

Samenvatting en conclusie

In de kabinetsreactie op het SER-advies 'Zzp'ers in beeld' is onderzoek toegezegd naar de oorzaken van de beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en naar mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor. Dit rapport geeft invulling aan deze toezegging en brengt tevens de mogelijkheden in kaart om de pensioenopbouw van zelfstandigen te stimuleren.

Op zich is de informatie over pensioen van zelfstandigen beperkt. Daarom heeft het kabinet in het kader van dit onderzoek aanvullende informatie verzameld. Zo is voor dit onderzoek het CBS gevraagd om de inkomens- en vermogenspositie van gepensioneerde zelfstandigen te onderzoeken, zijn extra vragen aan het zzp-panel van EIM gesteld en is in focusgroepen met zelfstandigen van gedachten gewisseld over hun pensioenopbouw en hun overwegingen daarbij.

Grote verschillen binnen groep zelfstandigen

Om een scherper beeld te krijgen van de pensioensituatie van zelfstandigen is onderzoek gedaan naar de inkomenssituatie van reeds gepensioneerde zelfstandigen en naar de pensioenopbouw door nog actieve zelfstandigen in de jaren 2009 en 2010. Met behulp van deze gegevens is een inschatting gemaakt van het te verwachten pensioenresultaat dat deze mensen zullen kunnen bereiken. Dat heeft het volgende opgeleverd:

- De huidige groep gepensioneerde zelfstandigen hebben, voor zover kan worden overzien, op life time-basis een vervangingsinkomen dat vergelijkbaar is met dat van werknemers. Binnen deze groep lijkt een eventueel tekort aan pensioeninkomen ten opzichte van werknemers te worden gecompenseerd door een hoger vermogen.
- De groep nog niet gepensioneerde zzp-ers die meer dan 15 uur per week aan zijn onderneming besteedt omvat circa 400.000 mensen. Binnen deze groep is – op basis van de gegevens van 2009 en 2010 – de volgende onderverdeling te maken:
 - Circa 70.000 (2009), respectievelijk 100.000 mensen (2010) ontvangen na pensionering minder dan 50% van hun huidige bruto jaarinkomen. Dit is 17% (2009), dan wel 25% (2010) van de bovengenoemde groep zzp-ers. Binnen deze groep bouwt 55.000 (2009), respectievelijk 65.000 (2010) geen pensioen op en 15.000 (2009) en 35.000 (2010) wel.
 - Circa 95.000 (2009), respectievelijk 105.000 mensen (2010) ontvangen na pensionering tussen de 50% en 70% van hun bruto jaarinkomen. Dit is 24% (2009) en 26% (2010) van bovengenoemde groep zzp-ers. Hiervan bouwt 45.000 (2009), respectievelijk 60.000 (2010) geen pensioen op. Voor hen vervangt vooral de AOW hun huidige inkomensniveau. De overige 50.000 (2009), respectievelijk 45.000 (2010) bouwt wel pensioen op.
 - Circa 235.000 (2009), respectievelijk 195.000 (2010) zzp-ers ontvangen na pensionering tenminste 70% van hun huidige bruto jaarinkomen. Dit is dus 59% (2009), respectievelijk 49% (2010). Van de 90.000 (2009), respectievelijk 75.000 (2010) zzp-ers die geen pensioen opbouwt is de AOW de belangrijkste inkomensvervanger. De overige 145.000 (2009), respectievelijk 120.000 (2010) zzp-ers bouwen wel pensioen op.

Het onderzoek naar de jaarcijfers van pensioenopbouw geeft een ander beeld dan de uitkomsten van het onderzoek naar pensioenopbouw op life time-basis. Mogelijke oorzaken daarvan zijn dat het gedeeltelijk andere typen zelfstandigen betreft (de pensioenopbouw op life time-basis betreft ook meer kapitaalintensieve ondernemingen) en dat de conjuncturele situatie tussen de beide waarnemingen verschilt (life time-basis 2008 versus pensioenopbouw in de crisisjaren 2009 en 2010).

Ontwikkeling naar de toekomst: verschillen nemen mogelijk toe

Hoewel dat zeker niet voor de gehele groep zelfstandigen geldt, duiden de cijfers uit 2009 en 2010 erop dat de pensioensituatie van ca 70.000 tot 100.000 zzp-ers¹ aanzienlijk slechter is dan die van werknemers. Als de groei van het aantal zelfstandigen doorzet en steeds meer mensen een deel van hun leven als zelfstandige werkzaam zijn, dan zal dit in de toekomst nog sterker kunnen gaan gelden.

Daarbij moet nog worden bedacht dat bij de bovenstaande prognose is verondersteld dat zelfstandigen die in 2009 en 2010 iets aan pensioenopbouw deden, dit ook tot hun pensioen blijven doen. Bij deze veronderstelling passen tenminste twee kanttekeningen: zowel uit gesprekken met zelfstandigen als uit vergelijking van de jaren 2009 en 2010 blijkt dat pensioenopbouw gevoelig is voor de economische situatie. Daarnaast hebben zelfstandigen soms andere prioriteiten dan pensioenopbouw. Dit kunnen legitieme bestedingen als investeringen in het eigen bedrijf of woning zijn. Ook moet de rationaliteit van individuen ten aanzien van beslissingen omtrent de oude dag echter niet worden overschat. Ten eerste, wanneer keuzeproblemen bijzonder complex zijn en als de kosten (ver) voor de baten uitgaan, kan het keuzegedrag in de praktijk (sterk) afwijken van de door personen zelf geformuleerde lange termijn behoeftes. Pensioenen vormen bij uitstek een terrein waar dit soort problemen speelt. Ten tweede vertonen veel mensen, ook zelfstandigen, uitstelgedrag. Zij schuiven het organiseren van een pensioenvoorziening voor zich uit. Net als andere mensen die zelf verantwoordelijk zijn voor hun pensioen, hebben zelfstandigen door deze twee factoren vaak niet de discipline om gedurende hun hele arbeidzame leven voldoende te sparen voor een adequaat pensioen. Ten derde maken zelfstandigen soms een inadequate inschatting van het bedrag dat ze moeten reserveren om na pensionering de dan gewenste levensstandaard te bereiken. Ten vierde hebben mensen te maken met risico's in pensioenproducten. Die risico's, zoals een stijgende levensverwachting en dalende aandelenkoersen, kunnen onvoldoende afgedekt zijn. Bij deze oorzaken lijkt ook de beperkte organisatiegraad van zzp-ers hen parten te spelen. Hierdoor missen zij eventuele collectiviteitsvoordelen die werknemers (vanwege de verplichtstelling) wel hebben.

Overigens is bekend dat zelfstandigen de huidige fiscale mogelijkheden niet maximaal benutten. De omvang en de vormgeving van de fiscale faciliteiten voor oudedagsvoorzieningen vormen dan ook geen beperking voor de pensioenopbouw van zelfstandigen ten opzichte van werknemers.

Instrumenten om de pensioenopbouw van zelfstandigen te stimuleren

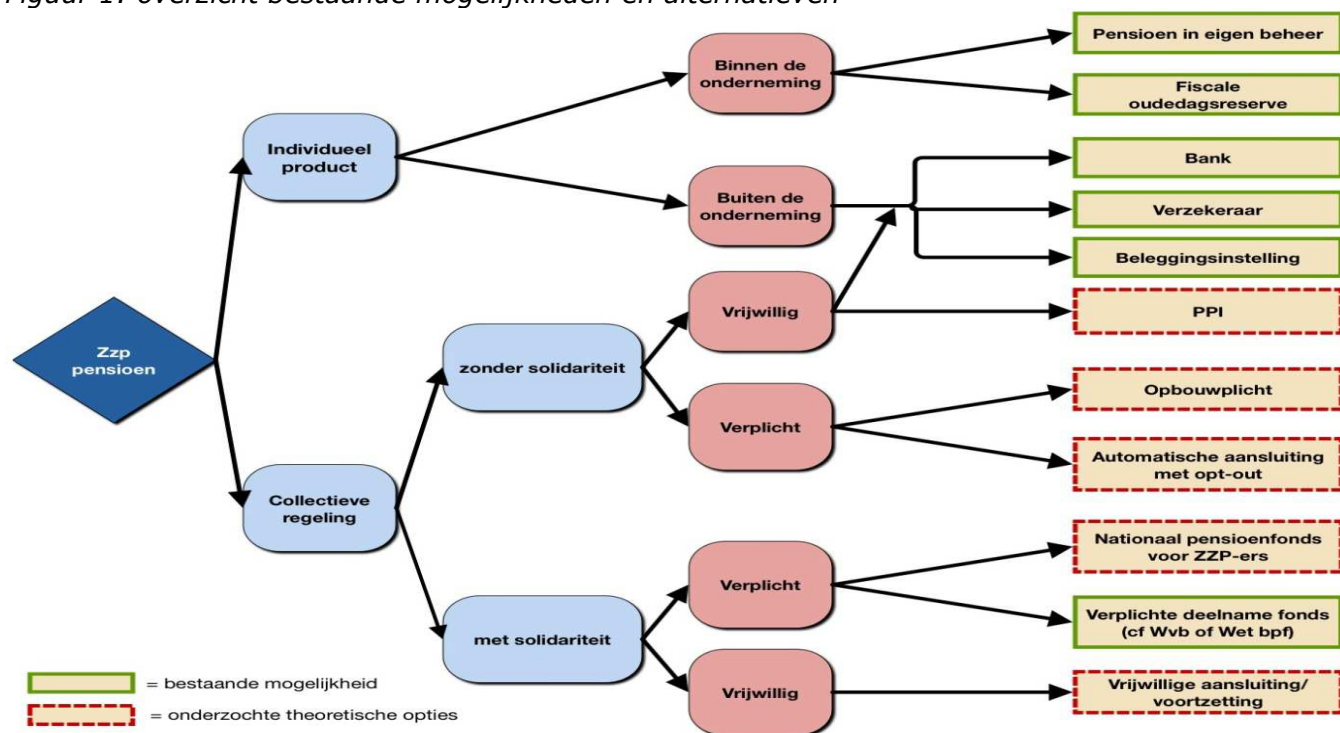
Dit rapport bevat een inventarisatie van de mogelijkheden om de pensioenopbouw van zelfstandigen verder te bevorderen. Deze zijn als volgt gerubriceerd:

- Individuele producten versus collectieve regelingen.
- In geval van collectieve regelingen:
 - Met / zonder solidariteitselementen
 - Deelname vrijwillig / verplicht.

In figuur 1 zijn de bestaande mogelijkheden en de in hoofdstuk 4 besproken alternatieven schematisch weergegeven.

¹ Dit betreft 17% tot 25% van de naar schatting 400.000 zelfstandigen zonder personeel die vooral hun eigen arbeid aanbieden, meer dan 15 uur per week aan hun onderneming besteden en geen medeondernemer hebben. Het aantal is gebaseerd op een extrapolatie van de opbouw in 2009 en 2010.

Figuur 1: overzicht bestaande mogelijkheden en alternatieven²



De analyse van deze instrumenten leidt tot de volgende conclusies:

- Het effect van het verder stimuleren van individuele pensioenopbouw is onduidelijk. Op dit moment zijn zelfstandigen zelf verantwoordelijk voor hun pensioen en zijn ze doorgaans in de praktijk aangewezen op vrijwillige, individuele producten. Daarbij kunnen ze gebruik maken van verschillende door de overheid gefaciliteerde mogelijkheden voor het opbouwen van een oudedagsvoorziening. Binnen het huidige kader kunnen nog enkele stappen worden gezet om mensen te helpen bij het individuele keuzeproces ten aanzien van producten gericht op de oudedagsvoorziening, zoals informatieverstrekking op maat. Tegelijkertijd is de mate waarin deze maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan een hogere pensioenopbouw onduidelijk, omdat ze niet specifiek gericht zijn op het voorkomen van uitstelgedrag, respectievelijk op mensen met beperkte zelfbeheersing.
- Naast individuele regelingen waarvan zelfstandigen veelal gebruik maken, kunnen collectieve regelingen zonder solidariteitselementen aantrekkelijk zijn omdat de deelnemers kunnen profiteren van eventuele schaalvoordelen. Het huidige stelsel biedt volop mogelijkheden voor (organisaties van) zelfstandigen om in de derde pijler vrijwillige collectieve regelingen aan te bieden. Dat kan bij bestaande verzekeraars, banken of beleggingsinstellingen. Het is ook al mogelijk dat zelfstandigen zelf een verzekeraar of beleggingsinstelling oprichten, waarbij ze grote vrijheid hebben om een regeling vorm te geven en waarbij vertegenwoordigers van zelfstandigen betrokken zijn bij de uitvoering. Dergelijke vrijwillige collectieve regelingen zijn evenwel geen panacee: ook hier moeten zelfstandigen elk individueel beslissen om al dan niet te participeren. De overheid zou desgewenst actief mee kunnen denken met zelfstandigenorganisaties

² Omwille van de eenvoud zijn in dit schema niet alle opties weergegeven. Zo is op zich ook een opbouwplicht mogelijk zonder dat sprake is van een collectieve regeling.

teneinde initiatieven vanuit deze organisaties om vrijwillige collectieve regelingen in de derde pijler te realiseren grotere kans van slagen te geven.

- Het openstellen van de premiepensioeninstelling (PPI) heeft geen meerwaarde voor collectief vermogensbeheer ten opzichte van de bestaande mogelijkheid van onderbrenging bij een beleggingsinstelling. Met de PPI is destijds mogelijk gemaakt dat collectieve aanvullende pensioenregelingen met een premiegericht karakter kunnen profiteren van een eenvoudig en transparant vehikel, zoals de beleggingsinstelling. Daarmee kregen werknemers juist een mogelijkheid die zelfstandigen al kunnen benutten.
- Vrijwillige deelname van zelfstandigen aan regelingen voor werknemers met (intergenerationele)solidariteitselementen is niet houdbaar, omdat zelfstandigen dan de mogelijkheid krijgen om de solidariteit te ontwijken of er juist van te profiteren, terwijl de rekening bij werknemers komt te liggen. Uitbreiding van de huidige faciliteit voor vrijwillige voortzetting ligt dan ook niet voor de hand. De huidige mogelijkheden voor een specifieke beroepsgroep om een regeling verplicht op te laten leggen aan die gehele beroepsgroep is voor veel groepen zelfstandigen niet te operationaliseren, omdat de groep niet afgebakend kan worden.
- Een verplichtstelling voor zelfstandigen – in welke vorm dan ook, waaronder opting out – roept enkele fundamentele vragen op die verder strekken dan de pensioenvoorziening van zelfstandigen. Deze hebben, onder meer, betrekking op de vraag waarom een dergelijke verplichtstelling niet geldt voor andere inkomensverzekeringen voor zelfstandigen, of voor werknemers zonder pensioenregeling. Daarbij is het de vraag of een verplichtstelling doelmatig is, gezien het gegeven dat een groot deel van de zelfstandigen een laag inkomen heeft, zodat de AOW al genoeg is om een pensioenresultaat van ongeveer 70% te bereiken. Daarbij is de uitvoering ervan een complexe zaak: het vergt onder meer een geheel nieuwe organisatie van de premie-inning en handhaving.

Zelfstandigen en pensioen: een beleidsmatig dilemma

Uit het voorgaande komt het volgende beleidsmatige dilemma naar voren. Zolang zelfstandigen zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen pensioenopbouw, bestaat het risico dat een deel van deze groep meer dan 50% terugvalt in inkomen op het moment van pensionering. Instrumenten om dit te voorkomen zouden zijn de introductie van verplichte deelname, of een verplichte deelname met 'opting out'. Los van uitvoeringstechnische aspecten, zouden dergelijke instrumenten een fundamentele discussie vergen, omdat het een breuk is met het huidige beleid van eigen verantwoordelijkheid voor ondernemers en met de voorkeur van zelfstandigen voor vrijwillige deelname en keuzevrijheid. Ook roept het vragen op over hoe om te gaan met andere groepen die geen pensioenregeling hebben.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| SAMENVATTING EN CONCLUSIE | 1 |
| INHOUDSOPGAVE | 5 |
| 1. INLEIDING | 6 |
| 2. PENSIOENOPBOUW VAN ZELFSTANDIGEN: FACTS & FIGURES | 7 |
| 2.1. INLEIDING | 7 |
| 2.2. PENSIOENRESULTATEN VAN ZELFSTANDIGEN DIE AL GEPENSIONEERD ZIJN | 7 |
| 2.3. PENSIOENOPBOUW DOOR ACTIEVE ZELFSTANDIGEN | 7 |
| <i>Uitkomsten: de pensioenopbouw van zelfstandigen zonder personeel (ong. 400.000)</i> | 9 |
| <i>Uitkomsten overige zelfstandigen</i> | 10 |
| 2.4. CONCLUSIE | 11 |
| 3. OORZAKEN VAN BEPERKTE PENSIOENOPBOUW | 13 |
| 3.1. INLEIDING | 13 |
| 3.2. VIER OORZAKEN VOOR BEPERKTERE PENSIOENOPBOUW DAN MENSEN Zouden WILLEN | 14 |
| 3.2.1. BEPERKTE ZELFBEHEERSING | 15 |
| 3.2.2. UIT- EN AFSTELGEDRAG | 16 |
| 3.2.3. INADEQUATE INSCHATTING BENODIGD EINDBEDRAG EN INLEG | 16 |
| 3.2.4. RISICO'S IN PENSIOENPRODUCTEN | 17 |
| 3.3. WEGING: DE ROL VAN BEPERKTE RATIONALITEIT | 17 |
| 3.4. CONCLUSIE | 18 |
| 4. MOGELIJKHEDEN OM PENSIOENOPBOUW DOOR ZELFSTANDIGEN TE BEVORDEREN | 19 |
| 4.1. INDIVIDUELE PENSIOENOPBOUW: GEBRUIKEN VAN BESTAANDE MOGELIJKHEDEN FACILITEREN | 19 |
| <i>Verder vergroten van aanbod en transparantie van verschillende pensioenproducten</i> | 20 |
| <i>Verder verbeteren van de kwaliteit van financieel advies aan zelfstandigen</i> | 21 |
| 4.2. COLLECTIEVE REGELINGEN VOOR PENSIOENOPBOUW ZELFSTANDIGEN | 23 |
| 4.3. UITVOERING VAN COLLECTIEVE REGELINGEN MET VRIJWILLIGE DEELNAME | 26 |
| 4.4. VRIJWILLIGE VERSUS VERPLICHTE PENSIOENOPBOUW | 29 |
| 4.5. PENSIOENVERMOGEN ZELFSTANDIGEN EN DE VERMOGENSTOETS VOOR DE BIJSTAND | 31 |
| 4.6. CONCLUSIE | 32 |
| BIJLAGE 1. BESTAANDE FISCAAL GEFACILITEERDE MOGELIJKHEDEN OUDEDAGSVORZIENING ZELFSTANDIGEN | 33 |
| I. AOW | 33 |
| II. PENSIOENRESERVERINGEN IN DE ONDERNEMINGSSFEER | 33 |
| III. VERPLICHTE DEELNEMING IN EEN BEROEPSPENSIOENREGELING OF | 35 |
| BEDRIJFSTAKPENSIOENFONDS | 35 |
| IV. ALGEMENE OUDEDAGSVORZIENINGEN DIE OPENSTAAN VOOR ONDERNEMERS | 35 |
| BIJLAGE 2. TECHNISCHE TOELICHTING BIJ BEREKENINGEN PENSIOENOPBOUW | 37 |

1. Inleiding

Het belang van het Nederlandse stelsel van oudedagsvoorzieningen is, naast het garanderen van sociale bescherming na de pensioengerechtigde leeftijd, het stimuleren en faciliteren van de opbouw van een vervangingsinkomen.

De meeste werknemers participeren op grond van een arbeidsovereenkomst in bedrijfstak- of ondernemingspensioenfondsen. Zelfstandigen³ zijn zelf verantwoordelijk voor het opbouwen van pensioen in aanvulling op de AOW. Zij kunnen hier thans in voorzien door gelden bestemd voor de oude dag in de ondernemings sfeer te laten renderen (fiscale oudedagsreserve/stakingslijfrente en pensioen in eigen beheer), en door middel van lijfrentevoorzieningen, banksparen, beleggingsrechten en verzekeringen en vrijwillige voortzetting van voormalig werknemerspensioen. Daarnaast is voor een beperkt aantal specifieke beroepsgroepen deelname in beroeps- of bedrijfstakpensioenfondsen verplicht (zie bijlage 1 voor een meer gedetailleerde beschrijving van deze mogelijkheden).

De overheid stimuleert en faciliteert dat zelfstandigen gebruik maken van de bestaande mogelijkheden, onder meer door belastingvoordelen (fiscale facilitering), en meer in het algemeen door maatregelen ter bevordering van de transparantie van producten, van de financiële capaciteiten van mensen en van de advisering.

De SER schrijft in het SER-advies 'Zzp'ers in beeld' dat een deel van de zelfstandigen, ondanks de huidige maatregelen, geen of beperkt pensioen opbouwt. In de kabinetsreactie op het SER-advies 'Zzp'ers in beeld' is onderzoek toegezegd naar de oorzaken van de beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en naar mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor. Dit rapport geeft invulling aan deze toezegging.

Hoofdstuk 2 geeft een beeld van de grootte van de groep waar het om draait. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 de mogelijke oorzaken van beperkte pensioenopbouw aan de orde. Daarbij is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, recent enquêtemateriaal en focusgroepen. In hoofdstuk 4 passeren enkele mogelijkheden de revue om de pensioenopbouw van zelfstandigen te vergroten.

³ Dit onderzoek betreft de totale groep zelfstandigen. Daaronder verstaan we zowel de ondernemers die onder de Wet inkomstenbelasting vallen ('IB-ondernemers') als de genietters van resultaat uit overige werkzaamheden ('resultaatgenietters') en de directeurs-grotaandeelhouders (dga's). Het onderscheid is vooral in de fiscaliteit van belang. Waar nodig worden deze categorieën onderscheiden. Het is niet mogelijk om aan te geven onder welke categorie een zelfstandige zonder personeel (zzp'er) valt. Dit begrip dat noch in de fiscaliteit noch in de pensioenwetgeving voorkomt, wordt in dit rapport niet gebruikt.

2. Pensioenopbouw van zelfstandigen: facts & figures

2.1. Inleiding

Wat is de pensioensituatie van zelfstandigen in het algemeen en van zzp-ers in het bijzonder? In dit hoofdstuk wordt deze op basis van verschillende bronnen in beeld gebracht. Eerst kijken we naar de pensioensituatie van degenen die al gepensioneerd zijn (paragraaf 2.2). Daarna kijken we naar de pensioenopbouw van degenen die nog actief zijn (paragraaf 2.3).

2.2. Pensioenresultaten van zelfstandigen die al gepensioneerd zijn

Om een eerste indruk te krijgen van de pensioensituatie onder zelfstandigen is het goed om te kijken wat het pensioenresultaat is van zelfstandigen die nu al gepensioneerd zijn.

Het CBS heeft in het kader van dit onderzoek het inkomen en vermogen op de oude dag van groepen nu gepensioneerde werknemers en zelfstandigen geïnventariseerd⁴. Zij concludeerde daarbij dat de meeste (voormalige) zelfstandigen zich na het bereiken van de pensioenleeftijd in een vergelijkbare inkomenspositie bevinden als voormalig werknemers. Een relatief groot gedeelte van de zelfstandigen is nog actief als ondernemer op de leeftijd van 67 jaar (46% van de zelfstandigen ontvangt nog winst uit onderneming, 13% van de werknemers ontvangt nog loon⁵). Zonder deze lopende inkomsten zou deze groep zelfstandigen een inkomenspositie hebben die ongeveer vergelijkbaar is met die van werknemers, maar voorafgaand aan de pensioengerechtigde leeftijd verdienen zij relatief meer. Verder blijkt dat zelfstandigen een gemiddeld lager vervangingsinkomen bij pensionering (een relatief sterkere terugval in inkomen) over het algemeen kunnen compenseren met een gemiddeld hoger vrij beschikbaar vermogen (los van specifiek pensioenvermogen). Dit geldt echter niet voor elke zelfstandige afzonderlijk. De personen die relatief het sterkst terugvallen in inkomen blijken duidelijk minder vrij vermogen ter compensatie te hebben.

Met het CBS-onderzoek zijn interessante en relevante cijfers beschikbaar. Het is echter de vraag of en in hoeverre de onderzoeksresultaten van het CBS op life time-basis van gepensioneerde zelfstandigen een beeld kunnen geven van de pensioenresultaten van nog actieve zelfstandigen op life time-basis. Mede hierom is het nodig om te kijken wat actieve zelfstandigen nu aan hun pensioen doen.

2.3. Pensioenopbouw door actieve zelfstandigen

Tot voor kort was op grond van verschillende (enquête-)onderzoeken alleen bekend dat ongeveer de helft van de zelfstandigen voor het pensioen spaart.⁶ De SER liep in zijn advies over pensioen en zelfstandigen in 2010 ook tegen deze databeperkingen aan.⁷

Dit hoofdstuk presenteert nieuwe informatie over pensioenopbouw uit het zzp-panel van EIM.⁸ Dit panel biedt gecombineerde informatie over het inkomen en het percentage dat voor pensioen opzij is gezet in 2009 en 2010. Op basis van deze twee jaarwaarnemingen kan een nader beeld ontstaan van het te verwachten vervangingsinkomen na pensionering van zelfstandigen.

Aantal zelfstandigen en zzp-ers

⁴ CBS, 'Inkomen en vermogen op de oude dag', 2012.

⁵ Het percentage van degenen die op 62 jarige leeftijd nog werken dat op 67 jarige leeftijd nog steeds werkt.

⁶ Zie bijvoorbeeld EIM, 'Pensioen van ondernemers', 2006, EIM, 'Stand van Zaken Zonder Personeel', 2010, en Wijzer in Geldzaken, januari 2012.

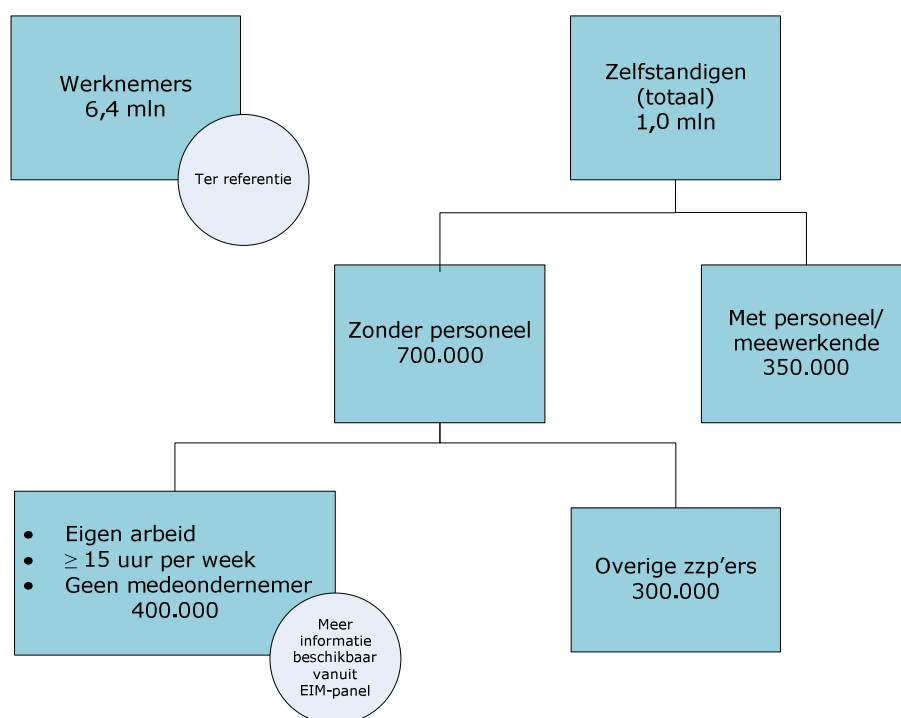
⁷ SER, 'Zzp'ers in beeld', 2010.

⁸ EIM, 'Ondernemen voor de toekomst', 2011 en EIM, 'Zelfbewust een Zelfstandige Positie', 2011.

Het EIM-panel is representatief voor ongeveer 400.000 van de ruim 1 miljoen zelfstandigen in Nederland. Het betreft de zelfstandigen zonder personeel die voornamelijk hun eigen arbeid aanbieden, meer dan 15 uur per week in hun onderneming werken en geen medeondernemer hebben (zoals in een maatschap of een vennootschap). Ongeveer 350.000 zelfstandigen hebben wel personeel en ongeveer 300.000 zelfstandigen verkopen vooral producten, werken minder dan 15 uur in hun onderneming of hebben wel een medeondernemer. In figuur 1 zijn de groepen in hun onderlinge relatie weergegeven. Het is niet bekend of en in hoeverre de pensioenopbouw van deze groep zelfstandigen een beeld geeft van de pensioenopbouw van andere groepen zelfstandigen, en voor hun pensioenopbouw tijdens de rest van hun loopbaan.

De rest van de hoofdstuk beschrijft wat bekend is over de pensioenopbouw van de verschillende groepen zelfstandigen in dit schema. De pensioenopbouw van werknemers en al gepensioneerde zelfstandigen dient daarbij als referentiekader.⁹

Figuur 1



Bron: CBS en EIM (2009, 2010)

Vooraf: de pensioenopbouw van werknemers

Van de werknemers bouwt 91% pensioen op¹⁰. Doorgaans gebeurt dit in een regeling waarin gestreefd wordt naar 70% tot 80% van het middelloon. De stijging van de levensverwachting, de daling van de rente en de daling van de beurskoersen heeft dit resultaat onder druk gezet. Hierdoor en bijvoorbeeld door waardeoverdracht, kan het voorkomen dat werknemers de nagestreefde 70% in de praktijk niet altijd halen. Dit is het bruto vervangingsinkomen na pensioen. Netto is het pensioenresultaat, afhankelijk van de persoonlijke situatie, hoger dan 80%. Om de pensioenopbouw van zelfstandigen in perspectief te zetten, wordt deze vergeleken met de opbouw waar voor werknemers normaal gesproken naar gestreefd wordt. Uiteraard gelden ook bij een verwacht pensioeninkomen van 70% van het gemiddelde bruto jaarinkomen voor zelfstandigen de nodige kanttekeningen en risico's.¹¹

⁹ De informatie over de pensioenopbouw van deze beide groepen is afkomstig van het CBS.

¹⁰ CBS, 'Witte vlek op pensioengebied 2010', 2012.

¹¹ Deze zullen grotendeels vergelijkbaar zijn met die bij werknemers, maar hangen ook samen met de specifieke gebruikte pensioenproducten.

Uitkomsten: de pensioenopbouw van zelfstandigen zonder personeel (ong. 400.000)

Het EIM-panel biedt meer informatie over de pensioenopbouw in 2009 en 2010 van de groep zelfstandigen die vooral hun eigen arbeid aanbieden, meer dan 15 uur per week werken en geen medeondernemer hebben.¹² De panelleden is gevraagd over 2009 en 2010 aan te geven hoeveel procent van hun inkomen uit onderneming zij in dat jaar ongeveer opzij hebben gezet voor hun oude dag. Dit betreft in principe alle mogelijke spaarvormen, zowel binnen de onderneming als daarbuiten via lijfrente, banksparen en zelf geld apart zetten voor de oude dag.

De vraag is welk pensioenresultaat dat oplevert. Door de omvang van de reserveringen te relateren aan de inkomsten van de zelfstandige, valt een prognose te maken van het te verwachten vervangingsinkomen bij pensionering (zie figuur 2)^{13,14}. In principe is het vervangingsinkomen na pensionering het resultaat van het gespaarde inkomen in elk afzonderlijk jaar van het werkzame leven. Als elk jaar een bepaald percentage van het inkomen opzij wordt gezet, dan leidt dit tot een bepaald gemiddeld vervangingsinkomen (vergelijkbaar met een middelloonregeling).

Uiteraard is de waarneming in een specifiek jaar gevoelig voor de conjuncturele situatie. En de conjuncturele situatie is de laatste jaren (sterk) ongunstig. Op zich hoeft dat de prognose van het vervangingsinkomen na pensioen niet negatief te vertekenen. Bij lagere inkomsten daalt immers ook de benodigde inleg.¹⁵ Bij sterke inkomstensterugval kunnen bestaande vaste uitgaven echter ook een relatief beperkte pensioenopbouw lastig maken.

Ook uit het EIM-panel blijkt dat jaarlijks ongeveer de helft van de zelfstandigen geld opzij zet voor het pensioen.¹⁶ Ongeveer 210.000 van de 400.000 zelfstandigen hebben in 2009 inkomsten uit hun onderneming gespaard voor hun oude dag.

Deze pensioenreserveringen zijn vervolgens te relateren aan hun inkomen. Uitgaande van dit spaargedrag zullen naar verwachting 145.000 van deze groep na pensionering uitkomen op een inkomen van ten minste 70% van het gemiddelde bruto jaarinkomen. Ongeveer 50.000 komen dankzij de AOW en hun aanvullende pensioenopbouw naar verwachting uit tussen de 50% en de 70% van hun gemiddelde bruto jaarinkomen. Ongeveer 15.000 zzp'ers hebben een dermate bescheiden pensioenreservering in relatie tot hun inkomen, dat zij na pensionering naar verwachting uitkomen onder 50% van hun gemiddelde bruto jaarinkomen.

Ongeveer 190.000 van de 400.000 zelfstandigen bouwden in 2009 geen pensioen op. Hun vervangingsinkomen na pensionering hangt, uitgaande van dit spaargedrag, volledig af van de AOW. Gegeven de huidige inkomensverdeling van deze groep is te verwachten dat ongeveer 90.000 zelfstandigen uitkomen op of boven 70% van hun gemiddelde bruto jaarinkomen met alleen AOW. Ongeveer 45.000 zelfstandigen komen uit tussen 50% en 70% van hun gemiddelde bruto jaarinkomen. De overige 55.000 komen uit beneden 50% van hun gemiddelde bruto jaarinkomen.

De metingen zijn herhaald in 2011. Daarbij is aan het zzp-panel gevraagd hoeveel van hun inkomsten uit hun onderneming zij in 2010 opzij hebben gezet voor hun oude dag. In figuur 2 zijn ook deze resultaten opgenomen. Het beeld over 2010 is ongeveer vergelijkbaar met dat uit 2009, hoewel er wel een aantal verschuivingen zijn waar te nemen. Opvallend is dat het aantal zelfstandigen met een verwachte vervangingsratio van lager dan 50% gegroeid is van 60.000 naar 100.000 (een kwart van het totaal). Mogelijk hangt dit effect samen met de financiële crisis. Het aandeel zelfstandigen dat in 2010 geld opzij heeft gezet voor de oude dag is vrijwel gelijk gebleven, maar het percentage dat ze opzij zetten is iets gedaald. Daarmee lijkt het te bereiken vervangingsinkomen gemiddeld iets lager uit te komen.

¹² EIM, 'Ondernemen voor de toekomst', 2011 en EIM, 'Zelfbewust een Zelfstandige Positie', 2011.

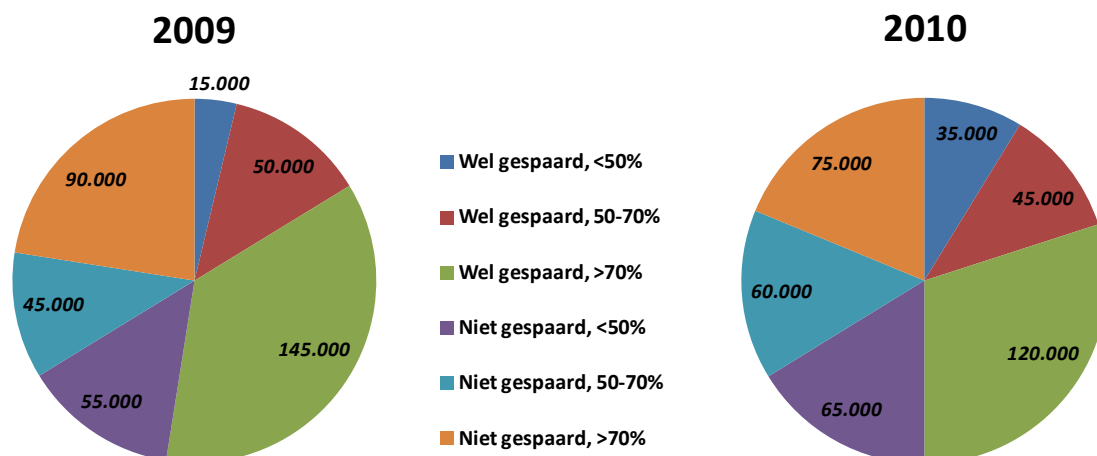
¹³ Op basis van eigen berekeningen met de EIM-paneldata. Zie bijlage 2 voor een technische toelichting.

¹⁴ Een deel van de zelfstandigen in deze groep heeft nog een andere inkomstenbron, zoals inkomen uit loondienst, een uitkering of een tweede bedrijf. Dat laat onverlet dat voor het inkomen uit het eigen bedrijf apart pensioen moet worden opgebouwd om een bepaald vervangingsinkomen na pensionering te bereiken.

¹⁵ In absolute zin en zelfs in relatieve zin, gegeven de constante franchise van de AOW.

¹⁶ EIM, 'Zelfbewust een Zelfstandige Positie', 2011.

Figuur 2: Prognose van vervangingsinkomen na pensionering (obv spaargedrag 2009 en 2010)



Bron: eigen berekeningen op basis van het EIM zzp-panel¹⁷

Uitkomsten overige zelfstandigen

Over de pensioenopbouw van de zelfstandigen met personeel of meewerkende familieleden (ong. 350.000) en van de zelfstandigen zonder personeel die vooral producten verkopen, minder dan 15 uur werken en/of een medeondernemer hebben (ong. 300.000) zijn te weinig gegevens beschikbaar. Het is daardoor niet mogelijk een inschatting te geven van hun te verwachten vervangingsinkomen na pensionering.¹⁸

Uit het onderzoek "Pensioen van ondernemers" van EIM in 2006 bleek wel dat dga's (directeuren-grotaandeelhouders, zelfstandigen die hun onderneming voeren in de vorm van een bv) vaker een pensioenvoorziening hebben, in de vorm van pensioen in eigen beheer. Dit wil overigens nog niet zeggen dat deze ook voldoende is om een adequaat vervangingsinkomen te bereiken¹⁹.

Indicaties voor het toekomstige pensioenresultaat van zelfstandigen

De vraag is welke conclusies we kunnen trekken over de verwachte pensioenopbouw van de huidige actieve zelfstandigen op grond van de gegevens over de jaren 2009 en 2010. Daar passen echter enkele kanttekeningen bij.

Ten eerste is de impliciete aanname achter de getoonde berekeningen voor wat betreft het pensioenresultaat dat de betreffende zelfstandigen ook in de jaren daarna op een vergelijkbaar vervangingsinkomen afkoersen. Wanneer in volgende jaren de inleg niet de ontwikkelingen in het inkomen volgt (opwaarts of neerwaarts) verandert het te verwachten vervangingsinkomen. De veronderstelling dat zelfstandigen de discipline opbrengen om de gehele arbeidzame periode precies het pensioen in te leggen dat nodig is voor een bepaald vervangingsinkomen is niet erg realistisch, zoals zal blijken uit het volgende hoofdstuk. Dat maakt de prognoses iets diffuser.

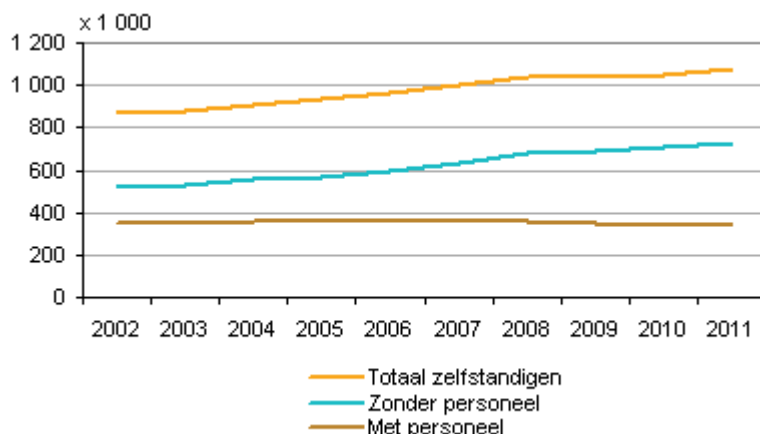
¹⁷ Zie bijlage 2 voor een technische toelichting.

¹⁸ Er valt niet veel meer te melden dan dat ook voor deze groep zelfstandigen naar verwachting geldt dat ongeveer de helft wel en de andere helft niet spaart voor de oude dag. Zie bijvoorbeeld EIM (2006) en Wijzer in Geldzaken (2011).

¹⁹ De cijfers uit het EIM-onderzoek uit 2006 hebben niet betrekking op de opbouw van zelfstandigen in een specifiek jaar en zijn daardoor niet direct vergelijkbaar met de cijfers in dit hoofdstuk. Zie de technische toelichting in bijlage 2 voor meer details.

Ten tweede zullen veel zelfstandigen, die als ondernemer nog nooit pensioen hebben opgebouwd, daarvoor of daarna ook enkele jaren als werknemer hebben gewerkt, waardoor ze over hun werkzame leven toch gedeeltelijk aanvullend pensioen opbouwen. Wel is er dan sprake van een pensioengat. Door de groei van het aantal zelfstandigen (zie figuur 3) neemt de invloed van het ontbreken van (een adequate) pensioenopbouw tijdens het zelfstandig ondernemerschap toe.

Figuur 3: ontwikkeling aantal zelfstandigen in de werkzame beroepsbevolking, 15 tot 65 jaar



Bron: CBS

Belangrijk is verder dat het uitmaakt wanneer de pensioenopbouw relatief achter blijft bij het inkomen. Het ontbreken van pensioenopbouw aan het begin van het arbeidzame leven tikt extra hard aan in het pensioenresultaat bij pensionering.²⁰ Gezien het geringe pensioenbewustzijn van jongeren valt te vrezen dat juist jongeren de neiging zullen hebben om niet aan pensioenopbouw te doen.

Tot slot zijn er, zoals we hiervoor al zagen, aanwijzingen dat de pensioenopbouw gevoelig is voor de economische crisis. Dat betreft niet alleen de inleg. Uit gesprekken met zzp-ers blijkt dat het niet zeker is dat de in eigen beheer gemaakte pensioenreserveringen ook daadwerkelijk worden gebruikt voor het inkomen op de oude dag.

2.4. Conclusie

De huidige groep gepensioneerde zelfstandigen blijkt een vervangingsinkomen na pensionering te hebben dat grotendeels vergelijkbaar is met dat van momenteel gepensioneerde werknemers. Dit realiseren ze deels met hogere vrij opgebouwde vermogens (los van pensioen) en/of langer doorwerken dan werknemers. Die zelfstandigen die het meest terugvallen in inkomen hebben echter relatief minder vrij beschikbaar vermogen ter compensatie.

Om meerdere redenen geeft de situatie van de huidige gepensioneerde zelfstandigen geen goede indicatie van de toekomstige pensioensituatie van de nu actieve zelfstandigen. Zo is de populatie sterk aan het veranderen door de groei van het aantal zzp-ers²¹ en bieden de goede rendementen uit het verleden (op met name onroerend goed en aandelen) geen garantie voor de toekomst.

Daarom is aanvullend gekeken naar het spaargedrag van actieve zelfstandigen en zzp-ers. Dat levert over 2009 en 2010 het volgende beeld:

- In totaal zijn er thans ongeveer 1 miljoen zelfstandigen, waarvan 700.000 zonder personeel. Ca. 400.000 is meer dan 15 uur per week werkzaam als zelfstandige en biedt vooral eigen arbeid aan.

²⁰ Dit komt omdat de premie nog lang kan renderen. Een bepaald bedrag gespaard op jonge leeftijd levert daarom een veel hoger pensioenresultaat op dan een zelfde bedrag gespaard op latere leeftijd.

²¹ CPB achtergronddocument "De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking", 2012.

- Hiervan bouwen ongeveer 210.000 zelfstandigen in 2009 pensioen op: 145.000 bereiken daarmee een vervangingsinkomen van minstens 70%, 50.000 tussen 50 en 70% en 15.000 minder dan 50%. Het jaar 2010 toont een redelijk vergelijkbaar beeld.
- De andere 190.000 heeft in 2009 geen pensioen opgebouwd: 90.000 van hen bereikt door de AOW alsnog een vervangingsinkomen van minstens 70% omdat zij een laag inkomen hebben, 45.000 bereikt tussen 50 en 70% en 55.000 minder dan 50%. Het jaar 2010 toont ook hier een redelijk vergelijkbaar beeld.

Het beeld over de pensioensituatie van zzp-ers, op basis van de opbouw in 2009 en 2010, is gedifferentieerd. Uiteraard hangt het uiteindelijke pensioenresultaat af van de pensioenopbouw over de gehele arbeidzame periode. Het is niet bekend of en in hoeverre de gemeten pensioenopbouw in 2009 en 2010 representatief is voor de pensioenopbouw van andere groepen zelfstandigen en voor de pensioenopbouw tijdens de rest van hun loopbaan.

3. Oorzaken van beperkte pensioenopbouw

3.1. Inleiding

Hoofdstuk 2 toont de beschikbare kennis over de huidige pensioenopbouw door zelfstandigen. Daaruit blijkt dat er een groep zelfstandigen is die waarschijnlijk uitkomt op een vervangingsinkomen na pensionering dat lager ligt dan het vervangingsinkomen dat in veel pensioenregelingen voor werknemers wordt nagestreefd (70%) en soms lager (minder dan 50%).

Aan het gegeven dat zelfstandigen relatief minder pensioen opbouwen dan werknemers zijn niet direct conclusies te verbinden. Het kan een gevolg zijn van bewuste preferenties: zelfstandigen geven misschien de voorkeur aan het investeren van hun winstinkomen in de eigen onderneming (financieringsbehoefte). Die preferentie zal vermoedelijk eerder spelen in een tijd waarin het moeilijk is financiering los te krijgen. Ook is niet onwaarschijnlijk dat zij het geld liever uitgeven aan een eigen woning of opleiding, of aan consumptieve bestedingen.

Naast bovenstaande rationele factoren is er een grote en groeiende economische stroming waarbij psychologische, sociologisch en (gedrags)economische onderzoeken en inzichten worden gebruikt om aan te tonen dat we de rationaliteit van individuen ten aanzien van beslissingen omtrent de oude dag niet moeten overschatten²². Met name wanneer keuzeproblemen bijzonder complex zijn en als de kosten (ver) voor de baten uitgaan, kan het keuzegedrag in de praktijk (sterk) afwijken van de door personen zelf geformuleerde lange termijn behoeftes. Pensioenen vormen bij uitstek een terrein waar dit soort problemen speelt. Overigens blijkt uit deze onderzoeken en inzichten niet de mate waarin keuzeproblemen zich specifiek bij zelfstandigen voordoen.

In dit hoofdstuk komen vier mogelijke oorzaken aan de orde waardoor mensen die zelf verantwoordelijk zijn voor hun pensioenopbouw minder pensioen opbouwen dan ze – op lange termijn – eigenlijk zouden willen. Deze oorzaken zijn niet specifiek alleen voor zelfstandigen relevant, in tegendeel. Uit de onderliggende - veelal internationale - onderzoeken blijkt dat deze oorzaken een "universeel" karakter hebben en niet alleen geldig zijn in bepaalde landen of voor bepaalde groepen. Voor zover mogelijk zullen we de oorzaken relateren aan uitkomsten van enquête-onderzoek en focusgroepen specifiek voor zelfstandigen die we speciaal voor dit doel hebben gehouden. Aan het eind zullen we ingaan op de vraag *in hoeverre* deze factoren bijdragen

²² Zie onder meer:

- Carroll, Choi, Laibson, Madrian en Metrick, 'Optimal defaults and active decisions', National Bureau of Economic Research Working Paper 11074, 2005.
- Choi, Laibson, Madrian, 'Reducing the complexity costs of 401 (K) participation through quick enrollment', National Bureau of Economic Research Working Paper 11979, 2006.
- Beshears, Choi, Laibson en Madrian, 'The importance of default options for retirement savings outcomes: evidence from the United States', National Bureau of Economic Research Working Paper 12009, 2006.
- Beshears, Choi, Laibson en Madrian, 'The impact of employer matching on savings plans participation under automatic enrollment', National Bureau of Economic Research Working Paper 13352, 2007.
- Beshears, Choi, Laibson en Madrian, 'The availability and utilization of 401 (K) loans', National Bureau of Economic Research Working Paper 17118, 2011.
- Beshears, Choi, Laibson en Madrian, 'Simplification and saving', National Bureau of Economic Research Working Paper 12659, 2006.
- Thaler, Richard en Benarzi, 'Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving', Journal of Political Economy, CXII, 2004.
- Tversky en Kahneman, 'Judgment under uncertainty: Heuristics and Biases', Science, 1974.
- Cronqvist en Thaler, 'Design Choices in Privatized Social Security Systems: Learning from the Swedish Experience', American Economic Review Papers and Proceedings 94(2), blz. 424-428.
- Weber et al., 'Asymmetric Discounting in Intertemporal Choice', 2006.
- WRR, 'De menselijke beslisser', 2011.
- Bodie en Prast, 'Rational pensions for irrational people', Netspar Discussion Paper 09/2011-76, 2011.

aan het in hoofdstuk 2 geschetste beeld.

3.2. Vier oorzaken voor beperktere pensioenopbouw dan mensen zouden willen

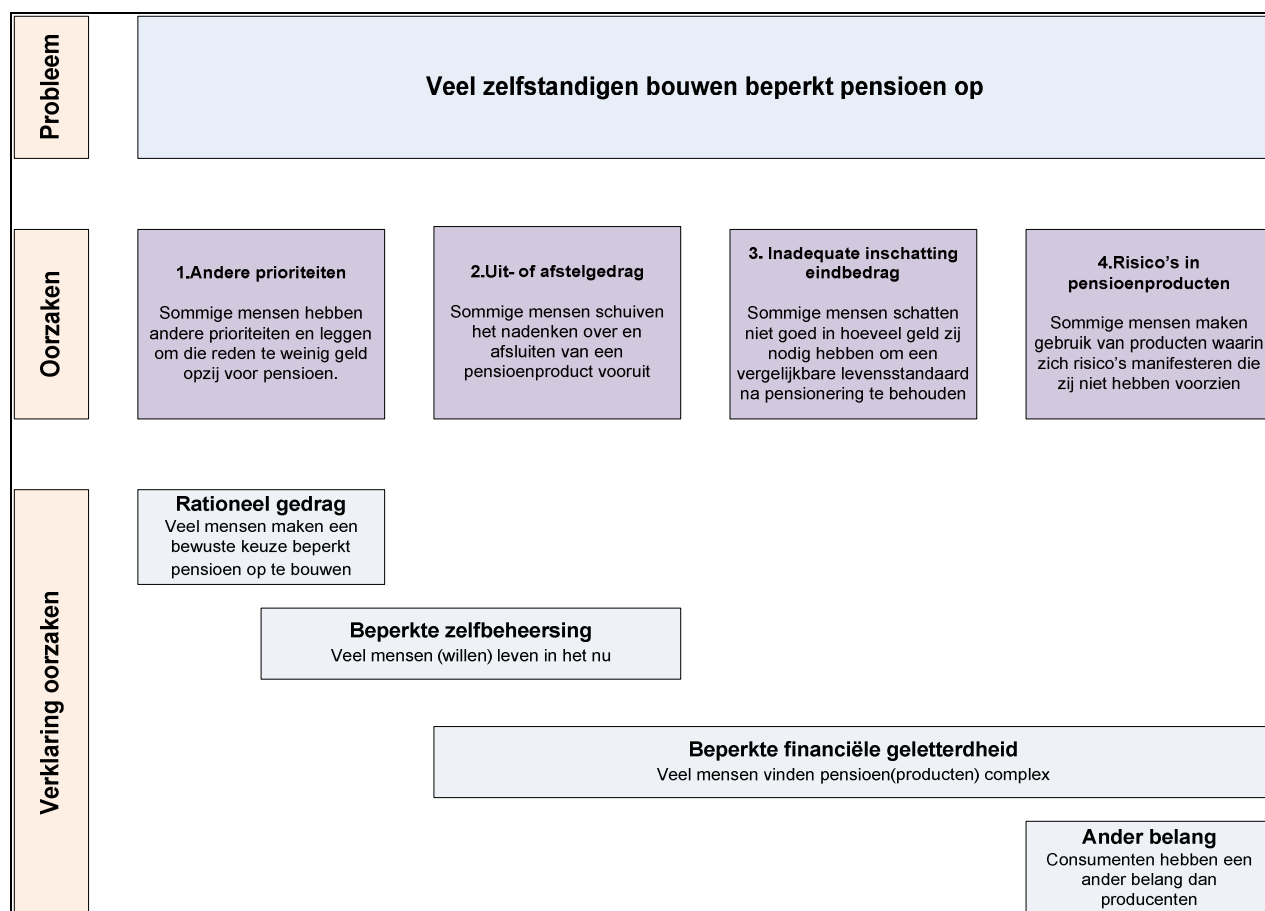
Dit hoofdstuk laat zien wat de oorzaken zijn van de in vergelijking met hun eigen wensen beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen. De bevindingen uit dit hoofdstuk zijn gebaseerd op brede literatuur over de motieven van mensen rondom de opbouw van pensioen en het gedrag dat zij daarbij vertonen.²³ Vier oorzaken komen naar voren uit de literatuur.

1. Mensen kunnen pensioen willen opbouwen maar door beperkte zelfbeheersing andere uitgaven doen.
2. Mensen kunnen de actie daadwerkelijk geld opzij te zetten uitstellen (uitstelgedrag vertonen), waardoor ze niet of pas heel laat komen tot de aanschaf van een pensioenproduct.
3. Mensen kunnen het bedrag dat zij nodig hebben om de levensstandaard te kunnen handhaven inadequaaf inschatten. Hierdoor bouwen ze soms beperkt pensioen op, maar soms ook te veel.
4. Mensen kunnen opteren voor pensioenproducten waarbij ze geen goede inschatting maken van de verhouding tussen rendement en risico. Wanneer meer ongunstige scenario's werkelijkheid worden en hiermee in de financiële planning onvoldoende rekening is gehouden, is de voorziening voor de oude dag soms beperkt.

Oorzaken die hieraan ten grondslag kunnen liggen zijn het (willen) leven in het nu, beperkte financiële geletterdheid en tegenstrijdige belangen tussen consumenten en producenten. In het vervolg van dit hoofdstuk worden de vier oorzaken van het niet kunnen handhaven van de levensstandaard na pensionering nader toegelicht. In figuur 1 is dit schematisch weergegeven.

²³ Zie voetnoot 20.

Figuur 1. Oorzaken beperktere pensioenopbouw dan mensen zouden willen



3.2.1. Beperkte zelfbeheersing

Sommige mensen kiezen er bewust voor om hun inkomen niet aan een oudedagsvoorziening te besteden. Er zijn echter ook mensen die niet of minder bewust en/of onderbouwd hun geld gebruiken voor andere doelen dan pensioenopbouw. Veel mensen hebben een beperkte zelfbeheersing²⁴. Zij hebben een voorkeur voor bestedingen waarvan zij op korte termijn plezier of nut ervaren en bouwen daarom geen pensioen op. Bovendien hebben mensen die wel geld reserveren voor hun oude dag, maar dit niet onbereikbaar wegzetten, de neiging om dit (soms in een impuls) alsnog te gebruiken voor andere bestedingen. Bijvoorbeeld wanneer de omzet van het bedrijf tegenvalt. Daar komt nog bij dat sommige mensen pensioenproducten onaantrekkelijk vinden²⁵.

Zelfstandigen geven ook zelf aan dat andere prioriteiten oorzaak zijn van beperkte pensioenopbouw. Zij geven aan pensioen te duur te vinden, liever te investeren in het eigen bedrijf of simpelweg het geld er niet voor over te hebben²⁶. Zeker voor een deel hangen dergelijke uitkomsten samen met bewuste preferenties, maar voor een deel kunnen zij het gevolg zijn van

²⁴ Thaler en Shefrin, 'An Economic Theory of Self- Control', 1981, en Weber et al., 'Asymmetric Discounting in Intertemporal Choice', 2006.

²⁵ Intomart GfK, 'Zzp'ers en hun pensioen', 2011.

²⁶ EIM (2011): 18% van de zelfstandigen die eigenlijk wel meer voor de oude dag opzij hadden willen zetten zegt vanwege andere investeringen en de opstartfase van het eigen bedrijf geen pensioen op te bouwen. Belangrijkste andere oorzaken volgens het EIM-onderzoek: de crisis (34%) en structureel te weinig inkomen (25%).

Wijzer in Geldzaken (2012): 46% van de zelfstandigen zegt dat pensioen te duur is/de kosten te hoog zijn. 17 procent zegt het geld er niet voor over te hebben. Andere belangrijkste redenen: het kunnen terugvallen op de partner (18%) en het 'dan wel zien' (16%).

een gebrek aan zelfbeheersing. Een belangrijke indirecte aanwijzing dat het laatste het geval is wordt gevormd door het lage pensioenbewustzijn van mensen, dat keer op keer in onderzoeken wordt gevonden.²⁷ Er zijn geen aanwijzingen dat het pensioenbewustzijn onder zelfstandigen hoger is dan onder werknemers en andere groepen.

Overigens is de constatering dat pensioen duur is terecht; dat geldt echter evenzeer voor werknemers. Het vergt een forse investering in de actieve periode om een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen. Daarbij hebben zelfstandigen vaak een nadeel omdat ze vanwege hun beperkte organisatiegraad veelal niet meedelen in eventuele collectiviteitsvoordelen. Voor ex-werknemers onder de zelfstandigen oogt het wellicht ook duur, omdat zij het voormalige werkgeversdeel van de pensioenpremie zelf moeten gaan betalen.

3.2.2. Uit- en afstelgedrag

Mensen moeten keuzes maken in de besteding van hun tijd. Als er wettelijk of contractueel niets geregeld is, dan is er actie vereist om pensioen op te bouwen. Ook voor tijd en energie geldt echter dat de beschikbare hoeveelheid beperkt is en de mogelijkheden om ze te besteden onbeperkt. Zo kunnen mensen tijd steken in de organisatie van (de opbouw van) het eigen bedrijf, vrijwilligerswerk of het zorgen voor gezinsleden. Het nadenken over en treffen van een pensioenvoorziening staat vaak niet voorop. Gevolg is dat het regelen van een pensioenvoorziening uitgesteld wordt, en er soms zelfs in het geheel niet van komt.²⁸ Uitstelgedrag is naar verwachting nog sterker aan de orde bij mensen die minder financieel geletterd zijn. Deze mensen ervaren het uitzoeken van financiële producten als onaangenaam. Bovendien kost het hen meer tijd om te komen tot het kiezen van een (goed) pensioenproduct.

Ook zelfstandigen in het EIM-panel geven aan dat uitstelgedrag soms een reden is voor beperkte pensioenopbouw. Ze geven aan dat ze weinig of geen pensioen opbouwen wegens 'laksheid', 'het er niet mee bezig zijn', of omdat 'de luxe levensstijl er soms voor zorgde dat er minder is gespaard dan gewild'.²⁹

3.2.3. Inadequate inschatting benodigd eindbedrag en inleg

Mensen moeten als zij pensioen op willen gaan bouwen een inschatting maken van het bedrag dat zij nodig hebben en opzij moeten leggen om na hun pensionering de levensstandaard in een bepaalde mate te kunnen handhaven. Dat is echter complex, zeker voor mensen met een beperkte financiële educatie.^{30 31} Ten eerste houden veel mensen onvoldoende rekening met inflatie. Zij hebben de neiging om te denken dat geld nu evenveel waard zal zijn als later. Dat is niet het geval. Wanneer mensen een pensioen opbouwen dat hetzelfde (nominale) inkomen biedt als dat zij nu verdienen, zal hun haalbare levensstandaard in de praktijk lager uitpakken dan zij nu voorzien³². Ten tweede kunnen mensen moeilijk inschatten wat het gevolg is van veranderingen in premie-inning en toeslagen wanneer ze tot een andere categorie belastingplichtigen gaan horen. Gepensioneerden krijgen thans te maken met een ander belastingregime dan werkenden. Dit kan leiden tot een verkeerde inschatting van het benodigd eindbedrag; het kan zijn dat mensen minder pensioen opbouwen dan bij nader inzien gewenst, maar ook – gezien het lage premietarief voor

²⁷ Prast en van Rooij en Kool geven weer dat ongeveer 50 procent van de Nederlanders zichzelf op financieel gebied als zeer ondeskundig of behoorlijk ondeskundig inschatten. Onderzoek van de AFM laat bovendien zien dat in Nederland 69 procent van de mensen niets weet over hun pensioen. Onderzoek van TNS-Nipo in opdracht van Wijzer in Geldzaken bevestigt dit beeld.

²⁸ O'Donoghue en Rabin, 'Doing it now or later, advances in behavioral economics', *American Economic Review* 89 (1), 1999, blz. 103-124.

²⁹ EIM (2011): een paar procent van de zelfstandigen die meer hadden willen sparen, maar daar niet in slaagden, gaf dergelijke verklaringen, die wijzen op – bewuste – beperkte zelfbeheersing.

³⁰ Financiële geletterdheid kan ontstaan door opleiding en ervaring. Op het gebied van pensioen is (meestal) geen sprake van herhalingsaankopen, waardoor ervaring door het kopen van het product (vrijwel) niet ontstaat.

³¹ Prast, 'Complexe producten: wat kunnen ze betekenen en wie moet ze begrijpen?', 2007.

³² Het ontbreken van dit besef doet zich overigens ook voor bij werknemerspensioen. De pensioentoezegging heeft ook in die situatie vaak deels een voorwaardelijk karakter, namelijk wat betreft de indexatie.

gepensioneerden – dat juist meer wordt gespaard.

Voor zelfstandigen, die te maken kunnen hebben met sterk fluctuerende inkomens en die ook gedurende de levensloop afwisselend werknemer en ondernemer zijn, leggen deze factoren extra gewicht in de schaal.

3.2.4. Risico's in pensioenproducten

Mensen moeten als zij pensioen op willen bouwen een pensioenproduct uitzoeken dat past bij hun situatie en (risico-)voorkeuren. Ook het doorgronden van risico's vormt een uitdaging voor velen, zeker als zij beperkt financieel geschoold zijn³³. Gevolg kan zijn dat mensen producten gebruiken die eigenlijk niet passen bij hun voorkeuren. Mogelijk hebben mensen overdreven hoge rendementsverwachtingen van de door hen gekozen investeringen³⁴. Hierdoor leggen ze te weinig pensioenpremie in, gegeven de door hen gewenste levensstandaard na pensionering. Bovendien bestaat het risico dat mensen hun beleggingen niet of beperkt spreiden over investeringen. Spreiding van beleggingen zorgt ervoor dat mensen minder risico lopen. Alleen of voornamelijk investeren in bijvoorbeeld het eigen bedrijf is een voorbeeld van een specifieke – en daarmee relatief riskante – investering ten behoeve van het pensioen. Omgekeerd kan bij fors investeren in het eigen bedrijf ook naar behoren geprofiteerd worden als dat bedrijf in waarde stijgt.

Uit het EIM en de focusgroepen blijkt dat zelfstandigen soms aanlopen tegen de boven omschreven risico's. Het vertrouwen in financiële adviseurs of andere commerciële partijen is soms beperkt. Een enkeling geeft aan dat 'wantrouwen ten aanzien van financiële producten' tot minder sparen leidt.

3.3. Weging: de rol van beperkte rationaliteit

Zelfstandigen kunnen veelal zelf kiezen of en in hoeverre ze aanvullend pensioen opbouwen. Aan het gegeven dat zelfstandigen relatief minder pensioen opbouwen dan werknemers zijn niet direct conclusies te verbinden. Het kan, zoals gezegd, een gevolg zijn van bewuste preferenties, maar ook van de vier in dit hoofdstuk genoemde oorzaken ("beperkte rationaliteit").

Het is niet mogelijk om aan te geven in welke mate de vier gedragseconomische oorzaken een verklaring kunnen bieden voor de beperktere pensioenopbouw onder Nederlandse zelfstandigen dan onder Nederlandse werknemers. Er zijn ook geen specifieke kwantitatieve gegevens over verzameld in het kader van de voor dit onderzoek uitgevoerde CBS- en EIM-studies.

Wel zijn er indirecte aanwijzingen dat "beperkte rationaliteit" een niet te verwaarlozen rol speelt bij keuzes omtrent pensioen. Uit diverse onderzoeken blijkt dat het "framen van het probleem" een grote invloed heeft op de keuzes die mensen maken, ook als het keuzeprobleem materieel niet anders is. Mensen hebben een sterke neiging om te kiezen voor een "default-optie", een uitgangs-/standaardpositie die geldt als mensen geen (andere) keuze maken. De deelname aan een vrijwillige regeling is veel hoger als mensen automatisch participeren in de pensioenregeling maar de keuze hebben om er uit te stappen, dan als ze in beginsel niet meedoen maar zich kunnen aanmelden. Dergelijke uitkomsten kunnen niet verklaard worden als mensen rationeel zijn: dan zijn de preferenties leidend en zou het niet moeten uitmaken wat de uitgangssituatie is. Het verschil in uitkomst tussen "opting-out" en "opting-in" is echter groot. Thaler en Sunstein beschrijven in hun boek "Nudge" de evaluatie van een pensioenregeling waarbij opt-in en opt-out zijn onderzocht. In de nee-tenzij-optie bleek de deelname na drie maanden dienstverband op 20% te liggen en na drie jaar op 65 procent. Na invoering van automatisch deelname steeg de deelname van nieuwe werknemers meteen naar 90% en deze groeide nog door tot 98% binnen drie jaar.³⁵

Ook hier past een kanttekening: dit pensioenonderzoek betrof werknemers en niet specifiek zelfstandigen. Recent onderzoek van Wijzer in Geldzaken toon wel aan dat een groot deel van de

³³ Zie voetnoot 28.

³⁴ Cronqvist en Thaler, 'Design Choices in Privatized Social Security Systems: Learning from the Swedish Experience', 2004, American Economic Review Papers and Proceedings 94(2), blz. 424-428.

³⁵ Thaler en Sunstein, 'Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness', 2008, blz. 125.

zelfstandigen financiële risico's loopt, onder meer door onvoldoende inzicht in financiële zaken.³⁶ Er is a priori dan ook geen reden om te veronderstellen dat het pensioenbewustzijn onder zelfstandigen veel hoger is dan onder werknemers.

Daarentegen zijn de consequenties van "beperkte rationaliteit" bij zelfstandigen in het Nederlandse stelsel groter dan de consequenties van "beperkte rationaliteit" bij de meeste werknemers. Bij de meeste werknemers zijn de consequenties klein, vanwege het systeem van verplichte deelname. Bij zelfstandigen is geen sprake van verplichte deelname. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de opbouw van hun pensioen. Het risico dat zij te weinig of geen pensioen opbouwen vanwege de in dit hoofdstuk genoemde oorzaken is dan ook veel groter dan bij werknemers. De consequenties van "beperkte rationaliteit" worden nog versterkt doordat veel zelfstandigen – vanwege hun beperkte organisatiegraad – niet gebruik maken van eventuele collectiviteitsvoordelen die hun oudedagsvoorziening mogelijk goedkoper kunnen maken.

3.4. Conclusie

Zelfstandigen bouwen minder pensioen op dan werknemers. Dat kan zijn omdat ze bewust de voorkeur geven aan investeringen in hun eigen onderneming, of omdat ze geld willen gebruiken voor een eigen huis, een opleiding of consumptieve doeleinden. Er is daarnaast een grote en groeiende economische stroming waarbij psychologisch, sociologisch en (gedrags)economisch onderzoek en inzichten worden gebruikt om aan te tonen dat we de rationaliteit van individuen ten aanzien van beslissingen omtrent de oude dag niet moeten overschatten.³⁷ Dit hoofdstuk beschrijft vier verschillende oorzaken voor het feit dat de feitelijke pensioenopbouw van mensen in het algemeen – en dus waarschijnlijk ook van zelfstandigen – soms niet aansluit bij de door die zelfstandige voor de lange termijn geformuleerde of gepercipieerde pensioenbehoeften:

- Ten eerste kunnen mensen te weinig zelfbeheersing hebben, waardoor soms investeren in pensioenopbouw achterwege blijft zonder dat dit een bewuste, weloverwogen keuze is.
- Ten tweede vertonen mensen vaak uitstelgedrag. Velen van hen schuiven het organiseren van een pensioenvoorziening voor zich uit.
- Ten derde maken mensen soms een inadequate inschatting van het bedrag dat ze in moeten leggen om na pensionering de dan gewenste levensstandaard te bereiken.
- Ten vierde hebben mensen te maken met risico's in pensioenproducten. Onvoldoende inzicht in die risico's, zoals een stijgende levensverwachting en dalende aandelenkoersen, kan ertoe leiden dat de verwachte pensioenuitkering afwijkt van de daadwerkelijke pensioenuitkering.

Het is niet expliciet onderzocht in welke mate de verschillende inzichten van de gedragseconomie relevant zijn voor het gedrag van zelfstandigen³⁸. Wel staat vast dat daar waar 'beperkte rationaliteit' bij werknemers geen invloed heeft op de pensioenopbouw, vanwege het systeem van verplichte deelname, dat bij zelfstandigen wel effect heeft, omdat zij zelf verantwoordelijk zijn voor hun pensioenopbouw. Het effect van 'beperkte rationaliteit' wordt bovendien versterkt door de beperkte organisatiegraad onder zelfstandigen, waardoor zij veelal eventuele collectiviteitsvoordelen die hun oudedagsvoorziening mogelijk goedkoper kunnen maken ontberen.

³⁶ Wijzer in Geldzaken, 'Zzp'ers en financiële risico's', 2012.

³⁷ Zie voetnoot 20.

³⁸ Er is weinig onderzoek dat zich specifiek op gedragseconomische effecten bij zelfstandigen richt. Het overzichtsartikel van Frechette ('Laboratory Experiments: Professionals versus Students', 2011) bespreekt een dozijn artikelen waarin professionals (onder wie ook zelfstandigen) wel zijn meegenomen. De conclusies uit al deze studies is dat het gedrag van professionals in de praktijk niet significant verschilt van wat in de gebruikelijke experimenten onder (meestal) studenten wordt aangetroffen.

4. Mogelijkheden om pensioenopbouw door zelfstandigen te bevorderen

Zelfstandigen zijn zelf verantwoordelijk voor het opbouwen van pensioen bovenop de AOW.

De overheid stimuleert en faciliteert de pensioenopbouw van zelfstandigen ook nu al op vele manieren. In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden om de pensioenopbouw van zelfstandigen verder te bevorderen geanalyseerd.

Bij het vraagstuk van de inrichting van de pensioenvoorziening voor zelfstandigen zijn de volgende vragen van bijzonder belang:

- In de eerste plaats de vraag of de pensioenopbouw plaatsvindt in de individuele (paragraaf 4.1) dan wel de collectieve sfeer (paragraaf 4.2).
- Een vervolgvraag is of en zo ja in hoeverre er in collectieve regelingen sprake zou moeten of kunnen zijn van solidariteitselementen (deze vraag komt ook in paragraaf 4.2 aan de orde).
- Een derde vraag die daar nauw mee samenhangt is vervolgens wat één en ander betekent voor de instelling waarbij collectieve regelingen ondergebracht kunnen worden (paragraaf 4.3).
- Tot slot is de vraag aan de orde of regelingen – collectief dan wel individueel – voor zelfstandigen verplichtgesteld zouden kunnen worden (paragraaf 4.4).

Bij de inventarisatie van de mogelijkheden zullen deze vragen als leidraad dienen.

4.1. *Individuele pensioenopbouw: gebruiken van bestaande mogelijkheden faciliteren*

Inleiding

Zelfstandigen kunnen pensioen opbouwen binnen en buiten de ondernemings sfeer. Binnen de ondernemings sfeer wordt de opbouw fiscaal gefaciliteerd via de fiscale oudedagsreserve respectievelijk de stakingslijfrente en pensioen in eigen beheer. Voor zover zelfstandigen pensioen opbouwen buiten de onderneming wordt overwegend gebruik gemaakt van individuele lijfrenteproducten. Zelfstandigen kunnen bijvoorbeeld een lijfrente inkopen bij een verzekeraar of kiezen voor banksparen (lijfrentespaarrekening of lijfrentebeleggingsrecht).

Ze zetten hun eigen kennis en vaardigheden op financieel gebied in, of gebruiken daarvoor een adviseur, die kan helpen bij het nemen van een beslissing over een pensioenproduct en de afweging tussen (gepercipieerde) kwaliteit en prijs. De overheid en andere partijen faciliteren dit keuzeprocess ten behoeve van pensioenopbouw. Ingezet wordt op het verbeteren van de financiële kennis en vaardigheden, het vergroten van de transparantie en het bevorderen van de kwaliteit van advies. De opbouw van een oudedagsvoorziening door zelfstandigen wordt ook fiscaal begeleid.

Het is denkbaar deze instrumenten nog sterker dan thans in te zetten om individuele pensioenopbouw te stimuleren. Hieronder wordt op het effect op de pensioenopbouw van zelfstandigen van ieder van deze mogelijkheden ingegaan.

Verder verbeteren van de financiële kennis en vaardigheden van zelfstandigen

De overheid zet zich thans in voor verbetering van de financiële kennis en vaardigheden van Nederlanders. Dat doet zij met meer dan 40 andere partijen in het platform Wijzer in Geldzaken. Bijvoorbeeld door met de pensioendriedaagse mensen ertoe aan te zetten zich actief te verdiepen in hun pensioen en door met het 'geldloket' mensen met vragen over geld voor te lichten, praktische assistentie te verlenen en eventueel door te verwijzen.

Het verbeteren van financiële kennis en vaardigheden grijpt aan op de oorzaken van beperkte pensioenopbouw. Zelfstandigen die financieel opgeleid willen worden krijgen meer vaardigheden om een adequate inschatting te maken van hun toekomstige pensioenvoorziening en hebben beter door welke risico's zij lopen bij de keuze voor een pensioenproduct.

In hoeverre een sterkere inzet dan thans op het verbeteren van financiële kennis en vaardigheden tot additionele pensioenopbouw leidt is onduidelijk. Er zijn grenzen aan de mate waarin mensen

financieel zijn op te leiden³⁹. Veel mensen blijken ook niet financieel opgeleid te willen worden. Bovendien blijkt financiële educatie vaak slechts in beperkte mate daadwerkelijk te leiden tot meer pensioenopbouw. Mensen *zeggen* na het volgen van educatie wel meer pensioen op te willen bouwen, maar het blijft vaak bij goede voornemens⁴⁰. Ten slotte wijzen ook cijfers over pensioenbewustzijn er op dat een intensivering van de inzet op korte termijn geen grote effecten zal hebben. Het pensioenbewustzijn is al een aantal jaar constant⁴¹, terwijl de (overheids-)inzet tegelijkertijd slimmer en gericht is geworden⁴². Overigens moet ten aanzien van deze cijfers wel worden gesteld dat niet specifiek gekeken is in hoeverre deze cijfers representatief zijn voor het pensioenbewustzijn onder zelfstandigen.

Verder vergroten van aanbod en transparantie van verschillende pensioenproducten

De introductie van nieuwe relatief eenvoudig te begrijpen producten als banksparen kan pensioenopbouw bevorderen. Sterker: cijfers van het CBS laten duidelijk zien dat de afgelopen jaren banksparen voor pensioen sterk zijn gestegen ten koste van de verzekerde lijfrenten.⁴³ Werd in 2009 nog ca. €1,4 mld. voor pensioen via bankspaarproducten aangehouden, in 2010 stond reeds €4,7 mld. uit op lijfrentespaarrekeningen en lijfrentebeleggingsrechten voor de oudedag. De veronderstelling lijkt gerechtvaardigd dat bancaire lijfrenten, vanwege hun eenvoud en transparantie door het ontbreken van een verzekeringskarakter een aantrekkelijke aanvulling worden gevonden.

De overheid borgt daarnaast op velerlei wijze de transparantie van pensioenproducten. Denk aan de financiële bijsluiter bij verzekeringsproducten en wettelijke vereisten om de voorwaarden van een verzekering eenduidig in beeld te brengen en om volledige, begrijpelijke en eenduidige informatie te verstrekken. Dit geldt zowel voor productinformatie als voor de reclame over producten. Naast de overheid nemen zowel producenten als consumentenorganisaties zelf veel transparantiemaatregelen. Zoals bijvoorbeeld de overzichten met beste verzekeringsproducten van vergelijkingssites.

Transparantiemaatregelen grijpen aan bij enkele oorzaken van beperkte pensioenopbouw. Ze dragen er aan bij dat consumenten vaker een adequate inschatting maken van de benodigde inleg om te komen tot een bij hen passend eindbedrag. Consumenten kunnen door transparante producten beter nagaan wat het rendement is dat zij kunnen verwachten. Bovendien dragen transparantiemaatregelen er aan bij dat consumenten de risico's van pensioenproducten eerder kunnen signaleren. Consumenten hoeven in mindere mate financieel geletterd te zijn, om toch de reikwijdte van de risico's te kunnen overzien.

Het is onduidelijk in hoeverre verdere transparantiemaatregelen of het verbreden van wettelijke mogelijkheden voor nieuwe producten de pensioenopbouw kan stimuleren. Aan de ene kant is op dit gebied al veel gebeurd, aan de andere kant geldt dat pensioenproducten tot op zekere hoogte altijd complex zullen zijn. De zeer lange looptijden van pensioenproducten brengen bijvoorbeeld bepaalde risico's met zich mee die op hun beurt weer keuzes vergen. Daarnaast komt (meer) transparantie niet tegemoet aan de beperkte zelfbeheersing en het uit- en afstelgedrag wat voor veel zelfstandigen ertoe leidt dat zij geen oudedagsvoorziening treffen.

Een voorbeeld van een transparantiemaatregel die nog de potentie heeft een bijdrage te leveren aan de pensioenopbouw van zelfstandigen, zonder dat duidelijk is in welke mate, is informatieverstrekking op maat. Dit houdt onder meer in dat de consument alleen die informatie krijgt die zij nodig heeft voor de beslissing. Het streven is beter aan te sluiten bij de

³⁹ Van Rooij, Lusardi en Alessi, 'Financial literacy and stock market participation', DNB Working Papers 146, 2007.

⁴⁰ Choi, 2002, Prast en Kooreman, 2010

⁴¹ Wijzer in Geldzaken / TNS NIPO, januari 2012.

⁴² Wijzer in Geldzaken / TNS NIPO, januari 2012.

⁴³ CBS: Persbericht van 26 april 2011 (PB11-033), digitaal raadpleegbaar via www.cbs.nl, zoekterm: banksparen. Zie ook DNB: *Verkoop banksparen evenaart levensverzekeringen*, DNBulletin 13 oktober 2011, digitaal raadpleegbaar via www.dnb.nl, zoektermen: DNBulletin banksparen.

informatiebehoefte en de kenmerken van consument. Verwachting is dat dit leidt tot een bescheiden toename van de pensioenopbouw onder zelfstandigen. Het kabinet heeft onlangs een rapport opgesteld over verbeteringen in de communicatie over eerste en tweede pijlerpensioen⁴⁴. De inhoud van dit rapport is ook van betekenis voor derde pijlerpensioenen waar zelfstandigen gebruik van maken, maar ook bijvoorbeeld voor de aandacht die de Tweede Kamer eerder heeft gevraagd voor het verhogen van de bekendheid van de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting⁴⁵. Op grond van dat rapport is wetgeving aangekondigd, onder meer erop gericht dat de deelnemer centraal staat in de pensioencommunicatie, en gericht op communicatie op maat. De informatieverstrekking over de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting loopt hierin mee.

Een theoretisch denkbare, maar moeilijk uitvoerbare maatregel is de introductie van een *standaardproduct*. Bij deze optie houden bijvoorbeeld alle levensverzekeraars en banken die in Nederland actief zijn en die nu de gebruikelijke aanbieders zijn van financiële producten voor de oude dag, in hun assortiment één of meerdere door de overheid voorgeschreven producten aan. Hierdoor zou het voor consumenten eenvoudiger kunnen worden het aanbod van verschillende verzekeraars te vergelijken. De afweging kan zich dan beperken tot een keuze tussen prijs en service, zoals bijvoorbeeld ook het geval is bij de basisverzekering in de zorg. Dit kan de keuze van zelfstandigen voor het standaardproduct en zo voor pensioenopbouw stimuleren.

De optie van een standaardproduct kent echter een aantal wezenlijke inhoudelijke en uitvoeringstechnische bezwaren. Zo mogen verzekeraars vanwege mededingingsoverwegingen geen afspraken maken om een standaardproduct tot stand te brengen tenzij dat wettelijk is voorgeschreven. Het voorschrijven van een standaardproduct zou daarom actie vergen van de wetgever. Dit betekent een ingrijpen door de overheid op de contractvrijheid. Daarbij rijst de vraag of de overheid beter in staat is in te spelen op de behoeften van zelfstandigen dan de (meer flexibele) vrije markt waarop onder meer assurantieadviseurs opereren. Indien de overheid het voorschrijven van een standaardproduct als haar taak beschouwt, rijst daarom de vraag hoe het standaardproduct – als vervanging van de thans diverse bestaande mogelijkheden – er uit zou moeten zien om in te spelen op de behoeften van alle zelfstandigen. Het betreft immers een zeer diverse groep die werkzaam is binnen verschillende geledingen van de economie. Dit is niet eenvoudig: is het een vastgestelde uitkering of vastgestelde premie, bevat het nabestaandenpensioen of arbeidsongeschiktheidspensioen, is er de mogelijkheid van flexibele inleg, vanaf welke leeftijd kunnen mensen een pensioenuitkering ontvangen en hoe wordt omgegaan met een stijging van de levensverwachting, dalende rentes en fluctuaties op de aandelenmarkt? Het gaat met andere woorden om antwoorden op ingewikkelde vragen. Bovendien zou de opzet en uitvoering van een standaardproduct intensief overleg vergen met verzekeraars, banken en beleggingsinstellingen en (organisaties van) zelfstandigen, met het oog op een uitvoerbaar en interessant product. Afgevraagd kan worden wat de meerwaarde van overheidsinmenging tussen deze twee professionele partijen toevoegt. Ook kan de vraag worden gesteld of er voor een dergelijk standaardproduct voldoende draagvlak bestaat binnen de diversiteit aan zelfstandigen⁴⁶.

Verder verbeteren van de kwaliteit van financieel advies aan zelfstandigen

De overheid draagt thans bij aan de kwaliteit van financieel advies door het borgen van de onafhankelijkheid en de deskundigheid van financieel adviseurs. Ook maatschappelijke organisaties en bedrijven dragen bij aan de kwaliteit van advies. Keurmerken en de mogelijkheid tot aansluiting bij een branchevereniging zijn voorbeelden van hiervoor toegepaste middelen.

Verbetering van de kwaliteit van financieel advies kan tot meer pensioenopbouw leiden doordat het de effecten van twee oorzaken van beperkte pensioenopbouw afzwakt. Mensen hoeven ten eerste door deskundig advies minder financieel geletterd te zijn om risico's van een pensioenproduct te

⁴⁴ SZW, 'Pensioen in duidelijke taal', juni 2012.

⁴⁵ Kamerstukken II 2010/11, Handelingen, nr. 32.

⁴⁶ Zie het standpunt van ZZP Netwerk Nederland (zoals verwoord in het tv-programma *Buitenhof* op 12 februari 2012).

kunnen doorgronden. Ten tweede komen mogelijke eindbedragen en de daarbij behorende inleg door goed advies beter op tafel, wat de keuze van zelfstandigen vereenvoudigt.

De overheid stelt al veel eisen aan adviseurs en houdt bovendien sterk toezicht op die adviseurs (via de AFM). Er worden op dit moment enkele concrete stappen voor beter financieel advies op de pensioenopbouw van zelfstandigen gezet. Vanaf 2014 zijn alle adviseurs verplicht om in het bezit te zijn van een geldig, voor hen relevant diploma. Consumenten kunnen er dus zeker van zijn dat een adviseur die tegenover hem zit altijd beschikt over de juiste diploma's. Ook kan nog verbetering verwacht worden door het vanaf 2013 te introduceren provisieverbod voor financieel adviseurs. Hierdoor kunnen consumenten er (nog meer) op vertrouwen dat hun adviseur steeds in hun belang werkt. Het is nog te vroeg om op dit moment een inschatting te maken van de mate waarin deze stappen concreet aan verbeterde pensioenopbouw voor zelfstandigen zullen bijdragen.

Fiscale faciliteiten voor pensioenopbouw

De overheid faciliteert thans de opbouw van oudedagsvoorzieningen voor ondernemers via de fiscaliteit (zie bijlage 1 voor een volledig overzicht). Kort gezegd komt het er op neer dat ondernemers uitstel van belasting krijgen voor inkomen dat wordt aangewend voor de opbouw van een oudedagsvoorziening. Concreet betekent dit dat zij pas belasting hoeven te betalen over inkomen dat zij daadwerkelijk uit de oudedagsvoorziening ontvangen (uitkeringsfase). Inkomen dat wordt aangewend voor een oudedagsvoorziening (opbouwfase) wordt dus niet belast, ook niet als de oudedagsvoorziening via de eigen onderneming is opgebouwd (fiscale oudedagsreserve respectievelijk stakingslijfrente (IB ondernemer) of pensioen in eigen beheer (dga)).

Fiscale faciliteiten kunnen in theorie aangrijpen op de prioriteiten van mensen en het uitstelgedrag dat zij kunnen vertonen. Fiscale mogelijkheden zouden mensen wellicht er toe over kunnen halen andere prioriteiten te stellen, zowel in geld (pensioen in plaats van een andere consumptieve besteding), als in tijd ('Ik ben een dief van mijn eigen portemonnee als ik geen gebruik maak van de fiscale mogelijkheden'⁴⁷).

De huidige fiscale faciliteiten blijken evenwel door zelfstandigen niet volledig te worden benut. Dit leidt ertoe dat – met de Sociaal-Economische Raad (SER) – geconstateerd kan worden dat de fiscale opbouw mogelijkheden voor zelfstandigen niet ten grondslag liggen aan de beperkte opbouw van aanvullende oudedagsvoorzieningen voor zelfstandigen. Voor het opbouwen van een adequate oudedagsvoorziening biedt de fiscaliteit voldoende ruimte. Omdat deze ruimte onvolledig wordt benut lijkt de veronderstelling gerechtvaardigd dat een uitbreiding hiervan weinig toegevoegde waarde zal hebben voor de pensioenopbouw van zelfstandigen. Ook recente publicaties gaan hier vanuit⁴⁸. Verruiming van de bestaande fiscale faciliteiten voor pensioenopbouw door zelfstandigen is derhalve niet opportuun.

Tussenconclusie intensivering bestaande faciliteiten:

- *Binnen het huidige kader kunnen nog enkele stappen worden gezet om mensen te helpen bij het individuele keuzeproces ten aanzien van producten gericht op de oudedagsvoorziening. Met name zelfstandigen, die in tegenstelling tot de meeste werknemers zelf verantwoordelijk zijn voor hun pensioenvoorziening, kunnen daarvan profiteren.*
- *Tegelijkertijd is de bijdrage die deze maatregelen kunnen leveren aan een hogere pensioenopbouw onduidelijk: geen van de bovengenoemde maatregelen komt in belangrijke mate tegemoet aan mogelijke oorzaken voor de geringe pensioenopbouw van sommige zelfstandigen zoals beperkte zelfbeheersing en uitstelgedrag.*

⁴⁷ Focusgroepen 2011.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld G.J.B. Dietvorst en M.R. Visser, 'Pensioen zzp'er is niet zo bijzonder', 2009. Auteurs concluderen daarin dat niet zozeer de fiscale wetgever aan zet is, maar de aanbieders van pensioenproducten en organisaties van zelfstandigen.

4.2. Collectieve regelingen voor pensioenopbouw zelfstandigen

Zelfstandigen kunnen er voor kiezen om gezamenlijk in georganiseerd verband een regeling af te spreken en deze onderbrengen bij een uitvoerder. Individuele zelfstandigen kunnen vervolgens kiezen of zij hier aan deel willen nemen of niet.

Het verschil met het kopen van een financieel product door een individuele zelfstandige (zie paragraaf 4.1) is dat het een collectief namens een groep van zelfstandigen een raamcontract afsluit met een financiële instelling, waarin afspraken worden gemaakt over de inhoud van het product, de kosten en de voorwaarden. In het vervolg duiden we een dergelijk collectief contract aan als een "regeling".

Een belangrijke vraag is of een dergelijke regeling al dan niet solidariteitselementen zou moeten bevatten. Deze keuze heeft verstrekende gevolgen voor de vormgeving, maar ook voor de keuze wie de regeling zou moeten uitvoeren en de vraag of de regeling een vrijwillig dan wel verplicht karakter zou moeten hebben.

4.2.1 Collectieve regelingen zonder solidariteitselementen

Collectieve regelingen kunnen, net als individuele regelingen bij verzekeraars, de mogelijkheid bieden om bepaalde risico's, zoals het langlevensrisico, het renterisico of het beleggingsrisico, te verzekeren. Het gaat hier dus om het collectief verzekeren van bepaalde risico's, zonder verdergaande intergenerationele solidariteit zoals in de tweede pijler. Collectief vermogensbeheer is vanzelfsprekend ook mogelijk bij een beleggingsinstelling.

Als zelfstandigen kiezen voor dergelijke collectieve regelingen zonder intergenerationele solidariteit, maar wel gebruik willen maken van de eventuele schaalvoordelen, dan is er thans de keuze tussen:

1. Het collectief afsluiten van een contract voor (fiscaal gefaciliteerde) lijfrenteverzekerings bij een verzekeraar (w.o. onderlinge waarborgmaatschappij). Via een onderlinge waarborgmaatschappij zou ook een collectieve regeling van, voor en door zelfstandigen kunnen worden bereikt.
2. Het collectief afsluiten van een contract voor (fiscaal gefaciliteerde) lijfrentebeleggingsrechten bij een beleggingsinstelling. Het is mogelijk te kiezen voor een beleggingsinstelling van, voor en door zelfstandigen waarbij de deelnemers individuele trekkingsrechten hebben op het collectief beheerde en belegde vermogen.
3. Het collectief afsluiten van een contract voor (fiscaal gefaciliteerde) lijfrentespaarrekeningen bij een bank.

Het is denkbaar dat een organisatie namens een collectief van zelfstandigen afspraken maakt met één van de genoemde financiële instellingen tegen gunstiger voorwaarden dan een individuele zelfstandige dat kan.

Het voordeel van collectieve regelingen boven individuele producten is dan ook dat er namens een grote groep onderhandeld wordt. Afhankelijk van de omvang van het collectief kan dat tot kostenbesparingen leiden. Bovendien hoeft een individuele zelfstandige geen inspanningen te verrichten om zelf te onderhandelen. En ook niet onbelangrijk, veel keuzes omtrent pensioenopbouw worden in een collectieve regeling al voor het individu gemaakt waardoor belemmeringen als onvoldoende kennis of transparantie minder invloed hebben op de pensioenopbouw. Dit kan de deelname en zo de pensioenopbouw stimuleren. Eventuele toekomstige concrete alternatieven voor collectieve regelingen met vrijwillige deelname zullen overigens niet vanzelf leiden tot meer pensioenopbouw voor zelfstandigen: zolang keuze om al dan niet deel te nemen aan de individuele zelfstandige is, spelen alle in hoofdstuk 3 genoemde factoren die bijdragen aan een lagere pensioenopbouw nog steeds een rol.

De vraag is welke partij het initiatief zou kunnen nemen voor een dergelijke collectieve regeling. Gedacht kan worden aan organisaties van zelfstandigen. Zij kunnen de onderhandeling met de uitvoerende partij op zich nemen en richting aangesloten zelfstandigen een nuttige rol spelen door

het belang van pensioenopbouw expliciet onder de aandacht te brengen en door zelf financiële kennis en vaardigheden op te bouwen om hun leden goed van dienst te kunnen zijn.

Het huidige wettelijke kader in de derde pijler bevat geen belemmeringen om dergelijke collectieve regelingen af te spreken. Vooralsnog hebben zelfstandigen geen gebruik gemaakt van de bestaande mogelijkheden om een vrijwillige collectieve regeling in het leven te roepen. De overheid zou desgewenst actief mee kunnen denken met zelfstandigenorganisaties teneinde initiatieven vanuit deze organisaties om vrijwillige collectieve regelingen in de derde pijler te realiseren een grotere kans van slagen te geven.

4.2.2. Collectieve regelingen met solidariteitselementen

Pensioenopbouw via collectieve regelingen met solidariteitselementen kunnen gerealiseerd worden door aansluiting van zelfstandigen bij een bestaand pensioenfonds, waarmee ze samen met de aangesloten werknemers onderdeel zijn van een solidariteitskring, of door een onderlinge regeling ten bate van een groep zelfstandigen.

Aansluiting bij een bestaand pensioenfonds voor werknemers

Dit kan op drie manieren: vrijwillige voortzetting, vrijwillige aansluiting of door opname van de zelfstandigen in de werkings sfeer van een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds. Deze worden hieronder toegelicht.

Vrijwillige voortzetting: Ex-werknemers, waaronder zelfstandigen, kunnen thans maximaal 10 jaar de regeling waaraan zij voorheen deelnamen als werknemers fiscaal gefaciliteerd vrijwillig voortzetten. Participatie door zelfstandigen in een pensioenfonds via vrijwillige voortzetting heeft voor zelfstandigen als voordeel dat het eenvoudig is: ze hoeven niet zelf in te schatten wat de hoogte van de oudedagsvoorziening zou moeten zijn en welke inleg daarvoor nodig is.

Recent is de mogelijkheid tot vrijwillige voortzetting uitgebreid van 3 naar 10 jaar. Bij eventuele verdere uitbereiding zijn de volgende overwegingen relevant. Ten eerste is er een spanning tussen vrijwillige deelname door zelfstandigen en de verplichte deelname van werknemers. De combinatie van solidariteit en de mogelijkheid van vrijwillige toe- of uittreding creëert allerlei vormen van risicoselectie. Door de doorsneepremie bij een bedrijfstakpensioenfonds treden jongere zelfstandigen (voor wie de doorsneepremie hoger ligt dan een actuariële faire premie) in veel mindere mate toe dan oudere zelfstandigen. Vrijwillige deelname zal ook leiden tot risicoselectie in de tijd: zelfstandigen stappen wel in goede tijden in, maar niet in slechte tijden. Met andere woorden: zelfstandigen kunnen zich onttrekken aan de kring van solidariteit als dat hen uitkomt. Werknemers daarentegen hebben die keuze niet. Mede vanwege deze reden is de periode van vrijwillige voortzetting in de Pensioenwet begrensd en heeft de faciliteit daarmee het karakter van een overgangsfaciliteit. Ten tweede is het de vraag of deze vrijwillige opties tegemoet komen aan de beschreven gedragseconomische oorzaken in het vorige hoofdstuk. Voorwaarde voor deelname is dat zelfstandigen zelf moeten aangeven of ze gebruik willen maken van de vrijwillige voortzetting. Voorts worden zij geconfronteerd met het feit dat ze een relatief hoog percentage van hun inkomen inleggen bij deelname aan een fonds, omdat ze naast het werknemersdeel ook het werkgeversdeel van de pensioenpremie moeten betalen (die gemiddeld het dubbele bedraagt van de werknemerspremie). Dit is mogelijk een belangrijke reden dat het aantal vrijwillige voortzetters – waaronder zelfstandigen – op basis van een inventarisatie van SZW in 2008 slechts 5.000 à 7.500 bedroeg. Een andere belangrijke reden is vermoedelijk dat zelfstandigen – zeker in de opstartfase van een onderneming – de voorkeur eraan geven eventuele overwinsten te investeren in hun eigen onderneming, waardoor fiscaal gefaciliteerde opbouw in de ondernemings sfeer (fiscale oudedagsreserve respectievelijk stakingslijfrente en pensioen in eigen beheer) aantrekkelijker wordt gevonden (investeren in plaats van extern reserveren).

Vrijwillige aansluiting: Een variant op de vrijwillige voortzetting is vrijwillige aansluiting. Het verschil met vrijwillige voortzetting is dat deze laatste is gekoppeld aan het fonds waar de zelfstandige tot voor kort in loondienst werkte, terwijl de vrijwillige aansluiting is bij een fonds dat in de bedrijfstak actief is waar de zelfstandige nu actief is. De bezwaren tegen vrijwillige voortzetting gelden in versterkte mate voor vrijwillige aansluiting, omdat de groep zelfstandigen die ervan gebruik kan maken groter is en de mogelijkheid naar zijn aard in de tijd niet is beperkt. Daarnaast is het vaak lastig te bepalen bij welk fonds een zelfstandige zou moeten aansluiten in geval van werkzaamheden die meerdere sectoren omvatten.

Er zijn geluiden om vrijwillige aansluiting wettelijk mogelijk te maken voor de specifieke groep hybride zelfstandigen, die deels in loondienst en deels als zelfstandigen werkzaam zijn, in dezelfde sector. Als werknemer nemen zij vaak deel aan een bedrijfstakpensioenfonds en het idee is om hen ook over het inkomen dat zij als zelfstandige genieten, pensioen te laten opbouwen bij dat fonds. Echter, door de bezwaren tegen vrijwillige aansluiting zoals selectierisico's (waardoor pensioenfondsen mogelijk terughoudend zouden kunnen zijn om vrijwillige aansluiting daadwerkelijk aan te bieden) en het feit dat de aansluiting vrijwillig is, zijn vraagtekens te plaatsen bij het effect van dit idee op de pensioenopbouw van hybride zelfstandigen. Daarnaast is de vraag hoe dit idee praktisch uitvoerbaar is. Zo zal er bepaald en gecontroleerd moeten worden of betrokkene inderdaad als werknemer en als zelfstandige in dezelfde sector actief is. Daarnaast is evident dat vrijwillige aansluiting van hybride zelfstandigen geen betekenis heeft voor degenen die uitsluitend als zelfstandige werken.

Uitbereiding werkingssfeer tot zelfstandigen: De Wet Bpf staat toe dat sociale partners de werkingssfeer van een bedrijfstakpensioenfonds zo formuleren, dat ook niet-werknemers in de betreffende sector er onder kunnen vallen. Bij een klein aantal fondsen is daarvoor gekozen. Het ligt niet voor de hand dat sociale partners deze mogelijkheid op grote schaal openstellen. Een praktisch probleem dat daarbij een rol speelt is de handhaafbaarheid van de verplichtstelling. Anders dan bij beroepsgenoten (zie hieronder) is het niet goed mogelijk om de groep zelfstandigen eenduidig vast te stellen en dat zal er in de praktijk toe leiden dat veel zelfstandigen de verplichtstelling kunnen ontgaan.

Een solidaire regeling ten behoeve van een groep zelfstandigen

Op dit moment maken alleen enkele specifieke goed afgebakende beroepsgroepen gebruik van de mogelijkheid van verplichte deelname aan een *beroepspensioenregeling*. Deze regelingen bevatten zware solidariteitseisen (waaronder een doorsneepremie en voorschriften met betrekking tot gelijke behandeling) en zijn daarom ook verplichtgesteld. Dat is mogelijk omdat het gaat om regelingen voor goed af te bakenen groepen van beroepsgenoten, zoals medisch specialisten en huisartsen. Het verzoek tot verplichtstelling komt van een vereniging van beroepsgenoten.

Het is denkbaar dat ook andere groepen zelfstandigen overgaan tot het instellen van een eigen onderlinge regeling met solidariteitselementen. Ten opzichte van collectieve regelingen zonder solidariteit speelt bij collectieve regelingen ook het eerder genoemde aandachtspunt: solidariteit leidt in combinatie met vrijwillige deelname tot selectie bij toe- of uittreding, waardoor de kans groot is dat de beoogde solidariteit niet tot stand komt. Solidariteit impliceert namelijk dat er sprake is van overdrachten tussen individuen. Dat betekent dat er mensen zijn die profiteren en mensen zijn die per saldo betalen. Als mensen die per saldo de lasten dragen uit kunnen treden, dan zal de beoogde solidariteit niet tot stand komen. Solidaire regeling zijn alleen mogelijk als ze gecombineerd worden met verplichte deelname. Zonder een dergelijke verplichte deelname zullen er vermoedelijk ook geen commerciële partijen zijn die een dergelijke regeling uit willen voeren.

De vraag is dan vervolgens hoe een dergelijke verplichtstelling er uit zou moeten zien. In paragraaf 4.4. wordt daar verder op ingegaan.

Tussenconclusie collectieve regelingen:

- *Collectieve regelingen zonder solidariteitselementen kunnen aantrekkelijk zijn omdat de deelnemers kunnen profiteren van eventuele schaalvoordelen.*
- *Binnen het huidige wettelijke kader zijn daar voor zelfstandigen volop mogelijkheden voor die thans nog niet worden benut.*
- *Eventuele toekomstige concrete alternatieven voor collectieve regelingen zullen niet vanzelf leiden tot meer pensioenopbouw voor zelfstandigen: zolang keuze om al dan niet deel te nemen aan de individuele zelfstandige is, spelen alle in hoofdstuk 3 genoemde factoren die bijdragen aan een lagere pensioenopbouw een rol.*
- *Collectieve regelingen met solidariteit zijn ook denkbaar, maar deze zijn zonder verplichtstelling niet te realiseren (zie verder over verplichtstelling paragraaf 4.4).*

4.2.3 Specifiek aspect: waardeoverdracht naar en vanuit een collectieve regeling voor zelfstandigen

Indien een collectieve regeling voor zelfstandigen tot stand komt, is vervolgens de vraag hoe om te gaan met waardeoverdracht naar en vanuit die regeling. Organisaties van zelfstandigen vragen expliciet aandacht voor dit vraagstuk.

Binnen de tweede en binnen de derde pijler bestaat de mogelijkheid tot waardeoverdracht. Waardeoverdracht tussen tweede en derde pijler is thans niet toegestaan. Dit heeft ten eerste ermee te maken dat voor derde pijlerpensioen – anders dan voor tweede pijlerpensioen – geen wettelijk afkoopverbod geldt. Als overdracht van de tweede naar de derde pijler zou worden toegestaan, zou daarmee de pensioenbestemming van het pensioenvermogen uit de tweede pijler verloren kunnen gaan. Daarnaast missen derde pijlerregelingen solidariteitswaarborgen van tweede pijlerpensioen, zoals het verbod op medische keuringen en de doorsneepremie. Dergelijke waarborgen geven uiting aan het collectieve, solidaire karakter van tweede pijlerpensioenregelingen, waarin verschillen in individuele risicofactoren (zoals geslacht, leeftijd of gezondheid) op collectieve, solidaire wijze worden gedragen. Als overdracht van de tweede naar de derde pijler mogelijk zou zijn, zou dat afbreuk doen aan die solidariteitswaarborgen.

4.3 Uitvoering van collectieve regelingen met vrijwillige deelname

Als organisaties van zelfstandigen of een groep zelfstandigen een collectieve oudedagsvoorziening willen afspreken, dan kunnen ze afspraken maken over de inleg en de duur van het contract, en kunnen ze eventueel een nabestaanden- of arbeidsongeschiktheidspensioen aan koppelen. Vervolgens komt de vraag aan de orde waar een dergelijke collectieve regeling wordt ondergebracht.

Een keuze die ze daarbij kunnen maken, is of ze de uitvoering middels een contract overlaten aan de betrokken financiële instelling, dan wel of ze zelf betrokken willen zijn bij de uitvoering van de regeling.

Op dit moment kunnen zelfstandigen kiezen voor vrijwillige pensioenopbouw buiten de ondernemerssfeer door de derdepijlervoorziening onder te brengen bij verzekeraars (verzekerde lijfrenten), banken of beleggingsinstellingen (bancaire lijfrenten). Dat geldt voor zowel de opbouw- als de uitkeringsfase. Bij bancaire lijfrenten is geen sprake van het afdekken van verzekeringstechnische risico's. Ingeval zelfstandigen zich ook tegen "langlevenrisico" willen verzekeren, kunnen zij zich op de expiratedatum van het contract ook met het gespaarde kapitaal tot een verzekeraar wenden.

Derde pijlervoorzieningen worden veelal aangeboden als individuele regeling. Dat neemt niet weg dat deze contractsvorm en de toegelaten aanbieders voor deze contracten zich ook uitsteken lenen voor collectief vermogensbeheer. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een onderlinge waarborgmaatschappij of een beleggingsinstelling met individuele trekkingsrechten.

Collectieve regelingen en betrokkenheid van deelnemers bij de uitvoering

De uitvoering van vrijwillige regelingen vindt veelal plaats op grond van een contract waarbij de uitvoering aan de betreffende financiële instelling wordt overgelaten. Het individu of de collectiviteit speelt dan geen directe rol bij die uitvoering. Dat neemt niet weg dat organisaties van zelfstandigen er voor kunnen kiezen om een bij de uitvoering van een collectieve vrijwillige regeling betrokken te worden.

Bij collectieve regelingen zonder solidariteitselementen ligt betrokkenheid van deelnemers bij de uitvoering op zich niet direct in de rede, omdat in beginsel op voorhand helder is hoe kosten en risico's zijn verdeeld. Bij een verzekerde lijfrente bijvoorbeeld, waar een bepaalde stroom uitkeringen wordt gegarandeerd, loopt de klant in beginsel geen risico. Rechtstreekse betrokkenheid bij de uitvoering lijkt dan weinig voordeel te bieden. Bij bancaire lijfrenten of andere beleggingsproducten ligt dat mogelijk anders, omdat tijdens de uitvoering van het contract beslissingen kunnen worden genomen die invloed hebben op het risico dat de klant loopt (bijv. de keuze van de beleggingsmix). In dergelijke gevallen wordt een deelnemer beschermd door de

zorgplicht uit hoofde van de Wft (Wet op het financieel toezicht) en is niet duidelijk waarom betrokkenheid bij de uitvoering toegevoegde waarde zou hebben.

Organisaties van zelfstandigen hebben desalniettemin de wens geuit om hun regeling onder te kunnen brengen bij een 'eigen' uitvoerder. Bij een door hen zelf opgerichte uitvoerder zijn zelfstandigen betrokken bij de uitvoering van hun pensioenregeling. De directe betrokkenheid zou vertrouwen kunnen uitstralen zodat individuele zelfstandigen zich dan mogelijk sneller bij een dergelijke uitvoerder willen aansluiten.

Bestaande mogelijkheden voor oprichting eigen uitvoerder

Binnen de huidige wet- en regelgeving is een collectieve regeling met vrijwillige deelname, waarbij zelfstandigen worden betrokken bij de uitvoering, vorm te geven via de oprichting van een (eigen) verzekeraar (onderlinge waarborgmaatschappij) of een (eigen) beleggingsinstelling.

Een eigen verzekeraar

Binnen het huidige wettelijke kader kunnen zelfstandigen zelf een verzekeraar oprichten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een onderlinge waarborgmaatschappij. Dat is een coöperatieve verzekeraar in de vorm van een vereniging, waarbij de verzekerden doorgaans ook lid zijn van de vereniging. Een ledenraad controleert het bestuur (er zijn geen aandeelhouders) en behaalde winst komt – bijvoorbeeld via de uitkeringen of premies – aan verzekerden ten goede. Een verzekeraar kan een vrijwillige collectieve pensioenregeling die langlevens risico's afdekt uitvoeren. Overigens vergt oprichting van een verzekeraar startkapitaal.

Een (eigen) beleggingsinstelling

Sinds de introductie van banksparen (2008) kunnen derdepijlervoorzieningen ook aangeboden en uitgevoerd worden door banken en beleggingsinstellingen. Met name de beleggingsinstelling lijkt bij uitstek geschikt om collectief vermogensbeheer te realiseren, waarbij deelnemers individuele trekkingsrechten hebben op het collectief beheerde en belegde vermogen. Zelfstandigen kunnen net als bij een onderlinge waarborgmaatschappij ook een beleggingsinstelling van, door en voor zelfstandigen oprichten. Betrokkenheid van de zelfstandigen zou zich dan in de praktijk kunnen vertalen in de vormgeving van de aan zelfstandigen aangeboden vrijwillige regelingen door de beleggingsinstelling. Voor de oprichting van een toegelaten beleggingsinstelling is onder meer een vergunning van de AFM en een startkapitaal voor operationele risico's nodig.

Zijn extra aanbieders nodig?

Buiten de bestaande mogelijkheden worden ook wel andere aanbieders geopperd. Hierbij wordt gedacht aan het openstellen van een pensioenfonds of een PPI (premiepensioeninstelling) voor de uitvoering van volledig vrijwillige regelingen. Evenwel is de vraag of een dergelijke stap wel mogelijk is en of zij iets wezenlijks kan toevoegen.

Een (eigen) pensioenfonds of meerdere pensioenfondsen voor zelfstandigen

Een pensioenfonds heeft op grond van de Pensioenwet (PW) of de Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wvb) uitsluitend tot doel het uitvoeren van een pensioenregeling in de zin van de PW, respectievelijk de Wvb. Regelingen op grond van de PW en de Wvb zijn altijd verplichtgestelde, solidaire regelingen. Mede vanwege het verplichte karakter zijn de governance-eisen aan pensioenfondsen hoger dan de eisen die worden gesteld aan een verzekeraar. Ook de aard van de regelingen speelt een rol. Pensioenregelingen van fondsen geven vorm aan intergenerationele solidariteit en de governance-eisen zijn ook bedoeld om evenwichtige besluitvorming te borgen. Zo dient bijvoorbeeld het bestuur paritair te zijn samengesteld en ook is er een verplichte deelnemersraad en een verantwoordingsorgaan. Het ligt niet voor de hand dat vanwege deze zware beperkende eisen, het openstellen van het pensioenfonds voor zelfstandigen in een behoefte zou voorzien tegenover een onderlinge waarborgmaatschappij. Het onderbrengen van collectieve, volledig vrijwillige, niet-solidaire pensioenregelingen bij een pensioenfonds, waarop de regels van de PW of de Wvb van toepassing zouden moeten zijn, lijkt geen doel te dienen.

Bovenstaande geldt zowel in de situatie met één pensioenfonds voor alle zelfstandigen, als indien er meerdere pensioenfondsen voor verschillende groepen zelfstandigen zouden komen.

Een (eigen) premiepensioeninstelling

Bij een PPI kan in de opbouwfase het pensioen worden opgebouwd. Op pensioeningangsdatum moet bij een verzekeraar een levenslange uitkering worden ingekocht. Een PPI mag uitsluitend verplichtgestelde, arbeidsvoorwaardelijke pensioenregelingen uitvoeren. Daarnaast kan een PPI voor een representatieve groep zelfstandigen verplichtgestelde regelingen uitvoeren (beroepspensioenregelingen).

De vraag is evenwel of het openstellen van de PPI voor het uitvoeren van premieregelingen met uitsluitend vrijwillige deelname ten aanzien van collectief vermogensbeheer iets zal toevoegen aan de reeds bestaande mogelijkheid van de beleggingsinstelling. Een PPI vormt immers de tegenhanger in de tweede pijler van de beleggingsinstelling in de derde pijler, waarbij de PPI voldoet aan de IORP-richtlijn⁴⁹ voor uitvoerders van tweede pijlerproducten. Een PPI biedt in de tweede pijler daarom niets anders dan datgene wat een beleggingsinstelling in de derde pijler reeds kan aanbieden: collectieve vermogensopbouw zonder solidariteit tussen deelnemers. Een PPI is in de praktijk dan ook niets anders dan een beleggingsinstelling met individuele trekkingsrechten waar collectief vermogensbeheer plaatsvindt. Ze biedt dan ook geen additionele mogelijkheden voor zelfstandigen.

Voor een goed begrip van de PPI is het belangrijk te realiseren dat de PPI juist in de tweede pijler mogelijk is gemaakt om bij werknemerspensioenregelingen een groter palet aan potentiële pensioenuitvoerders te introduceren opdat een meer efficiënte uitvoering van de opbouwfase kon worden gerealiseerd. In de opbouwfase speelt het verzekeren van langlevensrisico nog geen cruciale rol en is het beter om vermogensopbouw door zoveel mogelijk verschillende partijen mogelijk te maken. In de derde pijler speelt een dergelijk gebrek aan voldoende keuze tussen verschillende uitvoerders echter al sinds 2008 niet meer. Sinds de invoering van banksparen hebben zelfstandigen daar toegang tot eenvoudige en transparante (bancaire) alternatieven voor pensioenregelingen bij verzekeraars.

Een belangrijk verschil tussen het opbouwen van een voorziening bij een PPI of een beleggingsinstelling is wel dat bij de vermogensopbouw via beleggingsinstellingen geen beperking is opgenomen ten aanzien van de uitkeringsfase. Bij een beleggingsinstelling is in de uitkeringsfase ook een in de tijd gebonden pensioenuitkering zonder verzekerd element mogelijk, terwijl bij een PPI het opgebouwde kapitaal op pensioeningangsdatum verplicht moet worden aangewend voor de aankoop van een levenslange uitkering. De uitvoering van de voorziening door een beleggingsinstelling biedt meer keuzemogelijkheden voor een zelfstandige dan een PPI kan bieden.

Naast bovengenoemd verschil in het voordeel van beleggingsinstelling biedt de PPI voor vermogensopbouw ook geen meerwaarde ten opzichte van de beleggingsinstelling op het gebied van medezeggenschap gedurende de uitvoering van een regeling met vrijwillige deelname. Medezeggenschap gedurende de uitvoering is vooral belangrijk bij regelingen met solidariteitskenmerken waar risico's niet al bij afsluiten van het contract aan deelnemers zijn toegedeeld. We hebben het in dit geval echter over pensioenopbouw *zonder solidariteitskenmerken*. Medezeggenschap wordt dan vooral een kwestie van communicatie over de samenstelling van de beleggingsportfolio tussen de uitvoerder en de individuele deelnemer. Dit kunnen zowel PPI's als beleggingsinstellingen bieden.

Tot slot en voor de goede orde: PPI's en beleggingsinstellingen zijn in de vormgeving van het product natuurlijk niet *exact* hetzelfde. De keuzemogelijkheid voor (in plaats van verplichting tot) een levenslange uitkering bij beleggingsinstellingen is al vermeld. Een ander verschil zit in communicatieverplichtingen richting de deelnemers. Het is denkbaar dat zelfstandigen(organisaties) de tweede pijler kenmerken op het vlak van informatievoorzieningen richting deelnemers willen overnemen in de collectieve regeling. Er bestaat in dat geval geen enkele wettelijke belemmering om, in aanvulling op de in de Wft geldende eisen, bij de pensioenopbouw via een beleggingsinstelling met de (al dan niet door zelfstandigenorganisaties zelf opgerichte) beleggingsinstelling contractuele afspraken te maken over de aard van de

⁴⁹ Richtlijn 2003/41/EG.

informatievoorziening en communicatie richting de deelnemers en deze zodanig vorm te geven dat deze op gelijke wijze plaatsvindt als bij tweede pijler voorzieningen.

Gelet op het voorgaande lijkt voor het collectief vermogensbeheer openstelling van een pensioenfonds of een PPI voor de vrijwillige pensioenopbouw van zelfstandigen geen meerwaarde te hebben. Wel kan opgemerkt worden dat bij het streven naar een collectiviteit en de daarmee te behalen potentiële voordelen via de reeds beschikbare mogelijkheden, zelfstandigenorganisaties vanuit hun maatschappelijk rol een nuttige functie kunnen vervullen.

Tussenconclusie uitvoering collectieve regelingen:

- *Het huidige wettelijk kader bevat voldoende potentiële uitvoerders voor vrijwillige collectieve regelingen voor zelfstandigen, waardoor deze kunnen profiteren van eventuele collectiviteitsvoordelen.*
- *Het is mogelijk dat zelfstandigen zelf een verzekeraar of beleggingsinstelling oprichten, waarbij ze grote vrijheid hebben om een vrijwillige collectieve regeling vorm te geven die recht doet aan eigen voorkeuren.*
- *Openstelling van een pensioenfonds en een PPI voor vrijwillige collectieve regelingen voegt niets toe ten opzichte van de bestaande mogelijkheden via (eventueel door zelfstandigen opgerichte) verzekeraars of beleggingsinstellingen. De PPI is juist geïntroduceerd voor tweede pijler regelingen om een probleem op te lossen dat in de derde pijler door de diversiteit aan aanbieders sowieso niet speelde. Het vormt daarmee de tegenhanger van de beleggingsinstelling.*

4.4 Vrijwillige versus verplichte pensioenopbouw

In paragraaf 4.2 is geconcludeerd dat eventuele toekomstige vrijwillige collectieve regelingen, los van de vraag waar ze worden ondergebracht, blijven aanlopen tegen de factoren die in hoofdstuk 2 aan de orde zijn geweest. Zolang zelfstandigen individueel zelf moeten beslissen om te participeren zullen onvoldoende zelfbeheersing en uit- of afstelgedrag er toe bijdragen dat sommige zelfstandigen minder of geen pensioen opbouwen.

Enige mogelijkheid om zelfstandigen zonder meer tot een even hoog niveau vervangingsinkomen pensioen te laten opbouwen is het introduceren van een vorm van verplichtstelling voor zelfstandigen, zodat zij automatisch pensioen gaan opbouwen.

Het introduceren van een verplichtstelling roept evenwel enkele vragen op, waarvan enkele van zeer fundamentele aard:

- In de eerste plaats zou de introductie van een verplichtstelling een breuk zijn met het beginsel dat zelfstandigen zelf verantwoordelijk zijn voor hun pensioenopbouw. De vraag is waarom een pensioenregeling wel verplicht gesteld zou moeten worden, maar andere regelingen in het kader van inkomensderving, zoals een arbeidsongeschiktheidsverzekering niet.
- In de tweede plaats is een belangrijk negatief effect van verplichtstelling dat inbreuk wordt gemaakt op de door zelfstandigen gewaardeerde flexibiliteit⁵⁰.
- In de derde plaats zou een verplichtstelling resulteren in een verplichte onttrekking van liquiditeiten aan de ondernemings sfeer, hetgeen implicaties kan hebben voor het investeringsklimaat. Gegeven de huidige omvang van pensioenopbouw buiten de ondernemings sfeer kan dat effect substantieel zijn.
- In de vierde plaats is de vraag waarom een dergelijke verplichtstelling niet ook zou moeten gelden voor andere groepen, zoals werknemers zonder pensioenregeling, directeur-grotoaandeelhouders en zelfstandigen met personeel. Ook zij zijn zelf verantwoordelijk voor hun eigen pensioenopbouw en hebben te maken met de in hoofdstuk 3 genoemde factoren.

Vormen van verplichte deelname

Er zijn – in theorie – drie verschillende varianten om een verplichtstelling voor zelfstandigen vorm te geven:

⁵⁰ Diverse zelfstandigenorganisaties (PZO, FNV Zelfstandigen, Stichting ZZP Nederland, ZZP Netwerk Nederland) hebben schriftelijk en mondeling te kennen gegeven te hechten aan flexibiliteit.

- *Verzoek om verplichte deelname:* Op dit moment kunnen afgebakende beroepsgroepen op grond van de Wet verplichte beroepspensioenregeling (Wvb) een pensioenregeling overeenkomen en aan de minister van SZW verzoeken de deelname aan deze regeling voor alle beroepsgenoten verplicht te stellen⁵¹. Het gaat hier in alle gevallen om collectieve regelingen met solidariteitseisen.
- *Een pensioenopbouwplicht:* Van overheidswege zouden zelfstandigen verplicht kunnen worden om een oudedagsvoorziening op te bouwen. Dat kan op verschillende manieren worden ingevuld. Ten eerste zouden zelfstandigen kunnen worden verplicht om een bepaald deel van het inkomen opzij te leggen ten behoeve van de oude dag, waarbij dit bedrag bijvoorbeeld op een geblokkeerde rekening wordt gezet. De wijze waarop pensioen wordt opgebouwd en de instelling waarbij dat gebeurt is dan nog aan de zelfstandige zelf. Ten tweede zouden zelfstandigen kunnen worden verplicht deel te nemen aan een bepaalde voorgeschreven pensioenregeling (conform de Nederlandse ziektekostenverzekering). In dat geval is de keuze voor het product al gemaakt, maar de keuze voor de uitvoerder nog vrijwillig. Bij deze optie is concurrentie tussen uitvoerders dus nog mogelijk, zij het dat wel een bancaire en een verzekeringsvariant vormgegeven zouden moeten worden. Een pensioenopbouwplicht met keuzevrijheid voor zelfstandigen voor de regeling en/of de uitvoerende instelling vereist wel dat er geen sprake is van solidariteitselementen.
- *Aansluiting bij een nationaal pensioenfonds voor alle zelfstandigen of bij één van de pensioenfonds voor zelfstandigen:* Bij deze variant is het mogelijk dezelfde solidaire regelingen op zelfstandigen van toepassing te verklaren als bij beroepspensioenfonds. In dat geval is er geen enkele keuzevrijheid, maar kan wel gebruik worden gemaakt van de risicodelingsmechanismen die pensioenfonds tot hun beschikking hebben.

Bij de vormgeving zouden onder meer de volgende vragen moeten worden beantwoord:

- Wie bepaalt de inhoud van de betreffende regeling?
- Voor welke groep geldt de regeling?
- Hoe wordt de verplichtstelling uitgevoerd en gehandhaafd?

Bij de eerst genoemde variant (verzoek om verplichte deelname op grond van de Wvb) is er al sprake van een regeling die door beroepsgenoten is overeengekomen. De verplichtstelling heeft betrekking op de gehele groep beroepsgenoten. Handhaving is alleen mogelijk omdat bepaalde groepen beroepsgenoten goed zijn af te bakenen. Deze vorm van verplichtstelling is voor andere groepen zelfstandigen dan beroepsgenoten in de praktijk waarschijnlijk moeilijker te organiseren. Er zou dan bepaald moeten worden voor welke categorie(en) zelfstandigen de verplichte deelname geldt en dat een representatief deel van die categorie(en) zelfstandigen de verplichte deelname aanvraagt. De huidige lage organisatiegraad onder zelfstandigen zal het honoreren van aanvragen voor verplichtstelling op dit moment vaak hinderen. Daarnaast zijn zelfstandigen vaak in meerdere sectoren actief, waardoor zij tot meerdere categorieën behoren en niet vaststaat aan welke pensioenregeling zij in dat geval zouden moeten deelnemen.

Bij de tweede en derde variant zou de overheid moeten aangeven hoe de regeling er uit ziet. Dat is een grote breuk met het huidige stelsel, waarbij de overheid zich niet of nauwelijks bemoeit met de inhoud van pensioenregelingen. Vragen die beantwoord zouden moeten worden zijn hoe hoog het ambitieniveau is, welk risico zelfstandigen bereid zouden mogen zijn te lopen in de beleggingsmix (onderbrenging bij de eigen onderneming), of er een levenslange uitkering moet worden verschaft of dat kan worden volstaan met een in de tijd beperkte uitkering, of er sprake moet zijn van een partnerpensioen, et cetera. Gezien de grote diversiteit binnen de groep zelfstandigen en zzp-ers (zie hoofdstuk 2) is dit een zeer lastig vraagstuk. De vraag is vervolgens of deze regeling alleen voor zelfstandigen of zzp-ers moet gelden.⁵²

Daarnaast spelen er de nodige uitvoeringsvraagstukken. Een praktisch probleem is bijvoorbeeld hoe zorg te dragen dat de premie maandelijks wordt geïnd. Bij werknemers houdt de werkgever de pensioenpremie in, maar bij zelfstandigen ontbreekt een dergelijke relatie. Het aangrijpingspunt voor de verplichtstelling is de individuele zelfstandige. Aanlevering van gegevens door zelfstandigen is kwetsbaar, omdat het voor hen geen objectieve gegevens betreft.

Een variant: verplichtstelling met mogelijkheid tot opting-out?

⁵¹ Bijlage 1 beschrijft deze mogelijkheid uitgebreider.

⁵² Vergelijk de eerder vermelde vraagstukken die spelen bij de ontwikkeling van een standaardproduct.

Zoals aan het begin van de paragraaf is aangegeven moeten bij een verplichtstelling voor zelfstandigen zonder personeel een aantal fundamentele kanttekeningen geplaatst worden. Een aantal van de genoemde punten zou mogelijk kunnen worden ondervangen door een "zachte verplichtstelling": een systeem met automatische aansluiting met mogelijkheid van opting-out. Wel rijst de vraag in hoeverre bij zelfstandigen - die veelal hechten aan flexibiliteit en vrijheid - draagvlak bestaat voor een regeling waar zij, tenzij anders aangegeven, automatisch aan deelnemen.

Een dergelijk systeem zou mogelijk tegemoet kunnen komen aan een deel van de oorzaken die in hoofdstuk 3 zijn genoemd. Mensen die nu geen pensioen opbouwen omdat ze uitstelgedrag vertonen of een verkeerde inschatting maken, bouwen onder een dergelijk systeem mogelijk wel pensioen op. Mensen die pensioenopbouw niet nodig vinden, bijvoorbeeld omdat ze andere middelen hebben voor de oudedag, kunnen dan besluiten om gebruik te maken van de mogelijkheid tot "opting-out". Daarmee kan zou dit systeem beter kunnen omgaan met differentiatie.

Het veranderen van de standaardoptie van opting in naar opting out heeft naar verwachting een aanzienlijk effect op de pensioenopbouw van zelfstandigen. Het mechanisme wordt in de VS toegepast in ondernemingspensioenfondsen⁵³. In het Verenigd Koninkrijk leven thans ideeën om dit mechanisme eveneens te introduceren voor werknemers. Onderzoek in de VS wijst uit dat het aantal mensen dat pensioen opbouwt zeer fors toeneemt als de standaardoptie is dat zij deelnemen aan een pensioenregeling (zie hoofdstuk 3). Opmerking verdient dat in de VS en het VK deze opting out enkel ziet op werknemers en niet op zelfstandigen.

Bij een systeem van "opting-out" spelen overigens dezelfde uitwerkingskwesties als bij de hierboven besproken varianten voor een verplichtstelling. Bijvoorbeeld welke vormgeving zou de regeling moeten hebben en wie regelt de inning van bijdragen. Een additionele uitvoeringskwestie is hoe als overheid pensioenuitvoerders aan te wijzen voor een dergelijke omvangrijke en diverse groep. Zal sprake kunnen zijn van een of meerdere uitvoerders, en welke partijen zullen zich kunnen opwerpen als uitvoerder?

In het licht van de drie bovengeschetste uitvoeringsvraagstukken is het dan ook begrijpelijk dat de ervaringen in de VS en VK vooral op ondernemingspensioenfondsen gebaseerd zijn. Ontwerp van de standaardoptie voor zelfstandigen is bijzonder lastig vorm te geven in vergelijking met een standaardoptie voor werknemers.

Tussenconclusie vrijwillige versus verplichte pensioenopbouw

- Een verplichte deelname voor zelfstandigen zou kunnen bijdragen aan een substantiële verhoging van hun pensioenopbouw.
- Een verplichtstelling voor zelfstandigen is een forse breuk met het huidige uitgangspunt dat zelfstandigen zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen pensioenvoorziening. Het vermindert de mogelijkheden om tegemoet te komen aan de gedifferentieerde situatie onder zelfstandigen en roept diverse fundamentele vragen op.
- Uitvoeringstechnisch is een verplichtstelling voor zelfstandigen – met of zonder mogelijkheid tot opting-out – lastig vorm te geven.

4.5 Pensioenvermogen zelfstandigen en de vermogenstoets voor de bijstand

Anders dan bij pensioen dat is opgebouwd in de tweede pijler, dient pensioenvermogen dat is opgebouwd in de derde pijler eerst te worden aangewend, alvorens een beroep op de bijstand kan worden gedaan. Dit omdat de bijstand een vangnetregeling is. Mensen met een – individuele of collectieve – pensioenvoorziening in de derde pijler zijn in beginsel verplicht om hun pensioen af te kopen in geval van een beroep op de bijstand. Vanwege het wettelijke afkoopverbod kunnen mensen in geval van een beroep op de bijstand niet beschikken over pensioenvermogen dat is opgebouwd in de tweede pijler en blijft dit pensioen buiten schot.

⁵³ Thaler en Sunstein, 'Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness', 2008.

In het SER-advies^[1] en ook door zelfstandigenorganisaties, is aandacht gevraagd voor het idee om het door zelfstandigen opgebouwd pensioenvermogen buiten de vermogenstoets voor de bijstand te brengen. In de kabinetsreactie is daarop ingegaan^[2]: een beroep op bijstand kan worden gedaan wanneer men niet meer over eigen middelen beschikt om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan. Dit houdt in dat men eerst alle middelen waarover men redelijkerwijs kan beschikken dient aan te wenden.

Er is op zich iets voor te zeggen om nader te onderzoeken of het wenselijk is, en zo ja, hoe en onder welke voorwaarden derde pijler pensioenvermogen buiten de vermogenstoets van de bijstand kan blijven. In dit verband kan worden opgemerkt dat recentelijk ook is geregeld dat pensioenvermogen in de derde pijler onder voorwaarden niet vatbaar is voor faillissement of beslag. Mogelijk kan een uitbreiding van deze regeling naar de bijstand de pensioenopbouw van zelfstandigen stimuleren als zij weten dat hun pensioenvermogen – net als dat van werknemers – niet wordt aangesproken als zij een beroep op de bijstand moeten doen. Overigens zal dan tevens bezien moeten worden of misbruik van de bijstand is te voorkomen, bijvoorbeeld doordat zelfstandigen die een mogelijk beroep op de bijstand zien aankomen de kans op honorering van hun uitkeringsaanvraag gaan vergroten door (omvangrijke) afstortingen te doen in een derdepijlervoorziening. En bovendien zullen ook de budgettaire effecten van een dergelijke beleidswijziging in kaart moeten worden gebracht.

Om buiten de vermogenstoets voor de bijstand te kunnen blijven, lijkt dan wel cruciaal dat er een wettelijk afkoopverbod voor de aanbieder wordt geïntroduceerd voor het desbetreffende pensioenvermogen. Alleen dan wordt immers voorkomen dat betrokkenen – evenals werknemers die tweede pijler pensioen opbouwen – ook naderhand niet zelf over het opgebouwde pensioenvermogen kunnen beschikken. Van een wettelijk afkoopverbod voor de aanbieder is thans geen sprake. Als tot een verbod zou worden besloten, is vervolgens de vraag hoe dit op de beste wijze vorm te geven.

4.6 Conclusie

Uit dit hoofdstuk komt het volgende beleidsmatige dilemma naar voren. Zolang zelfstandigen – net als nu – zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen pensioenopbouw, bestaat het risico dat een deel van deze groep meer dan 50% terugvalt in inkomen op het moment van pensionering. Instrumenten om dit te voorkomen zouden zijn de introductie van verplichte deelname, of een verplichte deelname met 'opting out'. Los van uitvoeringstechnische aspecten, zouden dergelijke instrumenten een fundamentele discussie vergen, omdat het een breuk is met het huidige beleid van eigen verantwoordelijkheid en met de voorkeur van zelfstandigen voor vrijwillige deelname en keuzevrijheid. Ook roept het vragen op over hoe om te gaan met andere groepen die geen pensioenregeling hebben.

^[1] SER, 'Zzp'ers in beeld', 2010, blz. 96.

^[2] Kamerstukken II 2010/11, 31 311, nr. 71.

BIJLAGE 1. Bestaande fiscaal gefaciliteerde mogelijkheden oudedagsvoorziening zelfstandigen

Zelfstandige ondernemers kennen momenteel diverse mogelijkheden om hun inkomen te regelen voor hun oude dag. Deze bijlage bespreekt deze. Aan de orde komen achtereenvolgens:

- I.. AOW
- II. Pensioenreserveringen in de ondernemingsfeer, bestaande uit:
 - 1. De fiscale oudedagsreserve;
 - 2. Stakingslijfrente
 - 3. Pensioenvoorziening in eigen beheer;.
- III. Verplichte deelname in een beroepspensioenregeling of bedrijfstakpensioenfonds.
- IV. Algemene (fiscaal gefaciliteerde) oudedagsvoorzieningen die openstaan voor zelfstandige ondernemers, bestaande uit:
 - 1. Lijfrenteverzekering;
 - 2. Lijfrentespaarrekening;
 - 3. Lijfrentebeleggingsrechten;
 - 4. Vrijwillige voortzetting pensioenregeling oude dienstbetrekking.

Hieronder worden deze mogelijkheden toegelicht.

I. AOW

Zelfstandige ondernemers bouwen – evenals andere inwoners van Nederland – AOW-rechten op in de jaren dat zij in Nederland verblijven. Een ondernemer die zijn hele leven in Nederland heeft gewoond is daardoor verzekerd van een een levenslange uitkering op het sociaal minimum vanaf de geldende ingangseleeftijd. De opbouw van de AOW-rechten vindt plaats gedurende de 50 jaar voorafgaande aan pensionering, met 2% voor elk jaar waarin de verzekerde in Nederland verblijft.

II. Pensioenreserveringen in de ondernemingsfeer

Ondernemers plegen veelal een oudedagsvoorziening op te bouwen in de vorm van vermogen dat in de eigen onderneming wordt geïnvesteerd. Om geen belemmeringen op te werpen tegen deze maatschappelijke behoefte worden dergelijke pensioenreserveringen fiscaal gefaciliteerd. Daardoor hoeft de financieringsbehoefte waar ondernemingen mee kampen niet in de weg te staan aan een oudedagsvoorziening die fiscaal wordt begeleid. Vanuit deze gedachte bestaan er enige fiscaal gefaciliteerde mogelijkheden voor pensioenreserveringen die specifiek zijn toegesneden op het bijzondere karakter van het ondernemerschap, te weten:

- 1. Fiscale oudedagsreserve (FOR);
- 2. Stakingslijfrente;
- 3. Pensioen in eigen beheer.

In 2008 blijken circa 288.000 ondernemers die voldoen aan het 'uren criterium' (en dus ten minste 1225 uur per jaar aan hun onderneming besteden) gebruik te maken van een oudedagsreserve, zo blijkt uit gegevens van de Belastingdienst. Dat is 41% van het aantal ondernemers dat in dat jaar voldoet aan het 'uren criterium'.

Van de IB-ondernemers die hun onderneming staken blijkt in 2008 circa 2.800 gebruik te maken van de stakingslijfrente. Dat is 32% van het aantal IB-ondernemers dat in dat jaar een stakingsaftrek claimde.

Uit gegevens van de vennootschapsbelasting blijkt in circa 150.000 aangiften een voorziening voor pensioen in eigen beheer voorkomt. Hieruit kan worden geconcludeerd dat ten minste circa

150.000 dga's van deze mogelijkheid gebruik maken.

1 *Fiscale oudedagsreserve (FOR)*

Een IB-ondernemer kan een deel van zijn winst reserveren voor een fiscale oudedagsreserve (FOR), zodat hierover (voorlopig) geen inkomstenbelasting hoeft te worden betaald. Deze fiscale oudedagsreserve kan worden aangewend voor de aankoop van een (bancaire) lijfrente. Door de FOR kan een IB-ondernemer dus vermogen opbouwen binnen zijn onderneming ten behoeve van een oudedagsvoorziening, zonder dat geld hoeft te worden onttrokken aan de onderneming (financieringsfunctie). Momenteel kan per jaar maximaal 12% van de fiscale winst⁵⁴ tot een bepaald maximum (€ 9.542 (bedrag 2012)) aan de FOR worden gedoteerd. De IB-ondernemer kan zelf beslissen of en zo ja wanneer hij (een deel van) de fiscale oudedagsreserve omzet in een lijfrenteverzekering, lijfrentespaarrekening of lijfrentebeleggingsrecht. Belastingheffing vindt na zo'n omzetting pas plaats bij uitkering van de lijfrentetermijnen. Bij de fiscale oudedagsreserve is het echter niet verplicht om een oudedagsvoorziening aan te kopen. Indien op het moment van staking van de onderneming met de fiscale oudedagsreserve geen (bancaire) lijfrente wordt aangekocht, zal de vrijgevallen fiscale oudedagsreserve alsnog tot de winst worden gerekend waarover belasting moet worden betaald.

Voor de opbouw van een fiscale oudedagsreserve gelden voorwaarden. De belangrijkste zijn dat de IB-ondernemer een bepaald aantal uren aan zijn onderneming besteedt (ten minste 1225 uur per jaar, het zogenaamde 'uren criterium') en dat hij jonger is dan 65 jaar.

2. *Stakingslijfrente*

Een IB-ondernemer heeft tevens de mogelijkheid bij staking van zijn onderneming de stakingswinst (gedeeltelijk) om te zetten in een fiscaal gefaciliteerde (bancaire) stakingslijfrente. Dit komt IB-ondernemers tegemoet voor wie vaak een groot deel van het vermogen is gebonden aan de onderneming.⁵⁵ Vanwege de financieringsbehoefte van de onderneming is er dan niet altijd de mogelijkheid tot het afstorten van premies voor een oudedagsvoorziening. Op het moment van staking komt normaliter echter wel geld vrij waarmee de ondernemer door middel van de stakingslijfrente fiscaal gefaciliteerd een oudedagsvoorziening kan bedingen. De belastingheffing over de stakingswinst wordt hierdoor geheel of gedeeltelijk uitgesteld; pas de uitkeringen van de lijfrentevoorziening worden in de belastingheffing betrokken. Concreet gaat het om een omzetting van de stakingswinst in een lijfrenteverzekering, lijfrentespaarrekening of lijfrentebeleggingsrecht binnen bepaalde maxima.

Zo kan een IB-ondernemer die ten tijde van het staken van de onderneming 60 jaar in principe tot een bedrag van € 443 059 (bedrag 2012) van de stakingswinst omzetten in een (bancaire) stakingslijfrente. Voor de fiscale ruimte wordt wel rekening gehouden met al bestaande oudedagsvoorzieningen van de ondernemer.

Deze lijfrente kan overigens ook worden bedongen bij de bedrijfsopvolger van de IB-ondernemer.

3. *Pensioenvoorziening in eigen beheer*

Bij een dga wordt de onderneming uitgeoefend binnen de rechtspersoon van – normaliter – een BV. Deze BV kan de dga een pensioen toezeggen. De BV neemt dan de verplichting op zich een pensioen uit te keren aan de dga. Voor dga's bestaat al geruime tijd de mogelijkheid de gelden voor de pensioenverplichting binnen de eigen onderneming te laten renderen ('pensioen in eigen beheer'). In dat geval hoeven geen gelden aan de onderneming te worden onttrokken ten behoeve van de oudedagsvoorziening. Ook bij de dga – die geen gebruik kan maken van de FOR, respectievelijk de stakingslijfrente – bestaat op deze wijze een mogelijkheid pensioen op te bouwen via vermogen dat binnen de onderneming kan worden benut, zodat daarmee rekening wordt gehouden met de financieringsbehoefte van de ondernemer.⁵⁶

Overigens kunnen de pensioenaanspraken desgewenst ook worden ondergebracht bij een daartoe opgericht pensioenlichaam, of bij een externe verzekeraar.

⁵⁴ Er vindt derhalve geen vermindering van de grondslag plaats vanwege de opbouw van AOW. Gevolg hiervan is dat ondernemers met relatief lagere winsten ook een pensioenreservering kunnen maken.

⁵⁵ Kamerstukken II 1998/99, 27 727, nr. 3, p. 168.

⁵⁶ Vgl. Kamerstukken II 1992/93, 23 046, nr. 3, p. 3.

III. Verplichte deelneming in een beroepspensioenregeling of bedrijfstakpensioenfonds

Beroepsgroepen en bedrijfstakken hebben de mogelijkheid om verplichtstelling te verzoeken van deelname in een beroepspensioenregeling of bedrijfstakpensioenfonds, waardoor ook zelfstandige ondernemers verplicht pensioen opbouwen. Daarvoor is wel draagvlak vereist binnen de betreffende beroepsgroep respectievelijk bedrijfstak. Met name beroepen in de gezondheidszorg (zoals huisartsen, medisch specialisten, dierenartsen en apothekers) en in het havengebied (zoals loodsen en roeiers) hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Dit geldt ook voor enige andere groepen, zoals zelfstandige schilders.

Voor beroepsgroepen is dit geregeld in de Wet verplichte beroepspensioenregeling, waarin de voorwaarden staan vermeld voor een dergelijke verplichtstelling. Voor bedrijfstakken is dit geregeld in de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000. Volgens cijfers van de Pensioenfederatie bouwen momenteel circa 48.000 beroepsgenoten pensioen op bij dergelijke beroepspensioenfonds.

IV. Algemene oudedagsvoorzieningen die openstaan voor ondernemers

Naast de hiervoor genoemde mogelijkheden, kunnen zelfstandige ondernemers voor hun oudedagsvoorziening hun AOW aanvullen door middel van oudedagsvoorzieningen die ook openstaan voor bijvoorbeeld werknemers. Het gaat hierbij om lijfrenteverzekeringen, lijfrentespaarrekeningen, lijfrentebeleggingsrechten en de vrijwillige voortzetting van de pensioenregeling uit de oude dienstbetrekking.

Uit gegevens van de Belastingdienst blijkt dat in 2008 circa 126.000 IB-ondernemers die voldeden aan het zogenaamde 'urencriterium' (en daarmee ten minste 1225 uur per jaar aan hun onderneming besteden) in hun belastingaangifte lijfrentepremieaftrek (jaarruimte en reserveringsruimte) hebben geclaimd. Hieronder valt geclaimde lijfrentepremieaftrek voor de – hierna te bespreken – lijfrenteverzekering, lijfrentespaarrekening of het lijfrentebeleggingsrecht. Opgemerkt wordt dat alle drie de voorzieningen in beginsel het karakter hebben van individuele inkomensaanvulling, maar dat dit geenszins de mogelijkheid uitsluit tot het afsluiten van collectieve (niet-solidaire) contracten. Ook collectief vermogensbeheer is denkbaar, alsmede het creëren van een instelling van, voor en door zelfstandigen.

1 Lijfrenteverzekering

Een ondernemer kan er voor kiezen een lijfrenteverzekering af te sluiten. In dat geval worden vanaf een bepaalde (pensioen)leeftijd door een professionele verzekeraar *levenslang* periodieke uitkeringen verzekerd. Het voordeel voor de ondernemer is dus dat de risico's ten aanzien van het kapitaal en het langlevens bij de verzekeraar liggen. Een levenslange inkomensvoorziening realiseren vereist verzekeringstechniek. Verzekeringstechnische risico's zullen een product noodzakelijkerwijs complexer maken.

De premie die de ondernemer voor deze lijfrente betaalt is fiscaal aftrekbaar van zijn box 1-inkomen. De aftrek bedraagt maximaal 17% van de premiegrondslag (de zogenaamde 'jaarruimte'). De premiegrondslag is – grof gezegd – het box 1-inkomen⁵⁷ verminderd met een franchise vanwege de AOW. Het is onder voorwaarden ook mogelijk premieaftrek te claimen over eerdere jaren, waarin de fiscale ruimte voor premieaftrek onbenut is gebleven (reserveringsruimte). De aanspraak op de lijfrentevoorziening blijft onbelast in box 3. Er vindt pas belastingheffing plaats bij uitkering van lijfrentetermijnen.

Bij deze lijfrenteverzekering gaat het om de volgende voorzieningen

- (i) een oudedagslijfrente (levenslange periodieke uitkeringen),
- (ii) een nabestaandenlijfrente (voor de verzorging van de nabestaanden na overlijden) of
- (iii) een tijdelijke oudedagslijfrente (om uitkeringen te verzekeren met een looptijd van ten minste

⁵⁷ Het gezamenlijke bedrag van de winst uit onderneming vóór toevoeging aan en afnemings van de fiscale oudedagsreserve en vóór de ondernemersaftrek, het belastbare loon, het belastbare resultaat uit overige werkzaamheden en de belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen.

5 jaar en die niet eerder ingaan dan in het jaar waarin de ondernemer 65 jaar wordt, maar uiterlijk ingaan in het jaar waarin hij de leeftijd van 70 jaar bereikt).

2 *Lijfrentespaarrekening (bancaire lijfrente)*

Sinds 2008 bestaat de mogelijkheid fiscaal gefaciliteerd te voorzien in een oudedagsvoorziening door middel van het sparen op een daartoe bestemde lijfrentespaarrekening (banksparen). Deze mogelijkheid bestaat door een aangenomen wetsvoorstel op initiatief van de Tweede Kamer.⁵⁸ Bij bankspaarproducten spaart de ondernemer via een geblokkeerde spaarrekening. Zijn inleg is – evenals bij lijfrenteverzekeringen – fiscaal aftrekbaar van box 1, en deze lijfrentespaarrekening wordt niet belast in box 3. Vanaf zijn pensioenleeftijd kan de ondernemer uit de spaarrekening uitkeringen genieten die worden belast in box 1. Omdat geen verzekeringstechnische risico's worden afgedekt, zijn deze producten eenvoudig en transparant. Daar staat tegenover dat het risico van langlevens niet door de uitvoerder maar door de lijfrentegerechtigde wordt gedragen.

Voor de fiscale behandeling gelden in hoofdlijn dezelfde voorwaarden als voor lijfrenteverzekeringsproducten. Ook hierbij is maximaal 17% van het box 1-inkomen aftrekbaar voor stortingen op de lijfrentespaarrekening. De voor lijfrenteverzekeringsproducten verplichte levenslange uitkering is op een forfaitaire wijze (20 uitkeringsjaren) benaderd.

Uit cijfers van zowel het CBS als DNB blijken bankspaarproducten steeds meer aan populariteit te winnen. Eind 2010 bedroeg het saldo op bankspaarrekeningen ten behoeve van de oude dag € 4,7 miljard op bankspaarrekeningen voor de oude dag, bijna een verdubbeling in vergelijking met eind 2009.⁵⁹ Uit cijfers van DNB blijkt deze trend zich sindsdien te hebben voortgezet.⁶⁰ De veronderstelling lijkt gerechtvaardigd dat deze trend zich ook voordoet bij zelfstandige ondernemers.

3 *Lijfrentebeleggingsrecht*

Sinds 2008 bestaat eveneens de mogelijkheid om te voorzien in een oudedagsvoorziening door middel van een lijfrentebeleggingsrecht in een beleggingsinstelling. Ook deze mogelijkheid bestaat als gevolg van hetzelfde wetsvoorstel dat is ingevoerd op initiatief van de Tweede Kamer en waarbij een lijfrentespaarrekening als fiscaal gefaciliteerde mogelijkheid is ingevoerd. Voor deze variant gelden in hoofdlijn fiscaal dezelfde voorwaarden als voor lijfrentespaarrekeningen en lijfrenteverzekeringsproducten.

4 *Vrijwillige voortzetting van pensioenregeling oude dienstbetrekking*

Tot slot staat er voor een aantal ondernemers fiscaal gefaciliteerd de mogelijkheid open gedurende 10 jaar na ontslag als werknemer de deelname aan hun oude pensioenregeling vrijwillig voortzetten. Wel moet de pensioenuitvoerder deze mogelijkheid bieden. Sinds 2012 is de fiscale facilitering van deze mogelijkheid uitgebreid. Sindsdien wordt deze mogelijkheid fiscaal gefaciliteerd gedurende de maximale wettelijke termijn van 10 jaar na afloop van het ontslag. Het kabinet heeft in 2008 het gebruik van de vrijwillige voortzetting geïnventariseerd. Globaal betrof het gebruik destijds ca. 5.000 à 7.000 ex-werknemers. Toen gold echter nog een fiscale facilitering van 3 jaar na ontslag.

⁵⁸ Stb. 2007, 577.

⁵⁹ Persbericht van 26 april 2011 (PB11-033), digitaal raadpleegbaar via www.cbs.nl, zoekterm: banksparen.

⁶⁰ Verkoop banksparen evenaart levensverzekeringen, DNBulletin 13 oktober 2011, digitaal raadpleegbaar via www.dnb.nl, zoektermen: DNBulletin banksparen.

Bijlage 2. Technische toelichting bij berekeningen pensioenopbouw

Bij het bepalen van de te verwachten pensioenopbouw van de huidige actieve zelfstandigen is een aantal keuzes en aannames gemaakt. Bovendien kennen de beschikbare data verschillende beperkingen, zodat ook een aantal kanttekeningen op zijn plaats is. In deze bijlage zijn deze keuzes en kanttekening kort samengevat en toegelicht.

Methodiek

Voor het berekenen van de verwachte vervangingsniveaus naar pensionering zijn de volgende aannames en keuzes gemaakt:

- De bron voor de berekeningen achter figuur 2 vormt het zzp-panel van EIM. Daarbij is geselecteerd op de panelleden van 21 tot 65 jaar, die in 2009 als zzp-er actief waren.
- De pensioenopbouw per jaar is gevraagd in procenten van het jaarinkomen nauwkeurig. Het netto maandinkomen is uitgevraagd in zes inkomenscategorieën: minder dan 1250 euro, 1250-1500 euro, 1500-2000 euro, 2000-3000 euro, 3000-5000 euro en meer dan 5000 euro.
- Er zijn minimum spaarpercentages bepaald per inkomenscategorie die nodig zijn om naar verwachting op pensioendatum uit te komen op ongeveer 50 respectievelijk 70 procent van het gemiddelde bruto jaarinkomen.
- Daarbij is gerekend met een netto franchise van 1250 euro bij 70% (een alleenstaande AOW is netto ongeveer 85% van 1250 euro) en van 1750 euro bij 50% (een alleenstaande AOW is netto ongeveer 60% van 1750 euro)
- Voor een vervangingsinkomen van 70 procent van het gemiddelde bruto jaarinkomen is aangenomen dat ongeveer 20% gespaard moet worden van het inkomen boven de franchise (min of meer conform de opbouw bij werknemers). Voor een vervangingsinkomen van 50 procent van het gemiddelde bruto jaarinkomen moet dan ongeveer 14% gespaard worden van het inkomen boven de (verhoogde) franchise.
- Voor de berekening van het inkomen boven de franchise is een puntschatting genomen voor de verschillende inkomenscategorieën. Dit betreft de bovengrens van de onderste categorie, de ondergrens van de bovenste categorie en het middelpunt van de overige categorieën (dus: 1250, 1375, 1750, 2500, 4000 en 5000 euro).
- De grenswaarden van de benodigde spaarpercentages over het gehele inkomen zijn daarmee per inkomenscategorie en vervangingsniveau als volgt:

| | < €1.250 | €1.250 - €1.500 | €1.500 - €2.000 | €2.000 - €3.000 | €3.000 - €5.000 | > €5.000 |
|----------|----------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------|
| Voor 70% | 0% | 2% | 6% | 10% | 14% | 15% |
| Voor 50% | 0% | 0% | 0% | 5% | 8% | 10% |

Kanttekeningen

- De uitkomsten zijn gevoelig voor de keuze van franchise en opbouwpercentage. De grenswaarden zijn hoger (lager) bij een lagere (hogere) franchise en/of een hoger (lager) opbouwpercentage.
- Binnen het panel kende zowel de vraag naar het netto maandinkomen als de vraag naar het percentage pensioenbesparingen een non-respons (in de vorm van 'weet niet/wil niet zeggen') van ongeveer 20 procent. Deze non-respons is niet selectief op de meeste relevante kenmerken, behalve op opleidingsniveau. Lager geschoolden antwoorden relatief wat vaker 'weet niet/wil niet zeggen' op deze vragen dan hoger opgeleiden. Lager opgeleiden die wel antwoord geven op deze vragen blijken gemiddeld zowel minder te verdienen als minder te sparen. Per saldo verschilt het te verwachten vervangingsinkomen na pensioneren weinig tot niet naar opleidingsniveau, zodat dit de resultaten naar verwachting weinig tot niet beïnvloedt.
- De gevraagde pensioenopbouw heeft betrekking op 2009 (2010), terwijl het gevraagde maandinkomen betrekking heeft op 2010 (2011). Om deze vragen op elkaar te kunnen betrekken, moet het inkomen redelijk constant worden verondersteld. De inkomsten van zelfstandigen kunnen echter soms juist sterk fluctueren. Door het gebruik van slechts een

beperkt aantal relatief brede inkomenscategorieën is deze aanname minder bezwaarlijk. Ter controle is bovendien in het panel de analyse overgedaan voor diegenen die in beide metingen deelnamen, waarbij zowel pensioenopbouw als netto maandinkomen uit 2010 zijn gebruikt. De resultaten zijn sterk vergelijkbaar.