding, maar moet in relatie tot haar maatschappelijke functie worden beschouwd en kan worden onderworpen aan overheidsmaatregelen waarmee in het algemeen belang beperkingen kunnen worden gesteld aan de uitoefening van de economische activiteit.' Daarbij overwoog het HvJ eveneens dat beperkingen bij wet moeten zijn gesteld en tevens: 'de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, en moet zij met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Europese Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.' Het bewerkstelligen dat alle werkenden een pensioen naast de AOW opbouwen, zou als een doelstelling van algemeen belang verdedigd kunnen worden en passen in de rechtvaardiging van een beperking van de vrijheid van ondernemerschap, mits de invulling in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel is. Daarbij zal een van de gezichtspunten zijn of de premie-afdrachtplicht in redelijke verhouding staat tot de inkomsten uit het ondernemerschap.

69 Zie het arrest van HvJ EU 12 september 2000, C-108/98, ECLI:EU:C:2000:428 (Pavlov) en Hof Den Haag 22 december 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2384, PJ 20212/15.



Dit is een uitgave van:
Netspar
Telefoon 013 466 2109
E-mail info@netspar.nl
www.netspar.nl

December 2022