

Uitvoeringsaspecten van een pensioenplicht in Nederland

Casper van Ewijk
Erik Lutjens

Colofon

Netspar Occasional Paper 2026-01, augustus 2026

Dit rapport is tot stand gekomen in een Netspar-projectgroep. Vertegenwoordigers van wetenschap, pensioenpraktijk en toezicht hebben hierin samen de mogelijkheden van en overwegingen rond het geïntegreerd meten van duurzaamheids- en risicopreferenties van deelnemers aan pensioenregelingen in kaart gebracht. Zij hebben zich hiervoor mede gebaseerd op literatuuronderzoek en (beleids)rapporten, bestudering van de praktijk van deelnemersonderzoeken over risicohouding en duurzaamheid en interviews met en feedback van experts. Met dank aan Gosse Alserda (Aegon Asset Management en Rijksuniversiteit Groningen), Rob Bauer (Maastricht University), Bas Donkers (Erasmus Universiteit Rotterdam) en Marcel Lever en Nienke van der Veen (Pensioenfederatie) voor hun waardevolle input. ChatGPT is gebruikt voor het maken van de eerste opzet van de executive summary. De inzichten in het rapport zijn op persoonlijke titel en representeren niet noodzakelijkerwijs de standpunten van de instellingen waaraan

Dankwoord

Dit rapport is het resultaat van de Netspar projectgroep 'Uitvoeringsaspecten van een pensioenplicht'. De auteurs danken de leden van de projectgroep voor hun inbreng. De projectgroep bestond uit (allen op persoonlijke titel): Rosa d'Adelhart Toorop, Farisha Bikha, Mark Boumans, Perry van Caspel, Ronald Corvers, Sandra van Dijkhuizen, Casper van Ewijk, Elske Heringa, Leonne Jansen, Erik Lutjens, Eduard Ponds, Thomas Post, Mariëtte Sanderse, Erik Schouten, Sophie Wellen, Bas Werker, Bas Wouda.

Bijzondere dank gaat ook uit naar de voorzitter van de projectgroep, Bas Werker, en de deelnemers aan de rondetafelbijeenkomst op 14 april 2026, in het bijzonder de twee discussianten Sylvia Huydecoper (Platform Zelfstandige Ondernemers) en Bart Boon (Achmea).

Editorial Board

Voorzitter: Andries de Grip, Universiteit Maastricht

Leden:

Joyce Augustus-Vonken, APG
Mark-Jan Boes, Vrije Universiteit Amsterdam
Damiaan Chen, De Nederlandsche Bank
Bart Dees, Nationale-Nederlanden
Arjen Hussem, PGGM
Kristy Jansen, University of Southern California
Sven Klijnhout, Achmea
Raymond Montizaan, Universiteit Maastricht
Alwin Oerlemans, APG
Jan Maarten van Riemsdijk, PGGM
Mariëtte Sanderse, PMT
Peter Schotman, Universiteit Maastricht
Erik Schouten, Ministerie van Financiën | Belastingdienst
Ivor Witte, a.s.r.

Ontwerp Maan

Vormgeving Studiodet

Redactie Jolanda van den Braak

Inhoudsopgave

Executive Summary	4
1. Inleiding	6
2. Doelstelling en randvoorwaarden	8
3. Marktordening	11
4. Invulling pensioenplicht: premie en andere voorwaarden	17
5. Uitwerking van de pensioenplicht: drie hoofdrichtingen	23
6. Enkele representatieve varianten meer uitgewerkt	28
7. Transitie	32
8. Conclusie	34
Literatuur	37
Appendix A. Initiatiefvoorstel Zelfstandigenwet	38
Appendix B. Juridische randvoorwaarden en coördinatieverordening	40
Appendix C. Flexibiliseringsmogelijkheden op grond van Pensioenwet en fiscaal	43
Appendix D. Fiscale behandeling premies beroepspensioenregelingen	45
Appendix E. Strategisch gedrag: werkenden	47

Affiliations

Casper van Ewijk – Netspar, Universiteit van Amsterdam

Erik Lutjens – DLA Piper, Vrije Universiteit Amsterdam

Executive Summary

Het Nederlandse pensioenstelsel functioneert over het algemeen goed, maar kent belangrijke tekortkomingen in de pensioenopbouw van met name zelfstandigen en werknemers zonder of met een ontoereikend aanvullend pensioen (de 'witte' en 'grijze vlek'). Dit rapport, opgesteld door een Netspar-projectgroep, verkent – uitgaande van invoering van een pensioenplicht voor alle werkenden – de uitvoeringsaspecten en marktordeningsvraagstukken daarvan.

De analyse laat zien dat een pensioenplicht kan bijdragen aan het verbeteren van de pensioenopbouw en het verkleinen van de witte en grijze vlek, maar tegelijkertijd fundamentele keuzes vereist over de inrichting van het stelsel. Het rapport onderscheidt drie hoofdrichtingen: een pensioenplicht via werkgevers en zelfstandigen, een individuele pensioenplicht en een basis aanvullend pensioen voor alle werkenden. De eerste twee varianten sluiten het beste aan bij de huidige instituties en worden daarom als het meest realistisch beschouwd op korte termijn.

De vormgeving van de pensioenplicht brengt belangrijke afruilen met zich mee. Een centrale keuze is die tussen uitvoering door een standaarduitvoerder of vrije keuze tussen bestaande aanbieders. Een standaarduitvoerder kan eenvoud en efficiëntie bieden en selectieproblemen voorkomen, maar kent minder prikkels voor innovatie en kostenbeheersing. Vrije keuze biedt ruimte voor maatwerk en concurrentie, maar kan leiden tot hogere complexiteit en risico's op strategisch gedrag.

Bij varianten met keuzevrijheid speelt het risico op ongewenste risico-selectie een belangrijke rol. Aanbieders kunnen zich richten op deelnemers met een gunstig risicoprofiel, terwijl deelnemers zelf strategische keuzes kunnen maken tussen regelingen. Dit kan aanleiding geven tot aanvullende regulering, zoals risicoverevening en acceptatieplicht, hoewel deze instrumenten de complexiteit van het stelsel vergroten.

Daarnaast is de hoogte van de verplichte premie een cruciale beleidskeuze. Hierbij moet een afweging worden gemaakt tussen een 'adequaat' pensioen, gericht op behoud van de levensstandaard, en een 'voldoende' pensioen dat primair voorkomt dat werkenden sterk terugvallen in inkomen. Deze keuze heeft directe gevolgen voor draagvlak, arbeidskosten en de mate van flexibiliteit voor deelnemers.

De positie van zelfstandigen vraagt daarbij bijzondere aandacht. Door hun wisselende inkomens en grotere behoefte aan flexibiliteit ontstaat een spanningsveld tussen verplichte pensioenopbouw en individuele keuzeruimte. Differentiatie in premiehoogte of flexibiliteit kan bijdragen aan draagvlak, maar kan ook leiden tot complexiteit en discussies over gelijke behandeling tussen werknemers en zelfstandigen.

Tot slot zijn uitvoerbaarheid, naleving en het transitieproces cruciaal voor het succes van een pensioenplicht. Effectieve handhaving vereist geschikte data en duidelijke institutionele

verantwoordelijkheden, terwijl een geleidelijke invoering en aandacht voor maatschappelijk draagvlak noodzakelijk zijn om economische en sociale schokken te voorkomen.

Samenvattend concludeert het rapport dat een pensioenplicht voor alle werkenden haalbaar is, maar gepaard gaat met belangrijke keuzes en trade-offs. De grootste uitdagingen liggen in de complexiteit, uitvoerbaarheid en het maatschappelijk draagvlak. Een zorgvuldige afweging tussen eenvoud, keuzevrijheid en solidariteit is essentieel voor een succesvolle invoering.

1. Inleiding

Het recente Interdepartementale Beleidsonderzoek (Ibo) 'Pensioenopbouw in Balans' kwalificeert het Nederlandse pensioenstelsel als in grote mate effectief.¹ Niettemin zijn er volgens dit rapport groepen die extra aandacht verdienen. Zo bouwen zelfstandigen in Nederland maar weinig pensioen op. Slechts 24% van deze groep heeft naar verwachting voldoende pensioen om de levensstandaard na pensionering voort te zetten, ook als de vrije besparingen in de vierde pijler worden meegenomen.² Het Ibo rapport noemt een pensioenplicht als mogelijke oplossing voor de tekortschietende pensioenen van zelfstandigen. Ook in het Coalitieakkoord 2026-2030 is er aandacht voor het pensioen van zelfstandigen; er wordt een snelle invoering van de Zelfstandigenwet aangekondigd, met daarin - naast de invoering van een arbeidsongeschiktheidsregeling - ook de verplichting voor zelfstandigen om een voorziening te treffen voor het pensioen.³ Deze voorziening kan overigens ruimer zijn dan alleen pensioenopbouw in de tweede en derde pijler.

Een pensioenplicht kan ook een oplossing bieden voor het probleem van de werknemers zonder of met een tekortschietend aanvullend pensioen, de zogenoemde 'witte' respectievelijk 'grijze' vlek. In de *Wet toekomst pensioen* is voor de Minister de plicht vastgelegd ervoor te zorgen dat de witte vlek onder werknemers per 1 januari 2028 met de helft is gereduceerd ten opzichte van 2019.⁴ Wanneer er onvoldoende voortgang⁵ is bij het reduceren van de witte vlek wordt bekeken of aanvullende maatregelen nodig zijn, waarbij ook de invoering van een pensioenplicht in beeld kan komen.⁶ Volgens de laatste tussenrapportage uit 2025 was het aantal werknemers in de witte vlek in 2023 ten opzichte van 2019 gedaald van 13,4% naar 9,3% van het totaal aantal werknemers.⁷ In de komende jaren is dus een verdere reductie met tenminste 2,6 procentpunt nodig. Daarbij geldt echter dat de meeste maatregelen al in uitvoering zijn gebracht en dus hun effect al hebben gehad. Een onderzoek naar een pensioenplicht blijft daarmee relevant.

1 Ibo rapport (Rijksoverheid, 2024), p.8.

2 Hierbij wordt uitgegaan van de smalle definitie van de vierde pijler, dus zonder het illiquide vermogen in de eigen woning en de onderneming. Met inbegrip van het illiquide vermogen is het beeld genuanceerder; gemiddeld bedraagt het bruto vervangingspercentage voor zelfstandigen 76% (tegenover 83% voor werknemers), maar de spreiding is wel duidelijk groter onder zelfstandigen dan onder werknemers (Knoef e.a., 2017). Daar komt bij dat de andere vermogensvormen in tegenstelling tot pensioenopbouw in de tweede en derde pijler in het algemeen geen verzekering opleveren tegen het langlevensrisico.

3 Aan de slag - Coalitieakkoord 2026-2030 | Kabinetsformatie.

4 Artikel XIII B Wet toekomst pensioenen, dit op basis van het amendement Nijboer en Maatoug, Kamerstukken II, 2022-23, 36067, 167.

5 Op de eerste oktober van 2023, 2025, 2027 en 2028 dient de minister verslag uit te brengen over de doeltreffendheid van deze redactiezorgplicht (Artikel XIV lid 1 onder d Wet toekomst pensioenen).

6 Brief van de minister van 11 maart 2024, Kamerstukken I, 2023-24, 36067, BM.

7 Brief van 17 november 2025, Kamerstukken I, 2025-26, 36067, CK.

In dit rapport nemen we de invoering van een pensioenplicht als gegeven en richten we ons, onder die aanname, op de uitvoering en de marktordeningsaspecten ervan. Hierbij gaat het om een verplichting voor alle werkenden, dus zowel werknemers als zelfstandigen. Strikt genomen hangen de uitvoeringsaspecten nauw samen met de vormgeving van de pensioenplicht. Om die reden worden daarom in dit rapport verschillende varianten onderscheiden voor de invulling van een pensioenplicht. Het bovengenoemde Ibo-rapport onderscheidt twee varianten voor een pensioenplicht: één met een standaarduitvoerder en één met keuze uit bestaande uitvoerders.⁸ Beide gaan uit van een wettelijk bepaalde premie voor het pensioen. Voor zover werkenden niet reeds een voldoende pensioen opbouwen (al dan niet via de werkgever), ontstaat met deze pensioenplicht de verplichting om een pensioenregeling te treffen die – minimaal – voldoet aan de wettelijke voorgeschreven premie.

Beide varianten worden in dit rapport onder de loep genomen. Daarnaast besteden we aandacht aan mogelijke alternatieven, in het bijzonder een individuele pensioenplicht met een vrije keuze uit bestaande aanbieders en een basis aanvullend pensioen voor alle werkenden.⁹ De analyse richt zich op ouderdomspensioen; nabestaandenpensioen als onderdeel van de pensioenplicht valt buiten het kader van dit rapport. Dit verdient een aparte analyse waarbij onder andere ook rekening wordt gehouden met het verschil tussen dekking op risicobasis en opbouwbasis.¹⁰

Bij de analyse betrekken wij internationale ervaringen met pensioenplicht; ook kijken we naar andere sociale verzekeringen, met name het voorbeeld van een basispakket zoals in de ziektekostenverzekering (Zvw) en het wetsvoorstel voor een verplichte basisarbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen (wet BAZ).

Het rapport is als volgt opgebouwd. Sectie 2 werkt de probleemstelling nader uit en bespreekt de randvoorwaarden voor een pensioenplicht, die wij als gegeven beschouwen. Sectie 3 gaat in op marktordeningsvragen. Sectie 4 behandelt de invulling van het pensioencontract met in het bijzonder aandacht voor de premie en de mogelijke differentiatie tussen werknemers en zelfstandigen. Sectie 5 schetst drie alternatieve oplossingsrichtingen voor een pensioenplicht in Nederland, waarvan vervolgens in Sectie 6 enkele varianten nader worden ingevuld en beoordeeld. Sectie 7 behandelt de transitie en Sectie 8 sluit af met enkele conclusies.

8 Omdat een uitvoerder meer regelingen uit kan voeren is het strikt gezien beter om te spreken van regelingen. In dit rapport worden beide begrippen ter wille van de leesbaarheid als synoniem gebruikt.

9 Naar het voorbeeld van de pensioenplicht in IJsland; voor een uitwerking van dit model zie: Van Ewijk e.a. (2024).

10 Ook andere verzekeringselementen in pensioenregelingen zoals voortzetting van pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid vallen buiten dit rapport. Het is ook de vraag of dergelijke regelingen deel moeten uitmaken van de pensioenplicht.

2. Doelstelling en randvoorwaarden

De pensioenplicht moet een oplossing bieden voor het probleem van zowel werknemers als zelfstandigen die te maken hebben met ontbrekende of te lage pensioenopbouw (witte resp. grijze vlek)¹¹ Daarnaast wordt ook wel genoemd dat een pensioenplicht voor een meer gelijk speelveld kan zorgen tussen werkenden met en zonder een – verplichte – pensioenregeling. Interessant in dit verband is het initiatiefvoorstel van enkele politieke partijen voor een nieuwe Zelfstandigenwet.¹² Hierin stellen zij voor dat er alleen sprake is van zelfstandig ondernemerschap indien de werkende ‘voorzien heeft in een proportionele bijdrage voor een voorziening bij pensionering’. Het idee van een zelfstandigenwet met daarin een verplichting om een voorziening te treffen voor pensioen is opgenomen in het Coalitieakkoord 2026-2030; hoe deze voorziening eruit gaat zien, moet nog uitgewerkt worden. Appendix A geeft een nadere toelichting op het ‘Initiatiefvoorstel Zelfstandigenwet’ en plaatst enkele kanttekeningen.

Eerder is ook wel voorgesteld om opdrachtgevers van zelfstandigen te verplichten een pensioenpremie af te dragen.¹³ Dit zou ook (moeten) gelden voor particulieren die een zelfstandige inschakelen. Deze variant lijkt in praktijk moeilijk uitvoerbaar en wordt daarom hier buiten beschouwing gelaten.

De pensioenplicht kan worden opgelegd aan iedere individuele werkende (werknemers en zelfstandigen) of aan de werkgevers – en via hen de werknemers – enerzijds en de zelfstandigen anderzijds. De laatste benadering sluit voor werknemers direct aan bij het huidige Nederlandse stelsel, waarbij individuele werknemers door arbeidsvoorwaardelijke regelingen worden ontzorgd. Werkgevers worden dan verplicht om voor hun werknemers een pensioenregeling te treffen die minimaal voldoet aan de wettelijke vereisten. Zelfstandigen worden zelf verantwoordelijk voor de invulling van hun verplichte pensioenopbouw.¹⁴

Wat betreft de uitvoering kan de pensioenplicht ingevuld worden door pensioenopbouw in de tweede pijler en/of de derde pijler.¹⁵ Ook is het mogelijk om de eerste pijler uit te breiden

11 Zie Biesenbeek e.a. (2022) voor een analyse van de witte en grijze vlek.

12 Zie het initiatiefvoorstel Zelfstandigenwet van de leden van de Tweede Kamer Aartsen, Vijlbrief, Van Dijk en Flach (van de partijen VVD, D66, CDA en SGP), www.vvd.nl/wp-content/uploads/2025/04/Memorie-van-Toelichting-Zelfstandigenwet.pdf.

13 In bepaalde marktomstandigheden is het mogelijk dat zelfstandigen een deel van de pensioenlasten op de opdrachtgevers kunnen afwentelen.

14 Het belasten van de opdrachtgever voor het opzetten van een pensioenregeling voor de zelfstandige zou theoretisch mogelijk zijn, maar achten wij geen praktische mogelijkheid omdat zelfstandigen vaak korte opdrachten hebben bij wisselende opdrachtgevers en bij meer dan een opdrachtgever tegelijk.

15 In beginsel zouden ook besparingen in de vierde pijler, dus buiten de fiscale grenzen, als pensioen aangemerkt kunnen worden in het kader van de pensioenplicht. Het ligt echter voor de hand dat de pensioenplicht en belastingwetgeving zo op elkaar afgestemd worden dat de verplichte pensioenbesparingen binnen de fiscale grenzen vallen.

met een verplicht aanvullend deel waarin pensioen wordt opgebouwd naar rato van het inkomen.

Wettelijke (EU) kaders

De pensioenplicht moet passen binnen de juridische kaders. Waar nationale wetgeving kan worden aangepast, beschouwen wij de Europese wetgeving als gegeven. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld de Coördinatieverordening van wettelijke socialezekerheidsstelsels (EU-Verordening 883/2004), het mededingingsrecht en de vrijheid van ondernemerschap. De Coördinatieverordening is gericht op aanwijzing van de lidstaat van welke het socialezekerheidsstelsel van toepassing is en op het behoud van socialezekerheidsrechten bij verhuizing binnen de EU. Deze verordening stelt diverse eisen aan de administratie van aanspraken uit socialezekerheidsregelingen die tot extra uitvoeringslast kunnen leiden.

Het mededingingsrecht is bedoeld om een gelijk speelveld te creëren voor bedrijven in de Europese markt. De vrijheid van ondernemerschap betekent dat iedereen het recht heeft om een eigen bedrijf te starten en om economische activiteiten naar eigen keuze uit te oefenen. Een pensioenplicht kan aan ieder van deze drie terreinen raken.

In het algemeen geldt dat afwijking van de EU-regels over mededingingsrecht en vrijheid van ondernemerschap toegestaan is als daar een toereikende maatschappelijke onderbouwing voor kan worden gegeven. Bij een pensioenplicht geldt de toets of deze ingreep in de vrijheid van handelen nodig is om daarmee een belangrijk maatschappelijk doel te bereiken of om een belangrijk probleem op te lossen. De Europese kaders vormen een belangrijke randvoorwaarde bij de vormgeving van pensioenplicht, maar lijken een pensioenplicht in Nederland zoals bestudeerd in dit rapport, niet zonder meer in de weg te staan.

Maatschappelijke randvoorwaarden

Een pensioenplicht maakt de meeste kans om binnen redelijke termijn te worden ingevoerd wanneer deze aansluit bij de bestaande Nederlandse instituties, past bij de economische en maatschappelijke ontwikkelingen en kan rekenen op voldoende maatschappelijk draagvlak.¹⁶ In dit rapport wordt ook daarom ook aandacht besteed aan het invoeringsproces van de pensioenplicht.

Uitvoerbaarheid en naleving

Ten slotte staat voorop dat de plicht praktisch uitvoerbaar moet zijn en het toezicht op de naleving goed geregeld is. De handhavingstaak kan bestaan uit controle of alle werkgevers en zelfstandigen zijn aangesloten bij een (standaard) pensioenuitvoerder en of de betref-

¹⁶ Waarbij wij ons realiseren dat ook indien hieraan is voldaan de (wets)technische uitwerking, implementatie en politieke besluitvorming de nodige tijd vergt.

fende pensioenregeling voldoet aan de minimale wettelijke vereisten. Welke instantie deze controletaak krijgt moet nader worden bepaald.

De randvoorwaarden draagvlak en handhaving komen aan de orde in dit rapport; een volledige en diepgaande analyse valt echter buiten het bestek van dit rapport.

3. Marktordening

Een pensioenplicht grijpt in op de keuzevrijheid van werkenden en – afhankelijk van de vormgeving – ook in die van werkgevers. Er bestaan diverse redenen waarom de pensioenmarkt geen ‘normale’ markt is en dat regulering nodig is om maatschappelijk gewenste uitkomsten te bewerkstelligen. Op dit moment zijn de pensioenen voor de meeste werknemers al verregaand gereguleerd via de Pensioenwet, via pensioenregelingen in cao’s en via de verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenregeling. Bij een pensioenplicht voor alle werkenden wordt om vergelijkbare redenen ingegrepen bij de pensioenopbouw van zelfstandigen en anderen die nu nog geen of geen adequaat pensioen hebben. Een algemene pensioenplicht reikt daarmee verder dan de arbeidsvoorwaardelijke regelingen in de tweede pijler en kan ook betrekking hebben op de individuele pensioenen in de derde pijler. Met een pensioenplicht wordt niet automatisch alle keuzevrijheid weggenomen; het is bijvoorbeeld mogelijk om keuze tussen aanbieders te behouden en ook binnen regelingen zijn diverse keuzen mogelijk.

Risico-selectie en regulering

Hoewel de ‘markt’ voor pensioenen in veel opzichten afwijkt van een gemiddelde markt voor consumentenproducten, moet bij het ontwerp van een pensioenplicht goed worden nagegaan wat de effecten zijn voor de marktordening. Net als bij alle verzekeringen zijn bij pensioenen – op de dimensies waar keuze bestaat – marktverstoringen mogelijk als gevolg van strategisch gedrag van aanbieders en consumenten.¹⁷

Een pensioen is een combinatie van een spaardeel en een verzekeringsdeel. Strategisch gedrag door aanbieders doet zich met name voor bij het verzekeringsdeel. Door het levenslange karakter van de pensioenuitkering biedt het ouderdomspensioen een verzekering tegen individueel langlevensrisico; dit is het risico dat het vermogen opdraakt wanneer men langer leeft dan verwacht. Dit is het belangrijkste verzekeringselement in de pensioenregeling. Daarnaast kan de opbouwfase verzekeringselementen bevatten; het nabestaandenpensioen is een vorm van overlijdensrisicoverzekering (‘kortlevenverzekering’) en premiedoorbetaling bij arbeidsongeschiktheid kan ook als een verzekering worden beschouwd.

Risico-selectie door pensioenaanbieders

Wij concentreren ons hier op het meest kenmerkende verzekeringselement van het pensioen, de dekking van het langlevensrisico. Het spreekt vanzelf dat deze dekking

¹⁷ Wij hanteren de term consumenten voor zowel de deelnemers aan bestaande regelingen als zelfstandigen en anderen die individueel voor hun pensioen zorgen. Waar de werkgever (c.q. de sociale partners) de regeling kiest valt deze ook onder de term ‘consument’, namelijk de vragende partij op de markt. De term consument sluit ook beter aan bij de onderstaande analyse waarbij het vooral om het (strategische) keuzegedrag gaat.

duurder is bij een lange levensverwachting dan bij een korte levensverwachting. De prijs van pensioen is de omrekeningsfactor waarmee een opgebouwd kapitaal vertaald wordt in een jaarlijkse pensioenuitkering. In een volledig vrije markt zouden aanbieders verschillende prijzen voor een pensioen (verzekerde lijfrente¹⁸) kunnen hanteren voor verschillende groepen deelnemers, bijvoorbeeld een hogere prijs voor vrouwen dan voor mannen, aangezien vrouwen gemiddeld langer leven dan mannen. In dat geval krijgen mannen voor eenzelfde pensioenkapitaal een hogere levenslange uitkering dan vrouwen. Hetzelfde geldt voor hoogopgeleiden in vergelijking met lager opgeleiden. Wanneer het echter niet mogelijk - of niet toegestaan - is om in prijs te differentiëren, dan kan het aantrekkelijk zijn voor pensioenaanbieders om vooral 'goedkope' deelnemers - dus met een korte levensverwachting - aan te trekken. Het gevaar van dergelijke risico-selectie speelt vooral bij de uitkeringsfase wanneer het opgebouwde pensioenvermogen wordt omgerekend in een uitkering.¹⁹

Het optreden van risicoselectie door aanbieders hangt samen met niet (kunnen) beprijzen van verschillen in sterfterisico. Zolang het verschil in verwachte kosten in de 'prijs' van het pensioen tot uitdrukking wordt gebracht is er geen probleem. Dat wordt anders als er uniforme sterftekansen toegepast (moeten) worden bij een heterogene populatie. Zo mag er in Nederland geen onderscheid worden gemaakt tussen mannen en vrouwen conform artikel 12a wet gelijke behandeling mannen en vrouwen, zowel als werknemer als in beroep.²⁰ Voor andere kenmerken, zoals hoog- versus laagopgeleiden is prijsdifferentiatie in de derde pijler in beginsel wel toegestaan.²¹ Ook zouden verzekeraars een medische keuring kunnen vereisen voor toelating tot de verzekering; dit is echter minder gebruikelijk bij pensioenen (langlevensverzekering), anders dan bij overlijdensrisicoverzekeringen (kortlevenverzekering).²²

Op dit moment zijn er weinig signalen van dergelijk selectief gedrag door aanbieders. Dit zou echter kunnen veranderen als in de toekomst de markt sterk groeit door invoering van de pensioenplicht en de concurrentie sterker wordt. Bij vrije keuze van de aanbieder door

18 Dit geldt niet voor bancaire lijfrentes die gedurende vaste termijn in plaats van levenslang uitkeren.

19 Voor een deel wordt prikkel tot selectie gedempt door het nabestaandenpensioen waar juist het omgekeerde het geval is.

20 Enkele verzekeraars hanteren bij individuele pensioenproducten verschillende tarieven voor levenslange lijfrentes voor mannen en vrouwen. Het is de vraag of dit toegestaan is en niet onder discriminatie valt. Het HvJ EU 1 maart 2011, PJ 2011/96 oordeelde op grond van EU-richtlijn 2004/113 inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij toegang tot en aanbod van diensten en het Handvest van de Grondrechten van de EU dat het gebruik van geslacht als factor bij berekening van premies en uitkeringen niet mag resulteren in verschillen in premies en uitkeringen van individuele personen bij een verzekering. Het College voor de rechten van de mens 29 augustus 2025, nr. 2025-80 oordeelde dat het op grond van EU-richtlijn 2004/113 niet toegestaan is om bij het berekenen van de premie voor verzuimverzekeringen rekening te houden met geslacht.

21 Tegenover de mogelijk kortere levensverwachting van lager opgeleiden staat dat zij gemiddeld ook minder aan pensioenkapitaal willen inleggen en daardoor juist weer minder interessant voor pensioenuitvoerders kunnen zijn.

22 Nog daargelaten het keuringverbod op grond van de Wet op de medische keuringen bij aanvullend pensioen, tenzij het een wijziging van een door een individuele deelnemer gemaakte keuze betreft.

deelnemers moet ook rekening gehouden worden met toetreding van in de EU gevestigde aanbieders; vanwege de vrijheid van dienstverrichting binnen de EU moeten ook buitenlands aanbieders toegelaten worden. Dat kan betekenis hebben voor de concurrentieverhoudingen en ook voor de handhavings- en controlemogelijkheden.

In beginsel kan risicoselectie ook optreden in bij de arbeidsvoorwaardelijke regelingen in de tweede pijler. Bij deze collectieve regelingen hanteren pensioenuitvoerders sterftetafels afgestemd op het gemiddelde van hun deelnemersbestand. Zij passen daartoe de officiële sterfteprognoses van het Actuarieel Genootschap (die gelden voor de hele Nederlandse populatie) aan met zogeheten 'ervaringssterftefactoren' voor de eigen deelnemersgroep. Verschillen in sterfterisico tussen de populaties van deelnemers kunnen dan een overweging zijn bij het mogelijk samengaan van verschillende regelingen.

Ook strategisch gedrag door consumenten

Ook aan consumentenzijde is selectief gedrag mogelijk; voor individuele werkenden kan het immers aantrekkelijk zijn om zich aan te sluiten bij een regeling met een lage prijs voor het pensioen, dus een regeling met vooral deelnemers met een korte levensverwachting. Dit geldt zowel in de derde pijler als de tweede pijler (voor zover er ruimte is om te kiezen). Dit kan voor extra dynamiek zorgen op de pensioenmarkt, zeker als het pensioenbewustzijn en de transparantie van pensioenregelingen in de toekomst toenemen. Dit zou de prikkel tot risicoselectie door aanbieders kunnen versterken. Voor andere vormen van strategisch gedrag door consumenten kan verwezen worden naar het beknopte overzicht in Appendix D.

Risicoverevening en andere vormen van regulering

Er zijn verschillende oplossingen mogelijk om risico-selectie door aanbieders tegen te gaan. In de eerste plaats kan een systeem van risicoverevening worden ingevoerd om te corrigeren voor kostenverschillen die samenhangen met de samenstelling van het deelnemersbestand. Risico-verevening is bekend van de Ziektekostenverzekeringswet (Zvw), die in 2006 is ingevoerd. Door uitvoerders met een 'duur' deelnemersbestand te compenseren, wordt een gelijk speelveld gecreëerd tussen aanbieders en wordt de prikkel tot risico-selectie in beginsel weggenomen. Risicoverevening vereist een complex systeem en brengt de nodige administratieve lasten met zich mee²³ (zie ook de tekstbox *'Een basispakket voor aanvullend pensioen? Lessen van de Zvw'*).

²³ Een minder geslaagd voorbeeld van risicoverevening is in 2006 beëindigde regeling voor de Medefinanciering Aanvullende arbeidsongeschiktheidsverzekering (MAAV), zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007989/1996-04-13>.

Acceptatieplicht

De kans op risico-selectie door aanbieders kan in de tweede plaats worden verkleind door het opleggen van een acceptatieplicht, zoals nu in Nederland het geval is bij de Zvw. Hierdoor wordt het in ieder geval niet langer toegestaan om 'dure' deelnemers te weigeren. Invoering van acceptatieplicht kan selectie door aanbieders afremmen, maar waarschijnlijk niet geheel wegnemen. Aanbieder kunnen zich in hun reclame-uitingen of door specifieke kenmerken van hun pensioenen (bijvoorbeeld beleggingsprofielen, hoog-laag keuze, garanties, ESG) vooral richten op speciale doelgroepen. Anders dan bij de Zvw is het moeilijk om bij pensioen een volledig uniform pakket of product te bepalen; daarvoor zijn er te veel verschillende dimensies waarin pensioenproducten zich kunnen onderscheiden.

Een basispakket voor aanvullend pensioen? Lessen van de Zvw

Als één van de mogelijke modellen voor een verplicht pensioen wordt wel gedacht aan een basisverzekering zoals in de ziektekostenverzekeringwet (Zvw). In de Zvw geldt voor iedereen gelijk basispakket, vastgesteld door de overheid op advies van de Gezondheidsraad. Aanbieders hebben acceptatieplicht en concurreren op prijs en kwaliteit van de dienstverlening. Consumenten kunnen jaarlijks van aanbieder wisselen.

Een uitgekiend, 'lerend' systeem van risicoverevening zorgt ervoor dat verzekeraars worden gecompenseerd voor verschillen in samenstelling van het deelnemersbestand. Dit moet zorgen voor een gelijk speelveld en voorkomen dat verzekeraars op indirecte wijze toch aan risicoselectie doen, bijvoorbeeld door zich in de werving vooral te richten op gezonde deelnemers.

Het Actuarieel Genootschap (2016) onderzocht of dit ook een interessant model kan bieden voor de aanvullende pensioenen. Hierbij zijn alle werkenden verplicht een tweede pijler pensioen op te bouwen bij een uitvoerder naar keuze. Een vergelijkbaar uniform pakket voor het aanvullende pensioen zou dan inhouden:

- Premie afhankelijk van (pensioengevend) inkomen
- Gelijke prijs van pensioen, dus ongeacht het langlevensrisico van deelnemer(s)
- Acceptatieplicht voor pensioenuitvoerders
- Risico-verevening tussen uitvoerders.

Hoewel het model van de ziektekostenverzekering in beginsel een oplossing kan bieden voor een aantal knelpunten in de pensioenen, acht het Actuarieel Genootschap deze route minder geschikt vanwege de grotere complexiteit en het lange-termijn-karakter van pensioenen en de subjectiviteit bij het vaststellen van de vereveningsbijdrage. Daarnaast zou ook het jaarlijks wisselen van uitvoerder tot extra complicaties leiden bij pensioenen. Anders dan bij de ziektekostenverzekering is het pensioen kapitaalgedekt met opbouw over een lange periode; een jaarlijkse keuze van uitvoerder zou tot grote stroom van waardeoverdrachten leiden. Voor de uitvoerders betekent dit ook dat ze meer liquide moeten beleggen wat ten koste gaat van het rendement.

Het is echter de vraag hoe zwaarwegend dit laatste bezwaar van kostbare waardeoverdrachten is. De aarzelingen van het Actuarieel Genootschap hebben betrekking op de huidige pensioenfondsen. Het probleem van waardeoverdrachten speelt niet bij de derde pijler. Een oplossing voor de tweede pijler kan zijn om – naar voorbeeld van IJsland – waardeoverdracht te verbieden. Concurrentie vindt dan alleen op bij de nieuwe pensioenopbouw of bij aanvang van de uitkeringsfase. Bij veelvuldige

baanwisseling heeft dit echter weer als nadeel dat het pensioen is opgebouwd uit verschillende 'potjes' bij verschillende aanbieders, wat ten koste kan gaan van de overzichtelijkheid en kan leiden tot hogere administratiekosten.

Los van de praktische problemen is het ook de vraag of een uniform basispakket voor pensioen wel zo aantrekkelijk is vanuit maatschappelijk oogpunt. Waar bij de ziektekostenverzekering het basispakket gemiddeld tot herverdeling leidt ten gunste van de zwakkeren in de samenleving, vindt bij een langlevensverzekering juist het omgekeerde plaats; hier treedt herverdeling op ten gunste van de 'sterkeren' (bijv. hoger opgeleiden) met een hogere levensverwachting. In die zin leidt een uniforme prijs bij een langlevensverzekering tot 'omgekeerde' solidariteit (zoals nu ook al het geval is binnen regelingen met een heterogene populatie).

Tenslotte kan een basisregeling voor het pensioen, waarin alle kenmerken van het pensioen worden vastgelegd, een belemmering vormen voor innovatie en maatwerk om tegemoet te komen aan verschillende voorkeuren van deelnemers. Hieraan kan deels tegemoet worden gekomen door voldoende ruimte te laten voor maatwerk en keuzemogelijkheden binnen de regeling.

Standaarduitvoerder

De meest verregaande oplossing is de invoering van een standaarduitvoerder in plaats van keuze uit meer uitvoerders. Van risicoselectie zal dan geen sprake zijn. De standaarduitvoerder kan een nieuw op te richten publieke instelling zijn of een aan te wijzen private partij. Dankzij schaalvoordelen en het ontbreken van marketinginspanningen kan deze oplossing kostenefficiënt zijn (Lever e.a., 2015). Bovendien ontbreekt bij verplichte aansluiting bij de standaarduitvoerder het discontinuïteitsrisico. Daardoor ontstaat er meer ruimte voor risicodeling tussen generaties en wordt het eenvoudiger om waarde vaste of welvaarts-vaste pensioenen te bieden.

Een nadeel van een standaarduitvoerder is de geringere prikkel tot kostenbeheersing en innovatie. Het gebrek aan concurrentie kan ten dele worden opgevangen door regulering en bijvoorbeeld periodieke aanbesteding van de standaarduitvoerder, wat ook weer nieuwe vragen kan opwerpen over vorm van de aanbesteding en de overdracht van de pensioenvermogens van de 'oude' uitvoerder naar de 'nieuwe' uitvoerder. Bij de regulering moet ook invulling worden gegeven aan de governance van de standaarduitvoerder; daarbij kan een belangrijke plaats worden gereserveerd voor de sociale partners.

Een verwante route wordt beschreven in het advies van de Stichting van de Arbeid (2024) waarbij wordt uitgegaan van verplichte aansluiting voor zelfstandigen bij de arbeidsvoorwaardelijke regelingen in de betreffende sector. Ook in dat geval kan er sprake zijn van één uitvoerder, maar dan per sector.

Default uitvoerder

Een tussenoplossing kan zijn om naast bestaande aanbieders een default uitvoerder te introduceren; werkenden kunnen dan kiezen tussen de default en andere regelingen. Zo kent het VK een door de overheid geïnitieerd default fonds 'Nest' naast diverse private aanbie-

ders; in Zweden geldt het 'Swedish National Pension Fund' (AP7) als default fonds naast andere fondsen binnen het verplichte NDC ('Notional DC') pensioen. Een default regeling of uitvoerder moet onderscheiden worden van een standaarduitvoerder waarbij geen keuze van uitvoerder mogelijk is. Een default regeling kan werkenden een ijkpunt verschaffen bij hun pensioenkeuze en daardoor bijdragen aan meer vertrouwen in de sector. Ook kan het een voorbeeld stellen aan andere aanbieders en zo disciplinerend werken voor de sector als geheel. Een default regeling kan tenslotte ook een oplossing bieden voor werkenden of werkgevers die zelf niet (willen) kiezen; zij kunnen dan automatisch worden ingeschreven bij de default met de optie om alsnog een andere regeling te kiezen.

In plaats van een enkele default uitvoerder is het ook mogelijk om de keuze van consumenten te beperken tot een aantal toegelaten aanbieders. In IJsland kunnen consumenten kiezen uit een beperkt aantal pensioenfondsen die voor nieuwe deelnemers open staan. In Chili wordt elke twee jaar een bieding georganiseerd voor uitvoerders waarbij 10% van de deelnemers random aan de aanbieder met de laagste kosten worden toegewezen.

Uniforme sterftetafel voor alle uitvoerders

Een laatste mogelijkheid is om aan alle aanbieders (en regelingen) een algemene, uniforme sterftetafel op te leggen; dan geldt voor alle deelnemers eenzelfde prijs van pensioen en vervalt de prikkel voor consumenten om zich bij regelingen aan te sluiten met gemiddeld een lagere levensverwachting van de deelnemers. Echter, de prikkel voor selectief gedrag door aanbieders neemt dan juist toe: het loont om vooral 'goedkope' deelnemers (met een lage levensverwachting) aan te trekken en deelname van 'dure' deelnemers te ontmoedigen. Daarnaast zou een uniforme sterftetafel ook nadelig zijn voor de mensen met korte levensverwachting (vaak de lagere inkomens) en neemt de impliciete subsidie ten gunste van mensen met een lange levensverwachting toe.

4. Invulling pensioenplicht: premie en andere voorwaarden

Met de overgang op grond van de Wet toekomst pensioenen naar premieregelingen ligt het voor de hand om de pensioenplicht vorm te geven als een wettelijk voorgeschreven premie die jaarlijks tenminste moet worden ingelegd. De hoogte van deze ondergrens vergt een maatschappelijke afweging. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een ‘adequaat’ pensioen, dat gericht is op behoud van levensstandaard na pensionering, en een minder ambitieus ‘voldoende’ pensioen, dat een te grote inkomensterugval na pensionering voorkomt.²⁴ In beide gevallen gaat het om een aanvullend pensioen, daarom – anders dan de AOW – gerelateerd aan het eerder verdiende inkomen. Een nadere toelichting op de overwegingen rond de premie is te vinden in onderstaande tekstbox ‘Wettelijk vereiste premie vergt maatschappelijke afweging’. Nadere eisen aan het pensioen, zoals verplichte omzetting in een levenslange uitkering en keuzemogelijkheden, kunnen wettelijk worden geregeld. Dit kan ook door de Wet toekomst pensioenen op deze pensioenen van toepassing te verklaren, maar het is ook mogelijk andere, ruimere eisen, te hanteren bijvoorbeeld ten aanzien van keuzemogelijkheden en flexibiliteit in premie-inleg. Ook kan daarbij desgewenst onderscheid worden gemaakt tussen de regelingen voor werknemers en zelfstandigen. Dat is juridisch gezien toegestaan: werknemers en zelfstandigen bevinden zich in verschillende juridische posities en zijn daarom niet als ‘gelijke gevallen’ aan te merken. Onderscheid in toepasselijke regelgeving is daarom geoorloofd.

Inkomensbegrip werknemers en zelfstandigen

Voor het inkomensbegrip ligt het voor de hand aan te sluiten bij bestaande regelgeving. De premiegrondslag voor werknemers is het pensioengevend inkomen verminderd met de franchise. Voor zelfstandigen kan het pensioengevend inkomen fiscaal gedefinieerd worden als de winst uit onderneming met dezelfde franchise als voor werknemers.²⁵ Dit inkomensbegrip wordt nu ook gehanteerd bij de volksverzekeringen (AOW, wetsvoorstel basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen) en andere sociale regelingen. Dit kan op basis van de voorlopige aanslag met zo nodig na-calculatie bij de definitieve aanslag. Door dit tijdsverschil ontstaat dat er mogelijk enige onvoorspelbaarheid in de premie-inleg, maar niet anders dan ook bij de belastingen het geval is. Appendix C geeft een nadere toelichting op de fiscale regels rond het inkomensbegrip en de pensioenpremie bij de beroepspensioenregelingen.

24 Naast deze normen voor het aanvullend pensioen wordt het sociaal minimum onderscheiden, gericht op het voorkomen van armoede; in Nederland is hierin voor de voorzien met de AOW en de IOAW voor mensen met onvoldoende AOW-opbouw.

25 Waarbij uitgewerkt zal moeten worden hoe de deeltijdfranchise voor werknemers voor ‘deeltijd zelfstandigen’ ingevuld kan worden.

Meer flexibiliteit voor zelfstandigen?

Vanwege de wisselende inkomsten en liquiditeitsbehoefte zijn zelfstandigen in het algemeen terughoudend om middelen te vast te zetten in de vorm van illiquide pensioenproducten. Zelfstandigen zijn voor hun inkomen afhankelijk van opdrachten; wanneer deze onverhoopt tegenvallen, ontbreekt voor hen het vangnet van de WW. Om deze redenen houden ze graag eigen regie over hun vermogen en geven daarom de voorkeur aan meer flexibiliteit. Dit betreft met name de opbouwfase; in de uitkeringsfase verschilt de positie van een zelfstandige niet wezenlijk van die van een werknemer. Overigens is de heterogeniteit onder zelfstandigen groot variërend van zelfstandigen die het werk als kleine bijbaan uitvoeren en zelfstandigen die in een sterke afhankelijkheidspositie verkeren tot zelfstandigen die op volledige eigen verantwoordelijkheid een onderneming drijven.²⁶

Vanwege de behoefte aan flexibiliteit wordt in het buitenland wordt vaak gedifferentieerd tussen werknemers en zelfstandigen. Zo geldt in IJsland voor zelfstandigen een premie-eis van 11,5% van het inkomen terwijl voor werknemers de verplichte premie 15% bedraagt, inclusief het werkgeversdeel. Ook in andere landen gelden vaak lichtere eisen voor zelfstandigen. Bij invoering van een pensioenplicht in Nederland kan een lagere premie en/of meer flexibiliteit voor zelfstandigen ook een factor zijn om voldoende draagvlak onder zelfstandigen te creëren. Aan de andere kant kan differentiatie tussen werknemers en zelfstandigen het gevoel geven van ongelijke behandeling en daardoor fricties geven en het stelsel politiek kwetsbaar maken.

Bij de invulling van een pensioenplicht voor zelfstandigen ontstaat zo een fundamentele afweging tussen enerzijds de gewenste flexibiliteit en anderzijds de bindende functie van pensioenen ('commitment'). Dat laatste is essentieel om te voorkomen dat men verleid wordt het pensioengeld aan te wenden voor korte termijn doelen. Er bestaat geen eenvoudige oplossing die beide doelstellingen volledig verenigt, maar met goed ontworpen producten en gebruikmakend van de keuze-architectuur kan een tussenweg gevonden worden tussen flexibiliteit en commitment. Zo kan het mogelijk gemaakt worden om – binnen bepaalde grenzen en/of voorwaarden – tijdelijk meer of minder premie in te leggen of een deel van het opgebouwde pensioenkapitaal op te nemen. Een interessante innovatie vormen de 'hybride' producten waarbij een – liquide – spaarrekening wordt gecombineerd met een – illiquide – pensioenrekening met automatische spaarmechanismen ('auto-save') waarbij volgens vaste regels regelmatig geld wordt overgeboekt naar de pensioenrekening (zie Nest Insight, 2025). Dit idee is ook vergelijkbaar het voorstel van zelfstandigenorganisaties dat zelfstandigen een buffer opbouwen die enerzijds ingezet kan worden om tijdelijke liquidi-

26 Niet alle werknemers hebben een stabiel inkomen. Oproepkrachten en werknemers met tijdelijke contracten kunnen ook onzeker zijn over hun inkomen.

teitstekorten te overbruggen en anderzijds om vermogen voor pensionering op te bouwen (Vereniging Zelfstandigen Nederland, 2022).

Een belangrijke factor ten slotte is ook de hoogte van de verplichte premie. Bij een lage premie is er meer ruimte voor buffers die in voorkomende gevallen ingezet kunnen worden en is flexibiliteit binnen de pensioenregeling minder essentieel.

Waar flexibiliteit in de opbouwfase gemotiveerd kan worden vanuit de specifieke behoeften van zelfstandigen, ligt dit minder voor de hand voor de uitkeringsfase. In die fase is een de positie van een zelfstandige niet wezenlijk verschillend van die van een werknemer die pensioen ontvangt. Op dit moment biedt de wet overigens diverse mogelijkheden voor een flexibele invulling bij de uitkering van de pensioenen; zo kan de ingangsdatum van het pensioen vrij worden gekozen (binnen bepaalde grenzen) en ook kan het tijdpad van de pensioenuitkering worden beïnvloed via de hoog-laag keuze (in de tweede pijler) of – in de toekomst²⁷ – een eenmalige opname ('lump sum') van het opgebouwde pensioenvermogen. Appendix C geeft een overzicht van de ruimte voor flexibiliteit op grond van de Pensioenwet en binnen de huidige fiscale regels voor de uitkeringsfase.

Wettelijk vereiste premie vergt maatschappelijke afweging

In het Ibo-rapport wordt als randvoorwaarde voor een pensioenplicht opgenomen dat de huidige pensioenambitie van 70 à 80 procent van het gemiddeld loon gehandhaafd blijft. Daarbij gaan zij uit van noodzakelijke premie van 23,1%, gelijk aan de norm voor payroll bedrijven met een werknemerspremie van gemiddeld 7,7% boven op de verplichte premie van 15,2% (percentage in 2026) voor werkgevers. Dit is hoog in vergelijking met buitenland, zeker voor de zelfstandigen. Zo kent IJsland een verplichte premie van 11,5% voor zelfstandigen en 15,5% voor werknemers inclusief een werknemerspremie van 4%. Een vergelijkbare premie geldt in Australië voor het 'superannuation' pensioen; deze premie is recent in juli 2025 verhoogd van 11,5% naar 12%. In het VK geldt voor deelnemers in het Nest pensioen een minimum van 8%, waarvan 5% werknemerspremie. In Zweden bedraagt de premie 18,5%, waarvan 7% werknemersdeel, voor het gehele NDC-pensioen, inclusief het basispensioen. Hierbij moet wel rekening gehouden met een verschil in grondslag, meestal het hele salaris tot een zekere bovengrens, dus zonder franchise zoals in Nederland (waar dan weer de AOW tegenover staat).

De hoogte van de pensioenpremie vergt een maatschappelijke afweging. Er bestaat geen eenduidige norm. In het voorgaande is onderscheid gemaakt tussen een 'voldoende' pensioen en een 'adequaat' pensioen. Een adequaat pensioen zorgt voor behoud van de levensstandaard die men gewend was tijdens het werkzame leven; hiervoor wordt algemeen uitgegaan van een bruto vervangingsratio van 70 à 80 procent na 40 jaar opbouw. De – lagere – norm van een voldoende pensioen is erop gericht

²⁷ Mocht de daartoe strekkende wetgeving ingevoerd worden (Wet bedrag ineens, Stb. 2021, 20 en Wetsvoorstel inzake Wet herziening bedrag ineens, Kamerstukken 36154). Hierbij gaat het om maximaal 10% van het ouderdomspensioen en met instemming van de partner. Hetzelfde geldt voor het lijfrentekapitaal in de derde pijler.

om een te sterke terugval in inkomen na pensionering te voorkomen en tegelijkertijd ruimte te laten voor individueel maatwerk boven op dit pensioen, bijvoorbeeld via de arbeidsvoorwaardelijke pensioenen voor werknemers of andere vormen van vermogensopbouw voor zelfstandigen. Een eerdere Netspar projectgroep heeft in dit verband het concept van een 'Maatschappelijk Aanvaardbaar Minimum Aanvullend Pensioen' (MAP) voorgesteld met als toelichting: "Ter indicatie kan men denken aan bijvoorbeeld de helft van de huidige opbouw in de tweede pijler. Samen met de AOW komt de modale werkende dan uit op een bruto pensioen van 55 à 60 procent van het eerder verdiende loon. Voor lagere inkomens – voor wie vooral de AOW telt – ligt dit percentage hoger. Hogere inkomens komen wat lager uit, maar zij ambiëren meestal een minder hoog pensioen en hebben gemiddeld meer woning- en overig vermogen" (Bangma e.a., 2021, p. 12). Een belangrijk gevaar van een dergelijke lagere minimumnorm voor het pensioen is dat het een richtinggevende werking kan hebben voor andere pensioenregelingen, zoals de arbeidsvoorwaardelijke regelingen. Er kan dan een tendens ontstaan naar regelingen die net aan de norm voldoen; aanvullingen worden dan aan het individu overgelaten.

Automatische inschrijving met uitstapmogelijkheid

Voor zelfstandigen wordt ook wel gedacht aan een stelsel van automatische inschrijving met de mogelijkheid om van de regeling af te zien. Zij worden dan automatisch ingeschreven bij een regeling, maar kunnen vervolgens de stap nemen om van deelname af te zien. Dergelijke stelsels van automatische inschrijving met uitstapmogelijkheid ('auto-enrolment en opt-out') zijn in diverse landen ingevoerd, maar met wisselend succes (zie de tekstbox 'Automatische inschrijving met uitstapmogelijkheid'). In het algemeen blijft de deelname beperkt en gaat het om - naar Nederlandse begrippen - lage premies. Het is daarom de vraag of dit voldoet aan de doelstelling van een effectieve oplossing voor de witte en grijze vlek en het pensioenprobleem van zelfstandigen in Nederland. Daarnaast kan deze vorm van flexibiliteit tot strategisch gedrag van werkenden (averechtse selectie) leiden en kan het moeilijk ter verenigen zijn met solidariteitselementen in bestaande tweede pijler regelingen.

Automatische inschrijving met uitstapmogelijkheid effectief maar tot zekere grens*

Automatische inschrijving met uitstapmogelijkheid effectief maar tot zekere grens*

Automatische inschrijving met de mogelijkheid om van de regeling af te zien wordt wel gezien als middenweg tussen verplichting en vrije keuze. De ervaringen zijn echter gemengd. Vaak wordt verwezen naar het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk als succesvolle toepassing. Sinds de introductie van auto-enrolment in 2012 is in dat land de deelname aan pensioenregelingen onder jongere werknemers gestegen van 39% naar 86% (voor de leeftijdsgroep van 22 tot 29 jaar). De effectiviteit van automatische inschrijving is recent bevestigd in een experimentele studie door Berk et al. (2024), die vaststelde dat de deelname na negen maanden 48 procentpunt hoger lag bij automatische inschrijving dan bij vrije keuze. Vergelijkbare positieve resultaten werden eerder gevonden in de VS (bijv. Beshears et al., 2008; Derby et al., 2023). Ook van auto-escalatie, waarbij de premies geleidelijk en automatisch in de loop der tijd worden verhoogd, zijn significant positieve effecten op de pensioenbesparingen gevonden (zie bijv. Benartzi en Thaler, 2013).

Een kanttekening bij dit positieve beeld is dat er weliswaar een (statistisch) significant effect gevonden wordt op de deelname aan regelingen, maar dat deze deelname verre van volledig blijft. In Nieuw-Zeeland stapt bijna 20% van de deelnemers weer uit de regeling (opt-out). In Estland, Polen en Turkije gaat het om circa 30% , 45% en 75% van de deelnemers. Daar staat tegenover dat in het Verenigd Koninkrijk om een meer bescheiden uitstroom van 8% gaat. Een recente studie voor 401(k)-pensioenen in de VS waarschuwt dat het effect van auto-enrolment op langere termijn kan worden ondermijnd doordat bijvoorbeeld tegoeden worden opgenomen bij baanwissel. Ook handhaaft slechts 43% van de werknemers de auto-escalatie clause op de eerste datum waarop deze automatisch verhoogd zou moeten worden (Choi e.a., 2024).

Daarnaast is het ambitieniveau in deze regelingen doorgaans vrij bescheiden. Zo begon de auto-enrolment in het Verenigd Koninkrijk in 2012 met een minimum premie van 2%, die nu is gestegen tot 8% (waarvan 5% voor de werknemer). Het KiwiSaver-plan in Nieuw-Zeeland heeft in 2025 de default premie verhoogd van 3% naar 3,5%. Vergelijkbare percentages gelden ook voor andere regelingen met auto-enrolment.

Deze verschillende ervaringen tussen landen duiden op het belang van de institutionele context. Zo is auto-enrolment in het VK ingebed in een systeem waarin werkgevers verplicht zijn een pensioenregeling aan te bieden aan hun werknemers. Werknemers kunnen zich afmelden, maar dit wordt verder ontmoedigd doordat ze na een jaar automatisch opnieuw worden ingeschreven waarna men weer zich opnieuw actief moet afmelden als men wil afzien van de regeling.

** In de loop van dit jaar zal een andere Netspar projectgroep een rapport publiceren over de mogelijke toepassing van het systeem van automatische inschrijving met uitstapmogelijkheid in Nederland.*

Naleving

Pensioenplicht is alleen uitvoerbaar als ook de naleving goed gecontroleerd kan worden. Deze taak kan worden belegd bij een bestaande of nieuw op te richten instantie; dit kan een publieke instantie zijn of een private. Bij een standaarduitvoerder is het mogelijk dat deze belast wordt met het toezicht op de naleving. In geval van een pensioenplicht voor werkgevers en zelfstandigen zijn de werkgevers verantwoordelijk voor het pensioen van hun werknemers; hoe de werkgevers worden gecontroleerd moet nader worden ingevuld. Hetzelfde geldt voor de zelfstandigen. Hierbij zou de Kamer van Koophandel een rol kunnen vervullen bij het aanleveren van de data. In alle gevallen is het essentieel dat de relevante data beschikbaar en toegankelijk zijn voor deze instantie.

In Nederland wordt met een schuin oog wel gekeken naar de Belastingdienst. Op dit moment heeft de Belastingdienst niet de beschikking over gegevens op basis waarvan vastgesteld kan worden of een werknemer of zelfstandige pensioen in de tweede pijler opbouwt. De inhoud van de pensioenregeling is zonder aanvullend gericht onderzoek evenmin bekend. Een vervolgvraag kan zijn in hoeverre de Belastingdienst een rol kan hebben in de informatieverstrekking over pensioenen. Hierbij kan worden gedacht aan informatie over de pensioenaangroei in een bepaald jaar of over de omvang van de ingeleigde pensioenpremies. In beide gevallen kan de Belastingdienst deze informatie niet verstrekken

omdat zij deze gegevens niet ter beschikking heeft. Er is – op dit moment - geen wettelijke grondslag om de gegevens over pensioenaangroei/ingelegde pensioenpremies op te vragen. De informatie over de pensioenaangroei/ingelegde pensioenpremies wordt verstrekt door pensioenuitvoerders (via het UPO). De Belastingdienst heeft geen zicht op ingelegde pensioenpremies omdat deze specifieke informatie niet is opgenomen in de informatie over loonheffingen die de Belastingdienst ontvangt van de werkgevers en ook niet door pensioenuitvoerders wordt verstrekt aan de Belastingdienst.

Als de Belastingdienst een dergelijke handhavende rol op zich zou moeten nemen, is dit een niet-fiscale taak. Om dit mogelijk te maken zou deze taak wettelijk toebedeeld moeten worden aan de Belastingdienst en hiervoor ook middelen ter beschikking worden gesteld. Vanuit het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst wordt erg kritisch gekeken naar dit soort taken vanwege de mogelijke impact op de bedrijfsvoering en de inzet van schaarse middelen. Het is nog niet te zeggen hoelang het duurt voor de Belastingdienst om eventueel een pensioenplicht te implementeren als hiervoor wordt gekozen. Met name de bedrijfsvoering en de IT vormen een belangrijke bottleneck.

5. Uitwerking van de pensioenplicht: drie hoofdrichtingen

Bij de inrichting van pensioenplicht zijn verschillende oplossingen denkbaar. Wij onderscheiden drie hoofdrichtingen:

- I. pensioenplicht voor werkgevers en zelfstandigen
- II. individuele pensioenplicht
- III. basis aanvullend pensioen

Deze hoofdrichtingen kunnen als volgt worden omschreven.

I. Pensioenplicht voor werkgevers en zelfstandigen

In deze hoofdrichting worden werkgevers verplicht om een adequate regeling te treffen voor hun werknemers. Deze regeling is vervolgens bindend voor de werknemers. Deze pensioenplicht is complementair aan bestaande regelingen in de zin dat bestaande arbeidsvoorwaardelijke regelingen worden gerespecteerd. Voor werkgevers die nu al een afdoende arbeidsvoorwaardelijke regeling hebben, verandert er dan ook in beginsel niets; werkgevers die nog geen of een tekortschietende regeling hebben, worden verplicht om voor een regeling te zorgen die voldoet aan de wettelijke eisen. Daarnaast worden zelfstandigen verplicht om voor voldoende pensioenopbouw te zorgen via individueel pensioensparen (derde pijler) of door zich aan te sluiten bij bestaande arbeidsvoorwaardelijke regelingen (tweede pijler).

Voor de werkgeversverplichting kan het VK als voorbeeld dienen. Hier zijn sinds 2012 werkgevers verplicht om een regeling te treffen voor hun werknemers met een vereiste premie van thans 8%.²⁸

II. Individuele pensioenplicht

Bij een individuele pensioenplicht zijn alle werkenden individueel verplicht om voor een pensioen te zorgen dat voldoet aan de wettelijke eisen. Voor zover men al een adequate regeling heeft, bijvoorbeeld via een arbeidsvoorwaardelijke regeling via de werkgever of eigen pensioenbesparingen, kan men daarmee volstaan. Ook deze hoofdrichting is daarmee complementair aan bestaande instituties. Zelfstandigen en werknemers met tekortschietende pensioenopbouw worden verplicht hun pensioen aan te vullen; zelfstandigen kunnen dit doen met vrije keuze in derde pijler of door aan te sluiten bij een sectorregeling in tweede pijler. Werknemers met een te lage arbeidsvoorwaardelijke regeling moeten deze aanvullen met individuele pensioenbesparingen.

²⁸ Anders dan in Nederland hebben werknemers in het VK het recht van opting-out.

III. Basis aanvullend pensioen

Een basis aanvullend pensioen is erop gericht dat alle werkenden tenminste een ‘voldoende’ pensioen opbouwen dat een te grote terugval in inkomen na pensionering voorkomt en tegelijkertijd ruimte laat voor maatwerk boven op dit basispensioen. Dit pensioen kan worden vormgegeven als van algemene pensioenregeling op basis van kapitaaldekking, een *nationaal pensioenfonds*, of als een *Notional Defined Contribution* (NDC) pensioen naar voorbeeld van het pensioenstelsel in Zweden. Een NDC-pensioen is een premieregeling maar dan binnen de eerste pijler, waarbij de inleg jaarlijks wordt geïndexeerd met de (loon)inflatie. Op die manier wordt een waardevast of welvaartsvast pensioen opgebouwd naar rato van de premie-inleg. Dit NDC-pensioen kan worden vormgegeven als een aparte, zelfregulerende premieregeling binnen de eerste pijler. Het basis aanvullend pensioen kan worden aangevuld door arbeidsvoorwaardelijke regelingen, of door individuele pensioenbesparingen.

Een basis aanvullend pensioen neemt feitelijk een deel van de rol van de tweede pijler over. Invoering kan door een deel van de huidige pensioenpremies in de tweede pijler over te hevelen naar het basis aanvullend pensioen. Op die manier wordt geleidelijk het basis aanvullend pensioen opgebouwd.

Voor de hoogte van dit basis aanvullend pensioen moet een maatschappelijke norm worden bepaald, zoals eerder beschreven in de tekstbox ‘Wettelijk vereiste premie vergt maatschappelijke afweging’. De introductie van een basis aanvullend pensioen leidt op termijn tot een verschuiving van de huidige tweede pijler naar het nieuwe basis aanvullend pensioen.²⁹ Daarmee grijpt het meer in op de Nederlandse instituties wat invoering op korte termijn wellicht minder waarschijnlijk maakt.

De eerste en tweede oplossingsrichting gaan uit van een ‘adequaat’ pensioen, vergelijkbaar met de huidige norm van 70 á 80 procent van het eerder verdiende inkomen. Binnen deze regeling zou desgewenst onderscheid gemaakt kunnen worden tussen werknemers en zelfstandigen, waarbij voor zelfstandigen meer ruimte wordt gelaten voor flexibiliteit en/of een lagere premie. Zoals eerder is geconstateerd mag dat: werknemers en zelfstandigen zijn geen gelijke gevallen. Bij de derde oplossing is een aparte behandeling van zelfstandigen minder noodzakelijk, omdat bij een lagere ambitie en lagere premie er meer ruimte is voor individuele aanvullingen door zelfstandigen.

²⁹ Hoe een dergelijk basis aanvullend pensioen kan worden ingevoerd zonder intergenerationele herverdeling wordt uitgewerkt in Van Ewijk (2022).

Binnen ieder van deze hoofdrichtingen zijn weer meerdere uitwerkingen mogelijk. Hierbij kunnen vier belangrijke dimensies worden onderscheiden:

1. Standaarduitvoerder of keuze uit bestaande uitvoerders
2. Risicoverevening en acceptatieplicht
3. Toegang tot deelname: eigen initiatief of automatische inschrijving
4. Controle op naleving

Deze vier dimensies kunnen als volgt kort worden toegelicht

1. Standaarduitvoerder of keuze uit bestaande uitvoerders

Bij de uitvoering van de pensioenen kan gekozen worden tussen bestaande aanbieders in tweede en derde pijler of een 'standaarduitvoerder'. De standaarduitvoerder wordt daartoe speciaal opgericht of kan worden aangewezen uit bestaande aanbieders. Alle werkenden sluiten zich dan verplicht aan bij deze uitvoerder.

Bij vrije keuze van uitvoerder kan het gaan om aanbieders in de derde pijler of aansluiting bij regelingen in de tweede pijler. Voor werkgevers ligt een oplossing binnen de tweede pijler voor de hand. Ook zelfstandigen kunnen zich in voorkomende gevallen aansluiten bij de tweede pijler. Met de invoering van de Wtp en de overgang naar meer persoonlijke pensioenen in de vorm van premieregelingen is dit laatste in beginsel eenvoudiger geworden, maar in de praktijk blijkt het toch lastig om de regelingen voor zelfstandigen toegankelijk te maken. De geboden experimenteerruimte voor fondsen is geen succes gebleken. Uitvoering door de derde pijler sluit daarom het beste aan bij de huidige situatie voor zelfstandigen. Hetzelfde geldt voor individuele werknemers waarvoor geen arbeidsvoorwaardelijke regeling beschikbaar is. Voor een uitwerking van deze route via individueel sparen kan verwezen worden naar Van Ewijk e.a. (2024).

Ook bij aansluiting bij de tweede pijler is het in beginsel denkbaar dat zelfstandigen vrij kunnen kiezen tussen bestaande regelingen. Dit is het geval in IJsland waar een twaalfstal fondsen zich hebben opengesteld voor individuele zelfstandigen. In Nederland ligt het meer voor de hand om de keuze te beperken tot de regeling die geldt voor de betreffende sector. De Stichting van de Arbeid (2024) heeft ook aandacht besteed aan deze route waarbij zelfstandigen zich aansluiten bij de regeling in de betreffende sector met eventueel de mogelijkheid van opt-out. Dit is volgens de Stichting in de huidige omstandigheden een effectieve oplossing maar niettemin niet aan te bevelen vanwege de risico's voor de uitvoering en het uitstralingseffect naar de bestaande verplichtstelling. Bij het basis aanvullend pensioen ligt uitvoering door een standaarduitvoerder het meest voor de hand.

2. Risicoverevening en acceptatieplicht

Bij vrije keuze tussen uitvoerders (in de tweede of derde pijler) bestaat er een kans op ongewenste risico-selectie. In dat geval kan risico-verevening nodig zijn om voor een gelijk speelveld te zorgen en selectie door pensioenaanbieders te voorkomen. Of dit in praktijk nodig is hangt af mede van de kostenverschillen tussen aanbieders (samenhangend met verschillen in levensverwachting van deelnemers) en de mate waarin aanbieders hierop reageren. Zoals hiervoor besproken lijken de selectie-effecten in de praktijk thans in Nederland nog beperkt, maar dit kan op termijn veranderen wanneer de markt in omgang groeit en consumenten meer pensioenbewust worden.

3. Toegang tot deelname

Voor de meeste werknemers wordt deelname thans geregeld via de werkgever; zelfstandigen en werknemers zonder arbeidsvoorwaardelijke regeling moeten zelf initiatief nemen om voor hun pensioen te zorgen. Het is mogelijk om ook voor de laatste groep automatische inschrijving (auto-enrolment) in te voeren. Hierbij is het nodig om een default-regeling aan te wijzen of te introduceren. Ook moet bepaald worden welke instantie voor de automatische aanmelding zorgt; voor zelfstandigen kan dit bijvoorbeeld geregeld worden bij – verplichte – inschrijving bij de Kamer van Koophandel (KvK).³⁰ Dit biedt echter nog geen oplossing voor werknemers zonder adequate arbeidsvoorwaardelijke regeling (witte en grijze vlek). In geval van pensioenplicht voor werkgevers is er geen probleem, maar bij een individuele pensioenplicht zou een aparte instantie hiermee belast moeten worden.

4. Naleving

Pensioenplicht is alleen uitvoerbaar als ook de naleving strikt gecontroleerd wordt. In het voorbeeld van IJsland ziet de belastingdienst erop toe dat alle werkenden jaarlijks voldoende pensioen opbouwen. In Nederland zou dit een nieuwe taak betekenen voor de belastingdienst, maar zoals eerder geschetst zitten daar diverse haken en ogen aan. Een alternatief is om een nieuw op te richten ‘pensioen instituut’ hiermee te belasten, vergelijkbaar met de situatie in Finland. Ook in het stelsel met pensioenplicht voor werkgevers en zelfstandigen moet de naleving georganiseerd worden. Voor werknemers zijn de werkgevers verantwoordelijk om toe te zien op de pensioenopbouw; voor zelfstandigen kan dat wellicht bij de Kamer van Koophandel worden belegd, al dan niet in combinatie met de taak van automatische inschrijving. De naleving door werkgevers kan – net als nu – worden bewaakt het betreffende pensioenfonds. Daarnaast kan ook de instantie die over de data over individuele deelnemers beschikt (belastingdienst of pensioen-instituut) informatie verschaffen

³⁰ Op dit moment is inschrijving bij de Kamer van Koophandel niet vereist voor zelfstandigen.

over het bestaan van pensioenregelingen. Essentieel is wel dat de gegevens over pensioenopbouw van alle zelfstandigen, werknemers en hun werkgevers bekend zijn.

Samenvattend schema

Onderstaand schema geeft een beknopt overzicht van de mogelijke uitwerkingen van de drie hoofdrichtingen aan de hand van de bovengeschetste vier dimensies. Iedere variant gaat uit van een verplichte premie, met de optie om onderscheid te maken tussen werknemers en zelfstandigen.

	Pensioenplicht werkgevers en zelfstandigen		Individuele pensioenplicht		Basis aanvullend pensioen
Aard van de verplichting	wettelijk vereiste premie voor adequaat pensioen		wettelijk vereiste premie voor adequaat pensioen		wettelijk vereiste premie voor voldoende pensioen
	optie: differentiatie zelfstandigen		optie: differentiatie zelfstandigen		
Uitvoering	standaard-uitvoerder	bestaande uitvoerders (2 ^e , 3 ^e pijler) <i>optie: default regeling</i>	standaard-uitvoerder	bestaande uitvoerders (2 ^e , 3 ^e pijler) <i>optie: default regeling</i>	standaard-uitvoerder
Risico-verevening	n.v.t.	risicoverevening met acceptatieplicht (indien nodig)	n.v.t.	risicoverevening met acceptatieplicht (indien nodig)	n.v.t.
Toegang tot deelname	werknemers: via werkgever zelfstandigen: automatische inschrijving	werknemers: via werkgever zelfstandigen: individueel	automatische inschrijving	Individueel	automatische inschrijving
Controle op naleving	standaard-uitvoerder	nader te bepalen	standaard-uitvoerder	nader te bepalen	standaard-uitvoerder

6. Enkele representatieve varianten meer uitgewerkt

Nadere invulling van de drie hoofdrichtingen geeft een breed spectrum van mogelijkheden, te breed om alle mogelijke varianten uitputtend te bespreken. Hieronder worden daarom enkele representatieve varianten binnen de drie hoofdrichtingen onderscheiden met een beknopte indicatie van de voor- en nadelen. Het doel is om handvatten te bieden voor bij de invulling van een pensioenplicht in Nederland. Er is geen unieke 'beste' oplossing. Welke gewicht wordt gegeven aan de verschillende voor- en nadelen hangt af van de maatschappelijke visie en moet uiteindelijk op politiek niveau worden bepaald.

A. Pensioenplicht voor werkgevers en zelfstandigen met keuze uit bestaande uitvoerders

Pluspunten

- Sluit goed aan bij huidige instituties waarbij pensioen voor werknemers collectief wordt geregeld via werkgever
- Vrije keuze van aanbieder voor zelfstandigen met:
 - ▪ prikkel voor maatwerk en innovatie mede gericht op zelfstandigen
 - ▪ disciplinerende marktwerking op uitvoeringskosten en dienstverlening

Minpunten

- Stelt eisen aan 'doenvermogen' van zelfstandigen en (kleine) werkgevers
- Mogelijk complexe risicoverevening nodig
- Door concurrentie mogelijk hogere marketingkosten
- Naleving moet worden ingevuld

B. Individuele pensioenplicht met bestaande uitvoerders

Pluspunten

- Sluit aan bij bestaande instituties; complementair aan bestaande arbeidsvoorwaardelijke regelingen.
- Robuust bij eventuele veranderende ordening van de arbeidsmarkt en dekking van CAO's
- Vrije keuze van aanbieder voor zelfstandigen met:
 - prikkel tot innovatie
 - disciplinerende marktwerking op uitvoeringskosten en dienstverlening

Minpunten

- Legt grote verantwoordelijkheid bij het individu met risico van verkeerde keuzen
- Mogelijk complexe risicoverevening nodig (op termijn)
- Door concurrentie mogelijk hogere marketingkosten
- Naleving moet worden ingevuld

C. Pensioenplicht met standaarduitvoerder voor werkenden zonder arbeidsvoorwaardelijke regeling

Pluspunten

- Behoud van arbeidsvoorwaardelijke regelingen voor werknemers
- Eenduidige regeling bij standaarduitvoerder voor wie niet onder afdoende arbeidsvoorwaardelijke regeling valt
- Eenvoudige aansluiting zonder keuze-risico's voor deelnemers
- Geen ongewenste selectie-effecten bij keuze van uitvoerder; geen risicoverevening nodig
- Naleving mogelijk door standaarduitvoerder

Minpunten

- Disciplinerende marktwerking ontbreekt; minder prikkel tot innovatie.
- Complexe aanbesteding en/of toezicht op de standaarduitvoerder
- Ingreep in huidige stelsel door verschuiving van huidige uitvoerders naar standaarduitvoerder

D. Basis aanvullend pensioen met uniforme regeling door standaarduitvoerder

Pluspunten

- Eenduidig pakket voor alle werkenden voor 'voldoende' pensioen gericht op voorkomen van grote terugval in inkomen na pensionering
- Eenvoudige aansluiting bij de het basis aanvullende pensioen zonder keuze-risico's voor individuele werkenden
- Kostenbesparing door schaalvoordelen en ontbreken van marketingkosten
- Ruimte voor risicodeling tussen generaties door ontbreken van discontinuïteitsrisico
- Controle op naleving mogelijk door standaarduitvoerder

Minpunten

- Geen volledig adequaat pensioen
- Regulering van standaarduitvoerder moet worden ingevuld
- Disciplinerende marktwerking ontbreekt voor de standaarduitvoerder; minder prikkel tot innovatie.
- Mogelijk gevoelig voor politiek risico (bijv. versobering bij budgettaire krapte)

Kanttekeningen

Bij dit overzicht passen enkele kanttekeningen:

Aansluiting bij huidige instituties

De eerste variant - pensioenplicht voor werkgevers en zelfstandigen - kan worden gezien als invulling van het model van het Ibo-rapport met vrije keuze van uitvoerder. De andere Ibo-variant - met standaarduitvoerder - is hier uitgewerkt in de derde variant (C). Daarnaast

zijn ook de variant met individuele pensioenplicht en een basis aanvullend pensioen uitgewerkt. In variant C sluiten werkenden zonder afdoende arbeidsvoorwaardelijke regeling zich verplicht aan bij de standaarduitvoerder; dit kan gaan om zelfstandigen en werknemers in de witte of grijze vlek. Het is ook denkbaar om deze variant te combineren met een plicht voor werkgevers om een adequate pensioenregeling aan te bieden; in dat geval is de standaarduitvoerder er alleen voor de zelfstandigen. In alle varianten geldt dat hybride werkenden, die deels werknemer zijn en deels zelfstandige, voor een deel onder het regime voor werknemers vallen en deels onder zelfstandigen.

Van deze varianten sluit de eerste het meest aan bij de huidige instituties in Nederland waar werknemers 'ontzorgt' worden via collectieve contracten via de werkgever. Naarmate de individualisering voortschrijdt, werkgevers minder geneigd zijn om pensioenregelingen aan te bieden en de CAO dekking afneemt (De Beer, 2024), kan - in de toekomst - ook voor werknemers een individuele verantwoordelijkheid voor het pensioen dichterbij komen (variant B). In de laatste twee varianten neemt een standaarduitvoerder voor een deel de plaats in van bestaande uitvoerders; deze varianten sluiten om die reden wellicht minder aan bij de huidige instituties.

Gevaar van aantasting huidige regelingen

Een belangrijke vraag is hoe de pensioenplicht zich gaat verhouden tot het huidige stelsel van verplichtstelling en het niveau van pensioenregelingen in het algemeen. Het uitgangspunt is dat het huidige stelsel en bestaande regelingen niet aangetast of gewijzigd hoeven te worden. De pensioenplicht is aanvullend bedoeld. Er dient voor gewaakt te worden dat de wettelijke verplichting in de praktijk niet tot een maximum verwordt en daarom tot verschrapping leidt van bestaande regelingen. Arbeidsvoorwaardelijke overeenkomsten behouden hun waarde in het beschermen en ontzorgen van werknemers. Binnen de arbeidsvoorwaardelijke regelingen kunnen ook nadere eisen worden gesteld bij de invulling van de pensioenen. Dit belang is groter naarmate de wettelijke eisen van een pensioenplicht lichter zijn.

Doenvermogen en keuzebegeleiding

Met de invoering van een pensioenplicht neemt de groep van pensioendeelnemers aanzienlijk toe. Dit vereist extra aandacht voor het 'doenvermogen' van zelfstandigen en (kleine) werkgevers. Goede informatie, keuzebegeleiding en advies is essentieel om foutieve keuzen en 'misselling' te voorkomen. Dergelijke problemen worden voorkomen bij uitvoering door een standaarduitvoerder zoals in de varianten C en D. Als tussenweg tussen vrije keuze en een standaardregeling kan een oplossing met automatische inschrijving bij een 'default' regeling worden overwogen.

Verbetering toegang derde pijler

Voor alle varianten met vrije keuze van uitvoerder is toegankelijkheid van de derde pijler essentieel. De AFM (2023) heeft gewezen op een aantal drempels in de markt voor individuele pensioenen. Het gaat om lage bekendheid, toegankelijkheid en vergelijkbaarheid. Kosten en productkenmerken zijn op dit moment lastig vergelijkbaar. Ook ontbreekt de pensioenopbouw in de derde pijler nog in overzichten als Mijn Pensioen Overzicht.³¹

³¹ Naar aanleiding van de AFM-publicatie heeft de Taskforce Derde Pijler Pensioen het initiatief genomen om een voorstellen om de toegankelijk, zie Verbond van Verzekeraars, 2025. *Van drempels naar kansen: naar een toegankelijke derde pijler voor iedereen.*

7. Transitie

Om een pensioenplicht met succes in Nederland binnen redelijke termijn in te voeren vereist het transitieproces bijzondere aandacht. Onnodige maatschappelijke kosten moeten worden voorkomen en de overgang moet kunnen rekenen op voldoende maatschappelijke steun. Huishoudens moeten ook voldoende tijd hebben om te anticiperen op een pensioenplicht en daar zo nodig hun financiële planning op aan te passen. Hetzelfde geldt voor werkgevers die geconfronteerd worden met hogere kosten wanneer ze door de pensioenplicht gedwongen worden een pensioenregeling voor het personeel af te sluiten. Wij kunnen daarom de volgende aandachtsvelden identificeren.

Macro-aspecten

Invoering van een pensioenplicht betekent dat de totale premie-inleg van de huidige werkenden aanzienlijk kan stijgen. Niet alleen heeft ongeveer een kwart van de huidige werkenden thans geen arbeidsvoorwaardelijk pensioen (witte vlek en zelfstandigen), maar ook bestaat er een aanzienlijke 'grijze vlek' van werknemers met een onvoldoende pensioenregeling. Wanneer opeens voor deze groep ook pensioenpremie moet worden afgedragen, heeft dat grote gevolgen voor werkgevers en de overheid:

- De overheid ziet vanwege de omkeerregel de belastinginkomsten dalen, op korte termijn nog meer dan op lange termijn.
- In de private sector stijgen de kosten van arbeid:
 - Bij pensioenplicht voor werkgevers moeten werkgevers met aanvankelijk een onvoldoende pensioenregeling (witte en grijze vlek) meer premie gaan betalen om aan de norm te voldoen.
 - Bij individuele pensioenplicht komen de lasten in eerste instantie bij de individuele werknemer, maar dit zal deels worden afgewenteld op de werkgever.
 - Ook zelfstandigen moeten voldoende premie gaan betalen. Ook dat zal voor een deel terechtkomen bij werkgevers (bij inhuur van zelfstandigen) en particuliere opdrachtgevers.

Maatschappelijk draagvlak

Tijdige aankondiging en geleidelijke invoering zijn essentieel om onnodige schokken in de economie te voorkomen. Hetzelfde geldt voor het draagvlak voor de hervorming. Werkenden en ondernemers moeten op tijd kunnen anticiperen op de veranderingen in de pensioenopbouw. Daarbij is het ook belangrijk om alle partijen, sociale partners en zelfstandigenorganisaties actief te betrekken bij de voorbereiding en transitie. Omdat de maatregel vooral ingrijpend is voor zelfstandigen verdienen zij bijzondere aandacht. Daarbij moet goed

gekeken worden naar de mogelijkheden en wensen van zelfstandigen. Er zijn verschillende manieren om zelfstandigen te laten wennen aan een pensioenplicht, bijvoorbeeld door:

- in de transitie starten met een lagere vereiste premie en deze geleidelijk te verhogen tot het gewenste niveau
- auto-escalatie: in de eerste jaren na de start als zelfstandige beginnen met een lagere premie die geleidelijk automatisch wordt gehooofd; dit biedt ruimte om de onderneming te starten en tegelijkertijd te wennen aan de pensioenpremie.
- startende ondernemers pas na bijvoorbeeld drie jaar onder de premieplicht te laten vallen.

Ten slotte moeten de nodige bestaande drempels voor de toegang tot pensioenen worden geslecht. De pensioenen in de tweede pijler zijn niet altijd toegesneden op de behoeften (en betaalbaarheid) van zelfstandigen. Maar ook in de derde pijler is betere toegankelijkheid nodig om de tegemoet te komen aan de behoeften van zelfstandigen.

8. Conclusie

Dit rapport richt zich op de uitvoerings- en marktordeningsaspecten van een eventuele pensioenplicht voor Nederland. De keuze voor wel of niet een pensioenplicht valt buiten de probleemstelling van dit rapport. De twee uitvoeringsmodellen zoals geschetst in het Ibo-rapport *Pensioen in balans* vormt een uitgangspunt van dit rapport. Aan de hand van verschillende alternatieven laat het rapport zien dat invoering van een pensioenplicht in Nederland in beginsel mogelijk is op een manier die aansluit bij de institutionele context en past binnen de juridische randvoorwaarden.

De uitvoerings- en marktordeningsaspecten van een pensioenplicht hangen nauw samen met de wijze waarop de pensioenplicht wordt vormgegeven. Het rapport onderscheidt drie hoofdrichtingen voor pensioenplicht, waarvan de eerste twee op korte termijn het meest realistisch zijn:

- pensioenplicht voor werkgevers en zelfstandigen
- individuele pensioenplicht
- basis aanvullend pensioen voor alle werkenden

Bij ieder van deze varianten kan in beginsel worden gekozen tussen uitvoering door bestaande pensioenuitvoerders of door een standaarduitvoerder. Varianten met keuzevrijheid tussen uitvoerders bieden ruimte voor innovatie, maatwerk en kostenconcurrentie, maar doen ook een groot beroep op het 'doenvermogen' van deelnemers. Goede keuzebegeleiding en keuze-architectuur zijn essentieel om het risico op suboptimale keuzes, uitstelgedrag en misselling te beperken.

Bij de vormgeving van pensioenplicht moet gelet worden op de kans op ongewenste risico-selectie waarbij aanbieders zich vooral richten op 'goedkope' deelnemers, dat wil zeggen mensen met een kortere levensverwachting. Vooralsnog lijkt dergelijke selectie in Nederland beperkt voor te komen, maar dat kan veranderen als de markt door de verplichtstelling pensioenen in omvang groeit en de (internationale) concurrentie op de markt toeneemt. Ook kunnen consumenten meer mobiel worden op de markt als pensioenen transparanter worden en het pensioenbewustzijn toeneemt. In dat geval kan het nodig zijn om een systeem van risicoverevening (eventueel in combinatie met acceptatieplicht) in te voeren om zo voor een gelijk speelveld tussen aanbieder te zorgen en de prikkels voor selectie weg te nemen.

Een belangrijke vraag is hoe moet worden omgegaan met de specifieke uitgangspositie van zelfstandigen, onder meer door wisselende inkomens en liquiditeitsbehoeften. Differentiatie in regimes (bijvoorbeeld lagere minimuminleg of meer flexibiliteit in de opbouwfase) kan bijdragen aan draagvlak en effectiviteit. Vormen van flexibiliteit betreffen onder andere de mogelijkheid om – binnen grenzen – te schuiven met de premie in de tijd of de premie na

inleg enige tijd liquide te houden met verplichting dit binnen een bepaalde periode weer aan te vullen. Ook kan aan zelfstandigen de mogelijkheid worden geboden om pas na enkele jaren na de start te starten met pensioenopbouw; dit kan helpen om de startperiode voor zelfstandigen te overbruggen. Op deze manieren kan rekening worden gehouden met de speciale positie van zelfstandigen. Tegelijkertijd is deze differentiatie mogelijk politiek kwetsbaar, omdat zij spanning kan oproepen met het rechtvaardigheidsgevoel van werknemers. Ten slotte is de hoogte van de premie een belangrijke bepalende variabele, niet alleen uit oogpunt van gewenst pensioen, maar ook voor de uitvoeringsaspecten van de pensioenplicht. Dit rapport maakt onderscheid tussen een 'voldoende' en een 'adequaat' pensioen. Een 'voldoende' pensioen voorkomt dat werkenden na pensionering te veel terugvallen in inkomen; een adequaat pensioen is gericht op behoud van levensstandaard na pensionering. Een verplicht voldoende pensioen laat ruimte voor aanvullingen via arbeidsvoorwaardelijke regelingen en biedt zelfstandigen meer flexibiliteit.

Terwijl er goede argumenten bestaan om rekening te houden met de speciale positie van zelfstandigen, bestaat anderzijds de noodzaak om het stelsel eenvoudig te houden en zo uitvoeringskosten te beperken en het toezicht op de naleving te vergemakkelijken. Dit kan pleiten voor een uniforme regeling voor werknemers en zelfstandigen. Ook kan een aparte, ruimere regeling voor zelfstandigen een uitstralingseffect hebben naar werknemersregelingen; in dit verband wordt wel gewaarschuwd om niet het kind met het badwater weg te gooien.

Meer in het algemeen verdient ook de betekenis van een algemene pensioenplicht voor het huidige stelsel van verplichtstelling aandacht. Arbeidsvoorwaardelijke regelingen blijven belangrijk om - in aanvulling op de vereisten in de pensioenplicht - werknemers te ontzorgen en beschermen. Voorkomen moet worden dat een pensioenplicht tot een ongewenste verschraving leidt van bestaande regelingen.

Bij de mogelijke oplossingen voor de tekortschietende pensioenen van zelfstandigen wordt ook wel gesproken over een stelsel van automatische inschrijving met uittreedmogelijkheid ('auto-enrolment met opt-out'). Hierbij worden zelfstandigen automatisch ingeschreven bij een pensioenregeling maar met de mogelijkheid van om van de regeling af te zien. Stelsels met een dergelijke opt-out blijken internationaal effectief, maar slechts tot op zekere hoogte. In de meeste gevallen blijft de deelname verre van volledig. Bovendien gaat het steeds om - naar Nederlandse begrippen - lage premies. Het is daarom de vraag of dit voldoet aan de doelstelling van een effectieve oplossing voor de witte en grijze vlek en het pensioenprobleem van zelfstandigen in Nederland.

Alles overziend is een pensioenplicht voor alle werkenden haalbaar, maar niet zonder keuzes en consequenties. De grootste risico's liggen niet zozeer in juridische belemmeringen, ook al heeft de vormgeving juridische gevolgen, maar in complexiteit, uitvoerbaar-

heid en maatschappelijk draagvlak. Voor beleidsmakers betekent dit dat eenvoud, geleidelijkheid en duidelijke communicatie cruciaal zijn. Voor professionals in de pensioensector ligt de uitdaging in het ontwikkelen van uitvoerbare, begrijpelijke en flexibele oplossingen die recht doen aan de heterogeniteit van werkenden, zonder de kernfunctie van pensioen – inkomenszekerheid op lange termijn – uit het oog te verliezen.

Waar de balans tussen de verschillende aspecten moet liggen vergt een brede maatschappelijke afweging. Indien een pensioenplicht wordt ingevoerd, is de keuze voor het uitvoeringsmodel dan ook in essentie een politieke beslissing. Dit rapport beoogt daarbij een inhoudelijke basis te bieden door de belangrijkste marktordeningsaspecten te analyseren en de potentiële risico's van de verschillende oplossingsrichtingen in kaart te brengen.

Literatuur

- Actuarieel Genootschap. (2016). *Een verkenning van een pensioenstelsel op basis van het zorgmodel*.
- Autoriteit Financiële Markten (AFM). (2023a). *Onderzoek naar ‘derde pijler’: drempels voor consumenten*.
- Autoriteit Financiële Markten (AFM). (2023b). *Verlaag drempels in de derde pijler*.
- Autoriteit Financiële Markten (AFM). (2025). *Voorkom teleurstellingen: ontwikkel toekomstbestendige derdepijlerpensioenproducten*.
- Bangma, K., van Eekelen, L., van Ewijk, C., Kamminga, K., Koetsier, I., Kortleve, N., Lambregts, T., Lewin, E., Sterk, R., Valentijn-Breedveld, E., Wilthagen, T., & Zurkainan, A. (2021). *Toekomst arbeidsmarkt en pensioen: Een verkenning voor de langere termijn* (Netspar Occasional Paper No. 01/2021). Netspar.
- Beer, P. de, & Sauvage Nolting, R. de. (2024). *Balanceren op de cao-helling: Oorzaken van de daling van de cao-dekkingsgraad en wat eraan te doen is* (Publicatie 27). De Burght.
- Bello, P., Brugiavini, A., & Galasso, V. (2024). Annuity puzzle: Evidence from a Swiss pension fund. *Journal of Risk and Insurance*, 91, 653–696.
- Beshears, J., Choi, J. J., Laibson, D., & Madrian, B. (2008). The importance of default options for retirement saving outcomes: Evidence from the United States. In S. J. Kay & T. Sinha (Eds.), *Lessons from pension reform in the Americas* (pp. 59–87). Oxford University Press.
- Biesenbeek, C., et al. (2022). *Werkenden met tekortschietend pensioen: Oplossingsroutes voor de witte en grijze vlek en de pensioenopbouw van zelfstandigen* (Netspar Occasional Paper 05/2022). Netspar.
- Berk, S. H., Choi, J. J., Garg, J., Beshears, J., & Laibson, D. (2024). *Automating short-term payroll savings: Evidence from four large UK experiments* (NBER Working Paper No. 32581).
- Choi, J. J., Laibson, D., Cammarota, J., Lombardo, R., & Beshears, J. (2024). *Smaller than we thought? The effect of automatic savings policies* (Working Paper 32828). NBER
- Derbie, E., Mackie, K., & Mortenson, J. (2023). Worker and spousal responses to automatic enrolment. *Journal of Public Economics*, 223.
- Ewijk, C. van, Lutjens, E., Ponds, E., & Starink, B. (2024). *Pensioen voor alle werkenden* (Netspar Design Paper 249). Netspar.
- Ewijk, C. van, Meijdam, L., & Ponds, E. (2022). *NDC-pensioen: bruikbaar alternatief voor Nederland?* (Netspar Design Paper 213). Netspar.
- Hagen, J., Hoder, M., & Hurwitz, A. (2024). *Health shocks, risk preferences and annuity choices* (IFAU Working Paper No. 4).
- Knoef, M. G., Been, J., Caminada, K., Goudswaard, K. P., & Rhuggenaath, J. (2017). *De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen* (Netspar Industry Paper Series). Netspar.
- Lever, M., Ponds, E., Cox, R., & García Huitrón, M. (2015). *Internationale vergelijking van kapitaalgedekte pensioenstelsels* (Netspar Brief). Netspar.
- Nest Insight. (2025). *Simplifying retirement savings for self-employed people*. Nest.
- Rijksoverheid. (2024). *Pensioenopbouw in balans, lbo pensioenopbouw*, Den Haag.
- Stichting van de Arbeid. (2024). *Pensioenopbouw zelfstandigen in de tweede pijler* (Advies, 22 maart 2024).
- Vereniging Zelfstandigen Nederland. (2022). *Visienota “Inclusief Perspectief”: Oplossingen voor een moderne arbeidsmarkt volop ruimte en zekerheid voor zelfstandig ondernemers zonder personeel*

Appendix A. Initiatiefvoorstel Zelfstandigenwet

De leden van de Tweede Kamer Aartsen, Vijlbrief, Van Dijk en Flach (van de partijen VVD, D66, CDA en SGP) hebben in het voorjaar van 2025 het initiatiefvoorstel Zelfstandigenwet gepubliceerd. Inmiddels heeft het plan voor een zelfstandigenwet ook een plek gekregen in het coalitieakkoord van 30 januari 2026. Het initiatiefvoorstel had drie doelen. Ten eerste, het bieden van rechtszekerheid voor zelfstandigen en opdrachtgevers. Ten tweede, de wetgeving beter laten aansluiten bij de moderne arbeidsmarkt en erkenning van de behoefte aan autonomie van een grote groep zelfstandigen. En ten derde, het creëren van een gelijk speelveld op de arbeidsmarkt en de sociale bescherming van zelfstandigen verbeteren.

Het initiatiefvoorstel wil een einde maken aan de aanhoudende onduidelijkheid over de arbeidsrelatie tussen zzp'er en opdrachtgever. De vraag wanneer iemand als zelfstandige kan werken voor een zakelijke opdrachtgever moet volgens het voorstel aan de hand van drie toetsen worden beantwoord:

1. *Zelfstandigentoets*: Is iemand echt een zelfstandige?
2. *Werkrelatietoets*: zijn er belemmeringen om als zelfstandige te werken?
3. *Sectoraal rechtsvermoeden*: sommigen sectoren hebben een hoger risico op schijnzelfstandigheid.

Pensioenvoorziening

De initiatiefnemers stellen voor om het hebben van een adequate pensioenvoorziening een voorwaarde te laten zijn is om als zelfstandig ondernemer te mogen werken. Dit zorgt niet alleen voor een betere sociale bescherming van zelfstandigen maar draagt ook bij aan een gelijk speelveld met werknemers.

Enkele observaties op het onderdeel pensioenvoorziening

- In wezen leidt dit voorstel tot een pensioenverplichting van zelfstandigen, ook al volgt dit niet zo expliciet uit het voorstel. Het voorstel bevat nog geen exact plan over hoe dit moet worden vormgegeven. Ook het begrip 'pensioenvoorziening' is niet gedefinieerd, bijvoorbeeld of ook voorzieningen in de zogenoemde vierde pijler (eigen woning, beleggingspanden) daartoe gerekend worden.
- Het voorstel leidt tot een verschil in positie tussen de zelfstandige op wie een wettelijke pensioenplicht komt te rusten en de werknemer op wie geen wettelijke pensioenplicht rust.
- Verheldering van het onderscheid tussen werknemer en zelfstandig draagt bij aan de oplossing van de witte vlek. Het verzekert echter nog niet dat alle werkgevers een

adequate pensioenregeling voor hun werknemers treffen en biedt daardoor nog geen afdoende oplossing voor de witte en grijze vlek.

- Zelfstandigen die niet onder de pensioenverplichting willen vallen, zouden in een andere juridische hoedanigheid kunnen gaan werken (als DGA). Een wettelijke pensioenplicht die voor alle werkenden komt te gelden, kan dit voorkomen.

Appendix B. Juridische randvoorwaarden en coördinatieverordening

De invulling en organisatie van zowel wettelijke socialezekerheidsregelingen als pensioenvoorzieningen in tweede en derde pijler is een nationale keuze. De EU stelt hier geen dwingende voorschriften. Wel is bij de vormgeving rekening te houden met een aantal verplichtingen vanuit het EU-recht. Voor sociale zekerheid betreft dit de Coördinatieverordening, voor pensioenfondsen en ppi's de EU Richtlijn voor instellingen voor bedrijfstakpensioenvoorziening (IBPV of IORP) en voor verzekeraars de richtlijnen Solvency-richtlijnen. Zoals al opgemerkt zullen bij keuze van aanbieder ook buitenlandse instellingen toegang hebben tot de markt voor uitvoering van de pensioenplicht.

Coördinatieverordening socialezekerheidsstelsels

Deze Verordening (EG/883/2004) regelt de coördinatie van socialezekerheidsstelsels. De Verordening geeft aanwijzingsregels over het toepasselijke recht en bescherming van rechten bij het zich bewegen naar een andere lidstaat. In verband met het laatste gelden diverse administratieve verplichtingen om de berekening van aanspraken bij te houden. De Verordening is van toepassing op verschillende takken van sociale zekerheid, waaronder uitkeringen bij ouderdom, maar alleen wanneer een regeling berust op wetgeving. Art. 1, sub l van de Verordening bepaalt dat onder 'wetgeving' wordt verstaan de wetten, regelingen, statutaire bepalingen en alle andere uitvoeringsmaatregelen die betrekking hebben op de in art. 3, lid 1, bedoelde takken van sociale zekerheid. De door wetgeving verbindend verklaarde contractuele bepalingen, zoals de Nederlandse verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenregeling, vallen niet onder het begrip wetgeving.³² Alle drie de beschreven modellen voor een pensioenplicht zijn op wetgeving gebaseerd. Op grond van artikel 3 lid 2 van de Verordening is deze ook van toepassing op 'de stelsels betreffende de verplichtingen van een werkgever'. Wanneer dat het geval is, is niet scherp geregeld. Een wettelijke regeling betreffende een aangewezen tak van sociale zekerheid, dus onder meer prestaties bij ouderdom, zullen grote kans hebben onder de Verordening te vallen.³³ De rechtspraak is terughoudend om uitzonderingen op de werking van de Verordening aan te nemen. In ieder geval vallen regelingen die een minimumpensioen waarborgen wel onder de Verordening.³⁴ Naarmate de wetgeving meer keuzevrijheid geeft om niet in het stelsel deel te nemen (door bijvoorbeeld opt-out) zou misschien te redeneren zijn dat er geen wetgeving is in de zin van de Coördinatieverordening. In de memorie van

32 Tenzij een lidstaat een verklaring aflegt dat de Coördinatieverordening van toepassing is, hetgeen Nederland niet heeft gedaan.

33 Zie F.J.L. Pennings, Europees sociale zekerheidsrecht, 2022/5.3.5.

34 Zie Pennings, a.w., 2022/12.6.

toelichting op het voorstel voor de Wet basisverzekering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen is opgemerkt dat het begrip wetgeving in de Verordening ruim moet worden uitgelegd met dit beschreven gevolg 'Daardoor vallen, naast de publieke verzekering, ook de private verzekeringen op basis waarvan een opt-out uit de publieke verzekering plaatsvindt onder de werkingssfeer van de verordening. Doorslaggevend hierbij is dat de opt-out verzekering niet vormvrij is. In artikel 11 van dit wetsvoorstel is een aantal vereisten gesteld waaraan de opt-out verzekeringen moeten voldoen. De wettelijke vereisten raken de wezenskenmerken van de verzekering. Als gevolg hiervan kwalificeert dit wetsvoorstel in zijn geheel als een invaliditeitsregeling waarop de verordening van toepassing is.' Dat genoemde artikel 11 bevat specifieke regels waar een arbeidsongeschiktheidsregeling aan moet voldoen, waaronder bepalingen over de hoogte van de uitkering.

Er is derhalve een grote kans dat, wetgeving houdende een pensioenplicht onder de werking van de Coördinatieverordening vallen. Dat heeft gevolgen voor de (administratieve) organisatie van de uitvoering. Indien evenwel de pensioenplicht de mogelijkheid van opt-out zonder de verplichting een alternatieve voorziening te treffen of zonder veel verdere voorwaarden, is er mogelijk geen 'wetgeving' in de zin van de verordening.

Vrijheid ondernemerschap

Het Handvest van de grondrechten van de EU erkent de vrijheid van ondernemerschap 'overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken'. Een verplichting voor zelfstandigen om een deel van hun ondernemingsvermogen aan pensioen te besteden, zou als een inmenging in de vrijheid van ondernemerschap kunnen worden gezien. De vraag is echter of een verplichting ten aanzien van pensioenpremie-betalingen wel onder het Handvest vallen, nu de EU hierover geen voorschriften kent. Hiernaast is een inbreuk op de vrijheid van ondernemerschap te rechtvaardigen als er met wetgeving een sociaal belang wordt nagestreefd. Daar zal een verplichte pensioenregeling wel aan voldoen, mits de premiebetalingsverplichting beperkt is.

Mededingingsrecht

Er geldt op grond van het Europees verdrag (VWEU)³⁵ de vrijheid van mededinging. Als een onderneming een dienst van algemeen economisch belang uitvoert, is een inbreuk op die vrijheid evenwel gerechtvaardigd indien toepassing van het mededingingsrecht de vervulling van de opgedragen bijzondere taak zou verhinderen. Deze rechtvaardiging is aangenomen in de rechtspraak van het Hof van Justitie EU voor de verplichtstelling van bedrijfstakpensioenfondsen mede vanwege met die verplichtstelling ingevulde solidariteit, waardoor bedrijfstakpensioenfondsen zonder de verplichtstelling niet economisch houdbaar zouden

35 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

kunnen functioneren. Een dergelijke rechtvaardiging moet ook aangevoerd kunnen worden als een bepaald instituut een exclusief recht zou krijgen om de pensioenplicht uit te voeren. Wanneer er keuzevrijheid is van aanbieders is, is er geen strijd met het mededingingsrecht aan de orde.

Taakafbakening

De regels over taakafbakening – kort gezegd: de beperkingen voor dienstverrichting door pensioenfondsen in vergelijking met verzekeraars – zijn een uitvloeisel van een Nederlandse keuze voor een bepaalde vormgeving van de marktordening. Een vormgeving die beoogt oneerlijke concurrentie door pensioenfondsen met andere pensioenuitvoerders tegen te gaan. Deze kan in theorie aangepast worden, maar het is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande instituties niet aan te bevelen de regels over taakafbakening in verband met een pensioenplicht aan te passen. Dat zou een ingrijpen in bestaande structuren meebrengen met vergaande gevolgen.

Appendix C. Flexibiliseringsmogelijkheden op grond van Pensioenwet en fiscaal

In de Pensioenwet en de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964) zijn verschillende flexibiliseringsmogelijkheden voor pensioenuitkeringen opgenomen. De wet- en regelgeving geeft aan wat de mogelijkheden en wat de grenzen zijn. Deelnemers kunnen hier niet rechtstreeks een beroep op doen, omdat deze mogelijkheden in de pensioenregeling moeten zijn opgenomen. De flexibiliseringsmogelijkheden zijn de volgende.

Vervroegen of uitstellen van de ingangsdatum

Op grond van artikel 62 lid 1 onder b Pensioenwet kan de ingangsdatum van het ouderdomspensioen worden vervroegd of uitgesteld. Artikel 18a, vierde lid, onderdeel a Wet LB 1964 bepaalt dat een ouderdomspensioen niet eerder ingaat dan op de eerste dag van de kalendermaand waarin de werknemer of gewezen werknemer de leeftijd bereikt die tien jaar lager is dan de voor het desbetreffende jaar geldende AOW-leeftijd en niet later dan het tijdstip waarop de werknemer of gewezen werknemer de leeftijd bereikt die vijf jaar hoger is dan zijn AOW-leeftijd. In de pensioenregeling mag evenwel een ingangsdatum die eerder ligt dan de tien jaar voor de geldende AOW-leeftijd zijn opgenomen.

Variabilisering uitkeringen

Uiterlijk op de ingangsdatum van het pensioen kan de pensioendeelnemer kiezen voor variatie in de hoogte van het ouderdomspensioen. Dat kan in de vorm van een hoog-laag of een laag-hoog uitkering. De hoogte van de uitkeringen van ouderdomspensioen kan zo variëren, mits de laagste uitkering niet minder bedraagt dan 75 procent van de hoogste uitkering (artikel 62 en 63 Pensioenwet en artikel 18d, eerste lid, Wet LB 1964).

AOW-overbrugging

Een pensioenuitkering kan eerder ingaan dan de AOW-leeftijd. Op grond van de Pensioenwet is toegestaan dat een pensioenuitkering die eindigt bij de datum van de AOW-leeftijd niet conform de hoofdregel levenslang is (artikel 15 Pensioenwet). In aanvulling op de hierboven genoemde variabiliseringsmogelijkheid blijft tot de AOW-leeftijd een bedrag van maximaal € 2.357 per maand buiten aanmerking bij beoordeling van de 75 procent grens (bedrag 2026, artikel 18d, tweede lid, Wet LB 1964).

Uitruil

Op grond van artikel 60 Pensioenwet kan partnerpensioen worden geruild voor een hoger en/of eerder ingaand ouderdomspensioen en op grond van artikel 61 en 61a Pensioenwet kan ouderdomspensioen worden geruild voor partnerpensioen een en ander met inacht-

neming van de in die artikelen genoemde voorwaarden. Het is op grond van artikel 18d, vijfde lid, Wet LB 1964 onder voorwaarden toegestaan de maxima voor de hoogte van het partnerpensioen bij overlijden voor pensioendatum respectievelijk wezenpensioen te overschrijden als dat het gevolg is van onderlinge ruil van pensioensoorten. De ruil van pensioen kan plaatsvinden op ieder moment, maar niet meer nadat het pensioen is ingegaan. De ruil moet plaatsvinden op basis van algemeen aanvaarde actuariële grondslagen. Voor het ouderdomspensioen en het partnerpensioen bij overlijden op of na pensioendatum is een dergelijke bepaling niet nodig, omdat hiervoor met ingang van 1 juli 2023 voor aan de Wet toekomst pensioenen aangepaste pensioenregelingen geen begrenzing meer op de hoogte van de uitkering plaatsvindt.

Appendix D. Fiscale behandeling premies beroepspensioenregelingen

In artikel 3.18 Wet IB 2001 is een regeling opgenomen met betrekking tot de aftrekbaarheid van premies voor beroepspensioenen. Dergelijke pensioenen moeten binnen het fiscale kader blijven, zoals dat is opgenomen in hoofdstuk IIB van de Wet LB en ook binnen de grenzen van de specifieke regelgeving voor IB-ondernemers op grond van artikel 3.18, lid 5 Wet IB 2001. Voor aftrek geldt dat de premies zijn gebaseerd op een inkomen dat niet hoger is dan het voor dat jaar geldende pensioengevend inkomen van de belastingplichtige. Voor zover de premies zijn gebaseerd op een hoger inkomen dan het geldende pensioengevende inkomen, zijn de premies niet aftrekbaar.

Onder het pensioengevend inkomen wordt verstaan de winst uit onderneming van drie jaar voor het jaar van premiebetaling, voordat deze is beïnvloed door de toevoeging aan en afnemings van de ondernemersaftrek, waarbij de in het betreffende jaar ten laste van de winst gebrachte premies uit hoofde van de beroepspensioenregeling buiten beschouwing blijven. Volgens de parlementaire geschiedenis is gekozen om winst van het derde kalenderjaar voorafgaande aan het jaar van premiebetaling (t-3) tot uitgangspunt te nemen om belastingplichtigen voldoende tijd te geven het pensioengevend inkomen vast te stellen voorafgaande aan het jaar van pensioenopbouw (MvT, Kamerstukken II 2012/13, nr. 33 403, nr. 3, p. 23, 24).

Wanneer het pensioengevend inkomen door ziekte, arbeidsongeschiktheid of zwangerschap is verlaagd, mag voor de opbouw van een hoger inkomen worden uitgegaan. Daarvoor zijn regels gegeven in artikel 11d van het Uitvoeringsbesluit IB 2001 (UBIB 2001). Uitgegaan mag worden van het gemiddelde van het inkomen in de vijf voorgaande jaren waarin geen sprake was van ziekte, arbeidsongeschiktheid of zwangerschap.

Artikel 11e van het UBIB 2001 bepaalt dat ondernemers de eerste drie jaar van deelneming als niet-werknemer aan een beroepspensioenregeling voor hun pensioengevend inkomen mogen uitgaan van een schatting. Daarmee wordt voorkomen dat belastingplichtigen gedurende de eerste drie jaar van deelname aan de beroepspensioenregeling geen inkomen zouden hebben om de fiscale ruimte aan te relateren. Ingeval de belastingplichtige met betrekking tot de schatting echter te kwader trouw is, is de (gecorrigeerde) winst uit onderneming van het jaar zelf bepalend voor de fiscale ruimte.

Om de gevolgen van fluctuerende inkomsten voor het partner- en wezenpensioen te mitigeren bepaalt artikel 11f van het UBIB 2001 dat het gemiddelde pensioengevend inkomen over de laatste vijf kalenderjaren voorafgaande aan het overlijden bepalend is, tenzij een kortere periode is deelgenomen aan de betreffende pensioenregeling. Het vierde lid van artikel 3.18 Wet IB 2001 geeft enige handvatten om de toepasselijke artikelen uit de Wet LB toe te kunnen passen op beroepspensioenregelingen van IB-onderne-

mers. Hiertoe wordt een vertaling gegeven van enkele termen uit de Wet LB. Het betreft hier de termen 'werknemer', 'gevallen voorzien bij of krachtens de Pensioenwet', 'dienstjaar', 'pensioengevend loon' en 'dienstbetrekking'.

Appendix E. Strategisch gedrag: werkenden

Aan de kant van de werkenden kan onderscheid gemaakt tussen kostenopdrijvend gedrag ('moral hazard') en adverse selectie ('adverse selection'). Beide zijn het gevolg van asymmetrische informatie, waarbij de aanbieder over minder informatie beschikt dan het individu zelf (of wanneer de aanbieder geen gebruik mag maken van de informatie, zoals bij een acceptatieplicht of vanwege gelijke behandeling).

Van moral hazard is sprake bijvoorbeeld wanneer men bij de keuze van levensstijl rekening houdt met de vraag of men wel of niet pensioen heeft. Dit is echter in praktijk minder voor de hand liggend. Wel is het denkbaar dat mensen hun pensioenopbouw minimaliseren erop speculerend dat zij na pensionering gebruik kunnen maken van inkomensafhankelijke regelingen en toeslagen. Ook deze vorm van strategisch gedrag is – voor een rationele deelnemer – minder waarschijnlijk; het voordeel van het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen weegt voor de meesten niet op tegen het fiscale voordeel van pensioensparen.³⁶ Niettemin is niet uitgesloten dat mensen te weinig voor pensioensparen in de hoop dat de overheid of anderen hen uit de brand helpen als later het pensioen tegenvalt.

Selectief gedrag kan zich voordoen bij de keuze tussen verschillende van regelingen; dit is een normale vorm van selectie waarbij men het meest passende product kiest. Met 'adverse selection' wordt het effect bedoeld dat vooral de 'slechte risico's' gebruik maken van een verzekering. Bij pensioen betreft dit de mensen met een hoge levensverwachting; zij hebben naar verwachting het meeste profijt van een pensioenregeling. Iets soortgelijks geldt bij de mogelijkheden om pensioen binnen de uitkeringsfase naar voren te halen via bijvoorbeeld een hoog/laag pensioen, eerdere pensionering of een eenmalige opname (lump sum). Dit is relatief aantrekkelijk voor deelnemers met een korte levensverwachting, waardoor de kans bestaat dat vooral de 'dure' deelnemers (met een lange levensverwachting) in het fonds overblijven.

Dergelijke adverse selectie kan een kosten-opdrijvend effect hebben op de regeling. In beginsel zouden uitvoerders dit kunnen voorkomen door differentiatie in de prijs van pensioen in lijn met de levensverwachting van het individu, als dit is toegestaan. Ook zouden verzekeraars rekening kunnen houden met verschillen in gezondheid (en levenswijze) van consumenten, mits zij althans dezelfde informatie hebben over de levensverwachting als de consument. Anders dan bij individuele levensverzekeringen – een overlijdensrisico- of 'kortlevenverzekering' – is een medische keuring bij een langlevenverzekering zoals het pensioen

³⁶ Volgens het Ibo rapport *Pensioenopbouw in Balans* uit 2024 leidt de omkeerregel voor pensioenen tot een impliciete subsidie op pensioenopbouw van circa 5%; dit voordeel weegt voor de gemiddeld werkende ruimschoots op tegen het voordeel van het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen.

niet gebruikelijk.^{37,38}

In hoeverre van adverse selection in praktijk voorkomt, is een empirische kwestie. De meeste consumenten zijn zich waarschijnlijk niet bewust van deze mogelijkheid en laten zich bij pensioenkeuzes vooral leiden door andere, voor hen belangrijkere, factoren, zoals het gewenste tijdpad van de uitkering van het pensioen. Bovendien zit in bestaande instituties vaak al een zeker remmend effect besloten. Zo wordt ook het opnemen van een eenmalig bedrag bij pensionering ontmoedigd door het progressieve karakter van de belastingen. De fiscaliteit is reden waarom bijvoorbeeld in het VK bij het vrijgeven van de uitkeringsfase de meeste mensen hun opgebouwde kapitaal bij pensionering toch weer omzetten in een lijfrente. Niettemin worden in onderzoek wel indicaties gevonden voor enig strategisch gedrag op basis van de individuele levensverwachting.³⁹

37 Bij het individueel regelen van nabestaandenpensioen wordt daarentegen meestal wel medisch gekeurd. Het nabestaandenpensioen is wat dat betreft vergelijkbaar met een levensverzekering. Hiermee wordt voorkomen dat mensen met een slechte prognose zich extra verzekeren. De medische toetsing is nodig om strategisch gedrag ('moral hazard') tegen te gaan.

38 Bij uitruil van ouderdomspensioen en partnerpensioen kan in sommige gevallen wel een gezondheidsverklaring gevraagd, maar meestal gericht op het kortlevenrisico van de partner.

39 Empirisch bewijs voor dergelijk strategisch gedrag is te vinden in Bello e.a., 2024. en Hagen e.a. (2024)



Network for Studies on
Pensions, Aging and Retirement

Dit is een publicatie van Netspar
Augustus 2026

T +31 13 466 2109
E info@netspar.nl

netspar.nl