

Pensioenvoorzieningen zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in de tweede pijler



Den Haag, 14 maart 2013

Samenstelling werkgroep:

David van As – Bestuursbureau bpfBOUW (voorzitter)

Mark Boumans – PGGM

Friso van Dijk – Syntrus Achmea

Marlies van Loon – Actor (o.m. Bestuursbureau BPF Landbouw)

Bureau Pensioenfederatie:

Julia Adam - secretaris

Inhoud

1. Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.2 Opbouw van de analyse.....	4
2. Pensioensituatie en pensioenbehoefte zzp'ers.....	6
2.1 (Pensioen)situatie zzp'ers in beeld.....	6
2.2 Huidige pensioenaanbod voor zzp'ers.....	9
2.3 Pensioenbehoefte zzp'ers.....	11
3. Oplossingen in de tweede pijler: bestaande oplossingen / korte termijn.....	14
3.1 Vrijwillige voortzetting.....	14
3.2 Verplichte aansluiting bij een pensioenfonds.....	17
4. Oplossingen in de tweede pijler: structurele discussie/ lange termijn.....	20
4.1 Arbeidsmarkt en stelsel­discussie.....	20
4.2 Mogelijke oplossingen voor de lange termijn.....	22
5. Conclusies en aanbevelingen.....	27

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Er is steeds meer aandacht voor de sociaal-economische positie van zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Eén van de vragen die in de maatschappelijke en politieke discussie aan de orde komt is hoe het komt dat zzp'ers weinig voorzieningen treffen voor hun pensioenopbouw. Daarom onderzoekt het Kabinet onder meer of de wijze waarop de pensioenvoorzieningen nu zijn ingericht aansluit op de behoefte van zelfstandigen.

Ten tijde van het Kabinet Balkenende 4 heeft het Kabinet de SER gevraagd om te onderzoeken of het huidige stelsel van arbeidsverhoudingen, sociale zekerheid en fiscaliteit nog wel geschikt is in verband met het toenemende aantal zzp'ers. De SER zag echter geen reden voor een fundamentele wijziging van het stelsel.¹ Het Kabinet handhaaft dan ook vooralsnog zijn beleid voor zzp'ers, waarbij de 'eigen verantwoordelijkheid' het uitgangspunt blijft.² In reactie op dit SER-advies heeft het Kabinet wel een aantal maatregelen aangekondigd.³ Twee van deze maatregelen zijn:

- *Onderzoek naar pensioenopbouw onder zzp'ers*; Het vorige Kabinet heeft opdracht gekregen om te inventariseren waarom de huidige mogelijkheden tot pensioenopbouw onvoldoende worden benut. Ook moet worden bekeken of het aanbod aansluit bij de vraag en hoe eventuele belemmeringen voor deelname kunnen worden opgelost. Voormalig minister Kamp van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was voornemens om in het najaar van 2011 de onderzoeksresultaten aan te bieden aan de Tweede Kamer. Ten tijde van het opstellen van deze notitie waren de resultaten van dit onderzoek al wel aangekondigd, maar nog niet beschikbaar.

- *Uitbreiding fiscale facilitering van vrijwillige voortzetting*; Om de pensioenopbouw onder zzp'ers te stimuleren is vanaf 1 januari 2012 de fiscale facilitering van vrijwillige voortzetting van deelname aan een pensioenregeling uitgebreid, van drie naar tien jaar na beëindiging van de arbeidsovereenkomst. Doel hiervan is om de termijn voor fiscale facilitering van vrijwillige voortzetting van deelname aan pensioenregelingen aan te laten sluiten bij de daarvoor geldende termijn in de Pensioenwet. Echter, de 10-jaars vrijwillige voortzetting geldt fiscaal voor iedere voormalige werknemer, terwijl de Pensioenwet dit alleen voor de IB-ondernemer toestaat. Dit is een belangrijke discrepantie: de fiscaliteit en de Pensioenwet lopen dus nog steeds niet gelijk. Verderop in de notitie wordt nader ingegaan op de uitbreiding van deze optie van pensioenopbouw voor zzp'ers.

Aangezien de positie van zzp'ers in het pensioenstelsel steeds meer de aandacht heeft, en er steeds meer zzp'ers bijkomen, heeft het bestuur van de Pensioenfederatie besloten om te bezien op welke wijze pensioenfondsen ondersteunend zouden kunnen zijn in de pensioenbehoefte van deze doelgroep.

De 'werkgroep pensioenvoorziening zzp'ers' heeft derhalve onderzocht welke mogelijke pensioenvoorzieningen voor zzp'ers, naast de reeds bestaande voorzieningen, getroffen kunnen worden binnen tweede pijler pensioenen van pensioenfondsen. De werkgroep maakt daarbij

¹ SER-advies 10/4, oktober 2010, "Zzp'ers in beeld: een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel".

² Kabinetsreactie SER-advies 'Zzp'ers in beeld', 4 maart 2011, pag. 2

³ Kamerbrief over de stand van zaken zzp'ers in beeld, 26 januari 2012, betreft: "Inkomenspositie zzp'ers en uitvoering SER-advies".

onderscheid tussen aanbevelingen voor de korte termijn en aanbevelingen voor een meer structurele oplossing voor de pensioenopbouw van zzp'ers.

De aanbevelingen die wij in deze nota doen zijn gericht aan het bestuur van de Pensioenfederatie. Wij realiseren ons dat de beslissing om een pensioenregeling aan te passen niet aan pensioenfondsbestuurders is, maar op de arbeidsvoorwaardentafel ligt. Uiteindelijk gaan werkgevers, werknemers en de beroepsgenoten over de invulling van de pensioenregeling en de ruimte die zij willen bieden om zelfstandigen aan het fonds te laten deelnemen. Daarnaast is de overheid verantwoordelijk voor wetswijzigingen die mogelijkwits nodig zijn om de voorgestelde pensioenoplossingen voor zzp'ers te realiseren. Dat neemt echter niet weg dat pensioenfondsbestuurders een signaal aan de arbeidsvoorwaardetafel en aan de wetgever kunnen afgeven over hoe zij tegen de pensioenproblematiek van zzp'ers aankijken en welke mogelijke oplossingen zij voor deze groep voor ogen hebben.

1.2 Opbouw van de analyse

Om tot een gedegen analyse te komen van de hierboven geformuleerde vraag, worden in dit paper onder andere de volgende sub-vragen gesteld:

- Is er een reëel probleem voor zzp'ers?
- Wat regelt de tweede pijler voor zzp'ers?
- Welke gewenste aanpassingen in de tweede pijler zijn noodzakelijk om tegemoet te komen aan de pensioenwens van zzp'ers?

We beginnen onze analyse met het *in beeld brengen van de doelgroep*: wat is de huidige pensioensituatie en pensioenbehoefte van zzp'ers? Ook worden hierbij de financiële situatie en de huidige pensioenopbouw van deze groep in kaart gebracht en worden de verschillende mogelijkheden die zzp'ers nu al hebben om pensioen op te bouwen toegelicht (hoofdstuk 2).

Daarna wordt ingezoomd op de *pensioenoplossingen voor zzp'ers in de tweede pijler*. Als eerste wordt beschreven welke mogelijkheden er op dit moment zijn voor zzp'ers en welke extra oplossingen er wellicht op de *korte termijn* mogelijk zijn om deze groep tegemoet te komen in hun pensioenopbouw. Welke bestaande elementen kunnen eventueel nog beter benut worden, en welke nieuwe oplossingen kunnen er op de korte termijn geboden worden aan deze doelgroep (hoofdstuk 3).

Vervolgens wordt er gekeken naar mogelijke *lange termijn* pensioenoplossingen voor zzp'ers in de tweede pijler. De arbeidsmarkt verandert. Ook lijkt de manier te veranderen waarop tegen pensioen, solidariteit en collectiviteit wordt aangekeken. Met deze veranderingen in het vooruitzicht zullen wellicht ook nieuwe pensioenoplossingen en –producten ontstaan, waardoor beter op de behoeften van zzp'ers met betrekking tot pensioenopbouw kan worden ingespeeld (hoofdstuk 4).

We sluiten onze analyse af met een aantal aanbevelingen voor pensioenoplossingen binnen de tweede pijler voor zzp'ers, voor zowel de korte als voor de lange termijn (hoofdstuk 5).

De analyse is behoefte-gestuurd. De werkgroep heeft zowel gekeken naar de pensioenbehoeften van zzp'ers, als naar de behoefte van de verschillende soorten pensioenfondsen (bedrijfstak-, ondernemings- en beroepspensioenfondsen) om zzp'ers hierin eventueel tegemoet te willen komen. De discussie rondom de pensioenopbouw van zzp'ers kan niet los worden gezien van de discussie rondom de toekomst van het pensioenstelsel. Daarom wordt ook kort ingaan op de verschillende

ontwikkelingen in de pensioensector (bijv. verplichtstelling, doorsneepremie, API/ PPI) en de koppeling hiervan aan het pensioendossier van zzp'ers.

2. Pensioensituatie en pensioenbehoefte zzp'ers

2.1 (Pensioen)situatie zzp'ers in beeld

Kenmerken en omvang van de doelgroep

Eind november 2012 registreerde het CBS 760.000 zelfstandigen zonder personeel. De daarbij door het CBS gehanteerde definitie is: een persoon met als (hoofd)baan het verrichten van arbeid voor eigen rekening of risico in een eigen bedrijf of praktijk, of in een zelfstandig uitgeoefend beroep en die daarbij geen personeel in dienst heeft. Het CBS registreert sinds 2011 binnen deze groep ook de ondernemers die producten aanbieden (en specifieke bedrijfsruimte hebben) zoals in de detailhandel en het agrarisch bedrijf. Deze groep van 170.000 ondernemers laten wij hier buiten beschouwing. Dat betekent dat het aantal zelfstandigen zonder personeel die alleen de eigen arbeidskracht aanbieden, 590.000 is. (Bron: CBS Statline, bijgewerkt tot 19 november 2012).

Wij gaan hier uit van de meest 'enge' definitie van een zzp'er: de 'schone' zzp'er. Dat wil zeggen de zelfstandige, zonder personeel, die enkel de eigen arbeid aanbiedt aan opdrachtgevers. Het CBS onderscheidt deze groep sinds kort, de trendcijfers bestaan pas sinds 2011. Als gevolg hiervan ontstaan er verschillen met cijfers uit publicaties van eerdere datum. Het CBS sluit met deze nieuwe definitie zelfstandigen zonder personeel met een eigen winkel, groothandelonderneming, boerenbedrijf, tuindersbedrijf of vissersbedrijf uit. Voor ons rapport lijkt ons dat terecht. Deze groep heeft een eigen bedrijf met veelal substantiële bedrijfsmiddelen zoals de winkel, het agrarisch bedrijf, een veestapel of grond. Dit is de ondernemer pur sang en met een andere uitgangspositie bij bedrijfsbeëindiging door pensionering; vaak is dit opvolging of verkoop. Deze groep zal waarschijnlijk ook in aantallen fluctueren, door het toch aannemen van personeel en dus helemaal verdwijnen uit de doelgroep. Dit in tegenstelling tot de 'schone' zzp'er. Die verkoopt veelal alleen zijn eigen arbeid en heeft minder vermogen opgebouwd en zal bij pensionering dus veelal inkomsten willen genieten uit een aanvullende pensioenregeling. Een wettelijke definitie van het begrip zzp is er niet en gaat er volgens het Kabinet niet komen, omdat dat weer nieuwe grensgevallen tot gevolg heeft.⁴

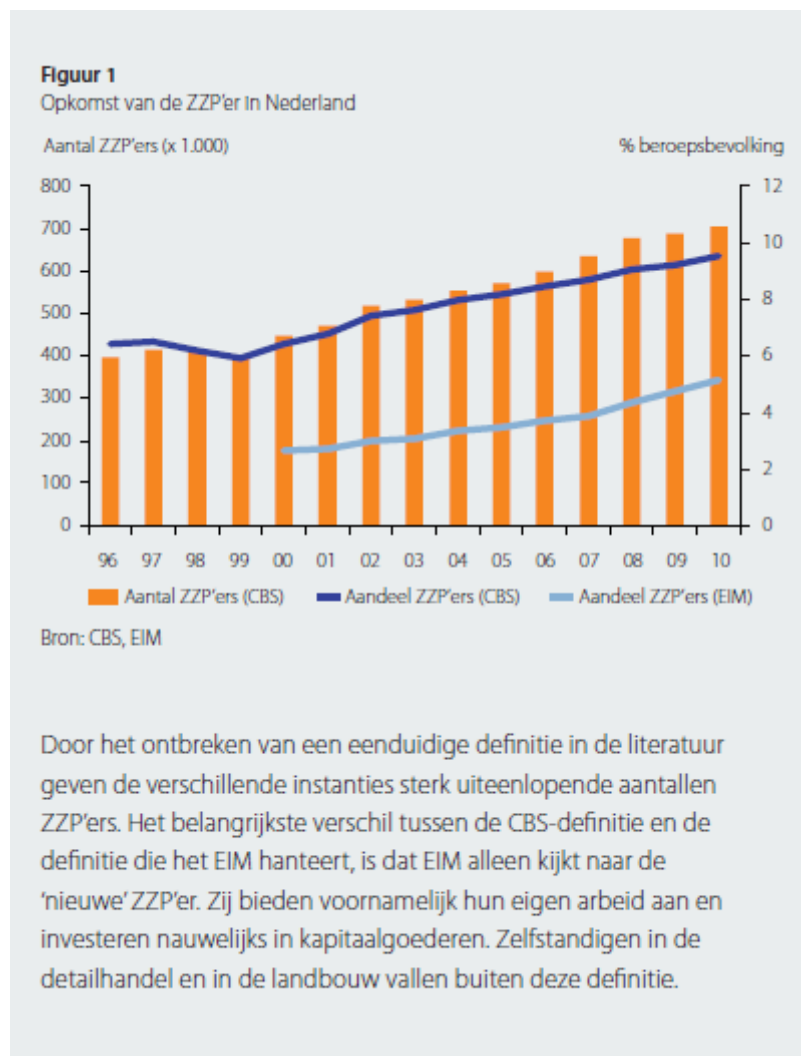
Volgens eerder onderzoek zou ca. 70% van de zzp'ers afkomstig zijn uit een eerder dienstverband en 45% heeft tijdens het ondernemerschap ook nog inkomsten uit andere bronnen (Bron: SER Advies 15 oktober 2010). Uit onderstaande tabel met betrekking tot de verdeling van de zzp'ers over leeftijdsgroepen blijkt dat bijna de helft de 45 jaar gepasseerd is. De verhouding tot het jongste cohort is relatief scheef. Dit zal het effect zijn van de relatief hoge leeftijd van de startende zzp'er.

De leeftijdsverdeling van de zelfstandigen (Bron: CBS Statline, 19 november 2012)

Leeftijdsgroep	Aantal t/m Q2 2012	Aantal t/m Q3 2012
15 – 25 jaar	26.000	24.000
25 – 35 jaar	105.000	107.000
35 – 45 jaar	158.000	166.000
45 – 55 jaar	173.000	177.000
55 – 65 jaar	114.000	116.000

⁴ Kamerbrief van 17 september 2012 inzake 'Eenduidige definitie zzp'ers'.

Ondanks de crisis stijgt het aantal zzp'ers nog steeds.⁵ Het aantal zelfstandigen ten opzichte van het tweede kwartaal in 2012 is in het derde kwartaal van 2012 gestegen met bijna 20.000 personen. Recent onderzoek van het CPB⁶ laat zien dat het aandeel van zzp'ers in de beroepsbevolking naar verwachting gestaag zal toenemen. De trend in de afgelopen jaren is dat het *aantal werknemers* in bijna alle leeftijdscohorten heel licht daalt, terwijl het *aantal zzp'ers* in bijna alle leeftijdscohorten licht stijgt. Zeker omdat de gemiddelde leeftijd van zzp'ers hoog is, mag aangenomen worden dat ze uit werknemerschap inschuiven in het zzp-schap. In de grafiek hieronder wordt de groei van het aantal zzp'ers tussen 1996 en 2010 weergegeven.



⁵ De crisis kan juist ook een stijging van het aantal zzp'ers in een bepaalde sector tot gevolg hebben. Bijvoorbeeld in de bouw.

⁶ CPB, "De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking", december 2012. <http://www.cpb.nl/publicatie/de-huidige-en-toekomstige-groei-van-het-aandeel-zzp'ers-in-de-werkzame-beroepsbevolking>

De inkomenssituatie van zzp'ers

Het CBS heeft begin 2011 onderzoek gedaan naar het gemiddeld persoonlijk inkomen van zelfstandigen zonder personeel en dat van andere groepen in de werkzame beroepsbevolking. Hieruit blijkt dat in 2008 zelfstandigen met personeel gemiddeld het hoogste persoonlijk inkomen verdienen: €58.100.⁷

Daarna volgen werknemers met een vast dienstverband met een inkomen van €36.200. Zij worden op de voet gevolgd door zelfstandigen zonder personeel met een inkomen van €33.700. Het verschil in inkomens tussen werknemers in vaste dienst en zelfstandigen zonder personeel is dus klein.⁸

Het gemiddeld persoonlijk inkomen van de groep zelfstandigen zonder personeel nam, gecorrigeerd voor inflatie, tussen 2005 en 2008 met bijna 16% toe. Het persoonlijk inkomen van werknemers liet in deze periode een minder grote stijging zien. Bij vaste krachten nam het inkomen met 7% toe. Het gemiddelde inkomensverschil tussen werknemers en zelfstandigen zonder personeel is nog maar zeer beperkt.⁹

Deze conclusies worden bevestigd in de CBS-uitgave van Sociaaleconomische trends, 2^e kwartaal 2012.

Het inkomen van zelfstandigen kent een grotere spreiding dan dat van werknemers. Van de zelfstandigen zonder personeel had 5% een persoonlijk inkomen van meer dan €100.000 in 2008. Bij de zelfstandigen met personeel was dit ruim 14%, terwijl slechts 2% van de vaste krachten een dergelijk hoog inkomen had. Tegelijkertijd had 4% van de zelfstandigen met en zonder personeel een negatief inkomen in 2008. Deze grotere spreiding geeft uitdrukking aan het ondernemersrisico van een zzp'er.

Wat regelen zzp'ers voor hun pensioen en waarom (niet)?

De discussie over de stand van de oudedagsvoorzieningen bij zzp'ers is de laatste jaren intensief gevoerd. Intensiever in ieder geval dan dat er systematisch onderzoek naar is gedaan. Ook de SER moet zich in zijn unanieme adviesrapport van 15 oktober 2010 baseren op relatief kleinschalige onderzoeken uit 2006 en 2007. Uit dit laatste rapport van 2007 halen wij bijgaand staatje met betrekking tot de manier waarop zelfstandigen aan pensioenopbouw doen.¹⁰

Pensioenopbouw zelfstandigen:¹¹

Bouwt pensioen op via voormalige werkgever	8%
Bouwt pensioen op bij huidige werkgever	11%
Bouwt reserve op via FOR	15%
Lijfrente of koopsom bij verzekeraar	46%
Anders	17%
Doet niet aan pensioenopbouw	23%
Weet niet	2%

⁷ Leufkens, Lok en Otten (2011), "Het inkomen van flexwerkers en zelfstandigen zonder personeel", Sociaal economische trends 1^e kwartaal 2011. NB: Het onderzoek is uit 2011, het laatste jaar waar men informatie over verschaft is 2008.

⁸ Door een andere fiscale behandeling kan het inkomen van de zelfstandigen niet geheel 1 op 1 vergeleken worden met het inkomen van een werknemer.

⁹ Brief van voormalig minister Kamp (SZW) aan de voorzitter van de Eerste Kamer, d.d. 26 januari 2012. Betreft: Inkomenspositie zzp'ers en uitvoering SER-advies.

¹⁰ De rationale zzp'er, VVCV, September 2007.

¹¹ Meerdere antwoorden per respondent mogelijk.

Bijna een kwart “doet niet aan pensioenopbouw”. Daarvan geeft 40% als reden op: “geen geld over te hebben voor dat doel”, 30% ziet er het nut niet van in en 20% geeft aan “er nog niet aan toe gekomen te zijn”.

In het SER-advies van oktober 2010 wordt kort verslag gedaan van een hoorzitting die de SER heeft gehouden over “pensioen voor de zelfstandigen”. Uit deze hoorzitting blijkt dat zelfstandigen slechts beperkt pensioen opbouwen. Pensioenvoorzieningen worden niet toegankelijk en niet betaalbaar genoemd. Verder is gewezen op de hoge behandelingskosten door verzekeraars en het weinig actieve aanbod van banksparen.

Arbeidsongeschiktheid: een bijkomend probleem voor de pensioenopbouw van zzp’ers

Behalve dat zzp’ers zich niet voldoende verzekeren tegen inkomensverlies op de oude dag, verzekeren zij zich ook onvoldoende tegen inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid.

Arbeidsongeschiktheid kan niet alleen het inkomen van nu, maar ook het sparen voor inkomen voor ‘later’ beïnvloeden. Bij het vormgeven van een adequate pensioenoplossing voor zzp’ers moet dus ook gekeken worden naar de mogelijkheid om pensioenopbouw voort te zetten bij arbeidsongeschiktheid. Voor werknemers is juist dit aspect bijna altijd goed geregeld in een voorziening die zorgt voor premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid of een premiestaffel-volgende uitkering bij arbeidsongeschiktheid bij DC-regelingen. Wij merken hierbij op dat de toegang tot deze voorzieningen gevormd wordt door een UWV beoordeling. UWV heeft geen bemoeienis met zzp’ers.

Naar aanleiding van het SER-advies¹² heeft de toenmalig minister Kamp van SZW aangekondigd een onderzoek te laten verrichten naar de oorzaken van de gebrekkige pensioenopbouw door zzp’ers.¹³ De resultaten zouden in het najaar van 2011 beschikbaar komen. Op het moment van schrijven van dit rapport zijn deze resultaten nog steeds niet beschikbaar; er is aangekondigd dat de resultaten in het eerste kwartaal van 2013 openbaar worden gemaakt.

Het Kabinet heeft onlangs weer aandacht gevraagd voor het inkomensvraagstuk van zzp’ers op de oude dag en bij arbeidsongeschiktheid. In december 2012 zijn er twee moties van het lid Van Weyenberg aangenomen.¹⁴ In deze moties wordt de regering verzocht voorstellen te doen om zzp’ers meer mogelijkheden te geven om op vrijwillige basis aanvullend pensioen op te bouwen, en om de Kamer te informeren over mogelijkheden om de opties voor zzp’ers om op vrijwillige basis mee te doen aan de WIA te verruimen. Ook al zijn deze moties een verzoek om enkel te informeren, het geeft wel aan dat het inkomensvraagstuk van zzp’ers ook in 2013 weer terugkomt op de politieke agenda.

2.2 Huidige pensioenaanbod voor zzp’ers

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wettelijke mogelijkheden van zelfstandigen om pensioen op te bouwen. In onderstaand schema zijn deze mogelijkheden opgenomen, afgezet tegen de opbouw mogelijkheden van werknemers.

¹² SER-advies 10/4, oktober 2010, “Zzp’ers in beeld: een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel”.

¹³ Kabinetsreactie SER-advies ‘Zzp’ers in beeld’, 4 maart 2011.

¹⁴ Aangenomen moties van het lid Van Weyenberg, 29 november 2012, TK 29 544 arbeidsmarktbeleid, nr. 414 en nr. 415.

Werknemers	Zelfstandigen
1 ^e pijler: - AOW	1 ^e pijler: - AOW
2 ^e pijler: Collectief aanvullend pensioen - deelname in BPF, OPF, evt. BrPF - verzekerde regeling via werkgever - deelname aan regeling via de werkgever in PPI	2 ^e pijler: - verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds (stukadoors, schilders) - vrijwillige voortzetting bij pensioenuitvoerder - verplichte deelneming in een beroeps-pensioenregeling
3 ^e pijler: individueel aanvullend pensioen: - lijfrente - banksparen	3 ^e pijler: - lijfrente - banksparen - reserveren via fiscale oudedagsreserve (IB-ondernemers)

In de **tweede pijler** zijn er drie manieren waarop een zelfstandige aan een collectieve aanvullende pensioenregeling kan deelnemen.

- *Ten eerste* kan de zelfstandige op grond van de Wet Bpf 2000 – net als de werknemer – verplicht worden gesteld om aan het bedrijfstakpensioenfonds deel te nemen. Dit is alleen mogelijk als de groep zelfstandigen duidelijk en helder is afgebakend. Op dit moment zijn in Nederland alleen de zelfstandige schilders (bpf Schilders) en stukadoors (bpf Bouw) verplicht om aan het bedrijfstakpensioenfonds deel te nemen.

- *Ten tweede* bestaat de mogelijkheid om na beëindiging van de dienstbetrekking in de sector de pensioenregeling gedurende 3 jaar op vrijwillige basis voort te zetten. Voor zelfstandigen bedraagt deze periode 10 jaar. Vanaf 2012 is dit volledig fiscaal gefaciliteerd.

- *Ten derde* is het mogelijk om op het niveau van de beroepsgroep in collectief verband een verplichte pensioenvoorziening in de tweede pijler te treffen. Dit is alleen mogelijk als er een heldere en duidelijke omschrijving van de beroepsgroep mogelijk is en de meerderheid van de beroepsgenoten dit wil. Voorbeelden van verplichte beroeps-pensioenregelingen zijn die van de huisartsen, fysiotherapeuten en verloskundigen.

In de **derde pijler** kan een zelfstandige gebruik maken van lijfrente- en bankspaarfaciliteiten.

Daarnaast kan een zelfstandige via de fiscale oudedagsreserve (FOR) een deel van de winst als pensioenvoorziening reserveren. Daarbij zij opgemerkt dat reserveren zonder daadwerkelijk opbouwen, uiteindelijk niet zal leiden tot daadwerkelijk te genieten inkomen!

Banksparen is in 2008 geïntroduceerd als transparante manier om fiscaal gefacilieerd bij een bank te sparen. In diverse publicaties wijst professor G. Dietvorst erop dat het gegeven dat banksparen plaatsvindt in de context van het fiscale lijfrente-regime als het gaat om het bepalen van de jaarruimte, mogelijk toch een drempel vormt om hieraan deel te nemen.¹⁵

Naast pensioenopbouw in de tweede en derde pijler hebben zelfstandigen ook de mogelijkheid om vermogen op te bouwen door sparen of beleggen in box 3 of vermogen te vormen in een eigen huis. Uit onderzoek¹⁶ blijkt dat zelfstandigen hier relatief meer gebruik van maken. Dit vermogen is flexibel inzetbaar, dus ook als inkomensvoorziening voor de oude dag. Het nadeel van de vorming van dit box3-vermogen is dat het in geval van het aanvragen van bijstandssituaties of faillissement ook kan worden aangesproken. Daarnaast geldt voor zelfstandigen dat het ondernemen in veel gevallen kan worden voortgezet, ook na de AOW-gerechtigde leeftijd. Uit onderzoek blijkt dat zelfstandigen hier relatief veel gebruik van maken.¹⁷ De zelfstandige heeft, tenslotte, ook de mogelijkheid om na de pensioenleeftijd door te werken. Het zelfstandig ondernemerschap biedt hiervoor van nature de ruimte.

2.3 Pensioenbehoefte zzp'ers

De opvattingen van de verbanden en belangenverenigingen van zzp'ers

In de politieke en maatschappelijke discussie wordt al langer deelgenomen door verschillende organisaties die voor de belangen van zzp'ers opkomen. Deze organisaties bieden aan de aangesloten leden vaak ook ledenvoordelen op basis van gezamenlijke inkoop. Wij schatten dat er ca. 80.000 zzp'ers bij één of meerdere van deze verenigingen zijn aangesloten. Dat is ca. 10% tot 15% van het totale aantal zzp'ers.

FNV Zelfstandigen is actief als belangenbehartiger van zzp'ers en telt ca. 20.000 leden in diverse sectoren. FNV Zelfstandigen is één van de drijvende krachten achter het initiatief dat het mogelijk moet maken dat zzp'ers pensioen kunnen opbouwen in een PPI. Het statement van FNV Zelfstandigen is: "zelfstandigen moeten op een vergelijkbare manier hun pensioen kunnen regelen als mensen die in loondienst werken".

In de opvatting van FNV Zelfstandigen moeten zelfstandigen vrijwillig een regeling kunnen aangaan en deze "zelf kunnen vormgeven en invullen". Toetreding tot een pensioenregeling in een PPI zou via lidmaatschap van een vereniging of stichting kunnen lopen. In uitingen van FNV Zelfstandigen wordt ook aandacht gevraagd voor het aspect van risicoselectie en vrijwilligheid. Waar deze op gespannen voet staan, zou voorzien moeten worden in gereguleerde momenten van instroom of eenmalige opting out bij de pensioenregelingen.

Voor het standpunt dat zzp'ers vooral vrijwillig aan een regeling moeten kunnen deelnemen pleit ook PZO (Platform Zelfstandige Ondernemers): een ondernemer moet zelf kunnen bepalen hoe hij spaart voor zijn pensioen. PZO pleit tevens voor gelijke fiscale behandeling van pensioenen in de tweede en derde pijler.

¹⁵ Brochures Toekomstvoorziening Deel 8, Dietvorst, G.J.B. en Visser, M.R., Tilburg, oktober 2009.

¹⁶ Armoedesignalement 2011, Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹⁷ CBS, Onderzoek naar Inkomen en vermogen gewezen zelfstandigen, 1 mei 2012.

Bij het uitbreiden van de mogelijkheden voor de pensioenopbouw van zzp'ers hoort naar het inzicht van PZO ook het openen van de mogelijkheid tot deelname aan een PPI. PZO is met 20.000 leden een van de grotere ledenorganisaties van zelfstandig ondernemers.

Naast bovengenoemde belangenbehartigers zijn nog de Vereniging ZZP (VZZP), ZBO en de Stichting ZZP Nederland (SZZP) te noemen. Deze laatste geeft aan 23.000 leden te hebben. De verschillende belangenorganisaties trekken ook gezamenlijk op in hun pensioenlobby richting de Kamer.

Belangrijk argument van een aantal belangenbehartigers van zzp'ers is de "veiligheid" van pensioenopbouw in de tweede pijler bij faillissement en aanvraag van bijstand ten opzichte van andere vormen van vermogensopbouw.

De voorzitter van VZZP, de heer De Boer, maakte op een expertmeeting georganiseerd door PGGM (expertmeeting PGGM, 8 november 2012) kenbaar dat een pensioenplicht voor een basis-aanvullend pensioen (bijvoorbeeld een opbouw voor een pensioenuitkering per jaar van € 20.000) zou kunnen passen in de oplossing van de pensioenproblematiek. Deze pensioenplicht zou dan vergelijkbaar zijn aan de verplichting een basisverzekering zorg te hebben. Deze verplichting om een basis-aanvullend pensioen op te bouwen zou dan ook voor alle werknemers moeten gelden.

In de bijdragen van de diverse belangenbehartigende partijen is het element van "vrijwilligheid" voor deelname aan een pensioenregeling een rode draad. Het aanbod in de tweede pijler zou daarbij uitgebreid moeten worden met de optie om aan een pensioenregeling, bijvoorbeeld uitgevoerd door een PPI, te kunnen deelnemen. Partijen geven verder aan, hier zelf een organiserende rol in te kunnen spelen.

Conclusies met betrekking tot de pensioenbehoefte van zzp'ers

Bij de zzp'ers zal zeker behoefte zijn aan sparen voor de oudedag als aanvulling op de AOW. De doelgroep is wel sterk gedifferentieerd door opgebouwde aanspraken op pensioenen uit eerdere dienstverbanden en aanspraken die vanuit een deel-dienstverband in het geval van hybride ondernemers worden opgebouwd. De zzp'er beschikt tevens gemiddeld over meer vermogensmiddelen om te voorzien in een inkomen voor de oudedag¹⁸.

In het gedrag van zelfstandigen zien wij dat een deel voorzieningen treft bij een verzekeraar. Een ander deel rekent op andere bronnen, zoals bijvoorbeeld het inkomen of de oudedagsvoorziening van de partner, of opgebouwd vermogen.

Een deel van de zelfstandigen neemt geen actie om te voorzien in een oudedagsvoorziening of geeft aan door middel van de FOR wel te reserveren. Onbekend is echter of die reservering ook leidt tot opbouw die realiseerbaar is bij het stoppen met werken.

Zzp'ers hebben voornamelijk behoefte aan vrijwilligheid, flexibiliteit en lage kosten. Zij willen graag (meer) gebruik maken van de voordelen die pensioenfondsen te bieden hebben zoals de collectiviteit en solidariteit. Ook biedt de beveiliging van de pensioenopbouw bij faillissement of aanvragen van bijstand meer zekerheid voor de pensioenopbouw van zzp'ers.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat het huidige aanbod van pensioenvoorzieningen onvoldoende inspeelt op de behoefte en het keuzegedrag van de zzp'ers.

¹⁸ Dit vermogen zit in het eigen huis of in box 3 en is dus een onzekere factor voor de oudedagsvoorziening. Maar het is wel een potentiële bron.

In het volgende hoofdstuk laten wij zien welke voorzieningen in de tweede pijler voor zzp'ers beschikbaar zijn. Daarbij geven wij aan welke voor- en nadelen deze voorzieningen in relatie met de wensen van zzp'ers hebben.

3. Oplossingen in de tweede pijler: bestaande oplossingen / korte termijn

Zzp'ers geven aan dat zij graag meer mogelijkheden willen hebben om pensioen op te bouwen in de tweede pijler. Pensioenfondsen hebben een aantal voordelen te bieden, zoals collectiviteit, waardoor kosten relatief laag gehouden kunnen worden, en risicodeling (solidariteit). Daarnaast biedt de beveiliging van de pensioenopbouw bij faillissement of aanvragen van bijstand meer zekerheid voor de pensioenopbouw van zzp'ers.

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke mogelijkheden voor zzp'ers er op dit moment al zijn in de tweede pijler en welke extra oplossingen er wellicht op de *korte termijn* mogelijk zijn om deze groep beter tegemoet te komen in hun pensioenopbouw. Welke bestaande elementen kunnen eventueel nog beter benut worden, en welke nieuwe oplossingen kunnen er op de korte termijn geboden worden aan deze doelgroep?

3.1 Vrijwillige voortzetting

De Pensioenwet biedt sinds 2008 de algemene mogelijkheid om de deelneming in de pensioenregeling gedurende 3 jaar vrijwillig te continueren. De Pensioenwet zet daarmee het regime vanuit de Regeling Taakafbakening voort. Deze 3-jaars vrijwillige voortzetting is fiscaal gefacilieerd, hetgeen betekent dat ook hier net zoals tijdens de actieve deelneming de omkeerregel van toepassing is.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Pensioenwet is stilgestaan bij de omvang van de vrijwillige voortzetting.¹⁹ Op basis van een globale raming bestond in 2008 het aantal vrijwillige voortzetters uit zo'n 5.000 tot 7.500 deelnemers. Dit bedraagt zo'n 0,1 à 0,15% van de (ruim 5 miljoen) actieve deelnemers. In deze aantallen zijn ook niet-zelfstandigen die de pensioenregeling bij het bedrijfstakpensioenfonds voortzetten begrepen. Ten opzichte van het aantal zelfstandigen ligt dit aandeel derhalve nog onder de 1%! Vrijwillige voortzetting wordt bij zowel de bedrijfstak-, de ondernemings-, als bij de beroepspensioenfondsen aangeboden.²⁰

Daarnaast biedt de Pensioenwet sinds 2008 voor zelfstandigen (lees: IB-ondernemers) de specifieke mogelijkheid om de deelneming gedurende 10 jaar na beëindiging van de dienstbetrekking vrijwillig voort te zetten.²¹ Vanwege het ontbreken van de fiscale facilitering was dit een dode letter. Het was fiscaal niet gunstig om hiervan gebruik te maken en daarom boden pensioenuitvoerders deze 10-jaars regeling ook niet aan.

Maar met ingang van 1 januari 2012 is de 10-jaars vrijwillige voortzetting na eerdere toezeggingen van staatssecretaris Weekers fiscaal gefacilieerd en is het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 gewijzigd. Op grond van dit gewijzigde fiscale besluit mogen alle voormalige werknemers na ontslag – en dus ook zelfstandigen – de pensioenregeling gedurende maximaal 10 jaar vrijwillig voortzetten. De fiscale regelgeving loopt hiermee uit de pas met de Pensioenwet. Op grond van de Pensioenwet mogen alleen zelfstandigen van de 10-jaars vrijwillige voortzetting gebruik maken; andere gewezen deelnemers mogen dit slechts 3 jaar. De fiscaliteit en de Pensioenwet lopen dus nog steeds niet gelijk.

¹⁹ Kamerstukken II, 2007/08, 30 413, nr. 112, pagina 2.

²⁰ In 2008 waren er 133 van de in totaal 563 pensioenfondsen die vrijwillige voortzetting van pensioenopbouw bij vrijwillig ontslag aanboden. Dit betrof 59 bedrijfstakpensioenfondsen, 70 ondernemingspensioenfondsen en 4 beroepspensioenfondsen. (Bron: Kamerstukken II, 2007/08, 30 413, nr. 112)

²¹ IB-ondernemer: degene die ingevolge art. 3.8 Wet IB 2001 winst uit onderneming geniet.

De nadere fiscale voorwaarden waaronder de 10-jaars vrijwillige voortzetting mogelijk is, zijn op 9 mei 2012 gepubliceerd.²² Deze fiscale voorwaarden gelden niet alleen specifiek voor zelfstandigen maar voor alle voormalige deelnemers. Het is om deze reden voor pensioenuitvoerders gecompliceerd om de voorwaarden die specifiek voor zelfstandigen gelden, uit het besluit te filteren.

Er zijn een flink aantal, voornamelijk bedrijfstakpensioenfondsen, die de vrijwillige voortzetting op basis van 3 jaar aanbieden. Ondanks dat deze mogelijkheid geboden wordt, maken oud-deelnemers hier niet veel gebruik van. Op dit moment is niet precies bekend bij hoeveel pensioenuitvoerders de 10-jaars vrijwillige voortzetting wordt aangeboden.

Beperkte oplossing

De 10-jaars vrijwillige voortzetting is per definitie een tijdelijke maatregel en biedt dus slechts een beperkte oplossing voor de pensioenproblematiek van zelfstandigen. Vanuit GroenLinks is overigens recent een amendement ingediend (amendement van het lid Klaver d.d. 11 september 2012) om het voor zelfstandigen mogelijk te maken om tot de pensioendatum vrijwillig te mogen voortzetten.²³

Voor wie

De 10-jaars vrijwillige voortzetting geldt voor zelfstandigen die als werknemer eerder aan de pensioenregeling hebben deelgenomen. Zelfstandigen die aldus niet eerder als werknemer aan het pensioenfonds verbonden zijn geweest, komen niet in aanmerking voor deze regeling.

De wet- en regelgeving ten aanzien van de 10-jaars vrijwillige voortzetting maakt geen onderscheid tussen zelfstandigen die binnen de sector en buiten de sector werkzaam zijn. Een zelfstandige die aansluitend aan deelname aan een pensioenfonds als zelfstandige buiten de oorspronkelijke sector actief is, kan net zo goed van deze faciliteit gebruik maken als een zelfstandige die wel binnen de sector van het pensioenfonds werkzaam is. Vanuit de domeinafbakening levert dit een wat onzuiver element op; men kan als zelfstandige gedurende 10 jaar bij het pensioenfonds aangesloten blijven, ook al is men geheel of gedeeltelijk in een andere sector als zelfstandige werkzaam. Een verlenging van de voortzettingsperiode tot aan de pensioendatum, zoals in het amendement van GroenLinks wordt voorgesteld, versterkt deze onzuiverheid. Aan de andere kant is het voor de oud-deelnemer die ervoor kiest om zijn pensioenopbouw vrijwillig voort te zetten in zijn oude fonds ook niet te begrijpen waarom hij wel 10 jaar, maar niet onbeperkt, zou mogen voortzetten. Er is weliswaar sprake van een steeds groter wordende onzuiverheid naarmate de oud-deelnemer langer gebruik maakt van de vrijwillige voortzetting, maar het uitbreiden van de vrijwillige voortzetting naar onbepaalde duur zorgt er wel voor dat deze specifieke groep zzp'ers na 10 jaar niet alsnog zonder pensioenopbouw zit.

De 10-jaars vrijwillige voortzetting geldt voor gewezen deelnemers die op of na 1 januari 2012 zelfstandig (IB-ondernemer) zijn geworden. De gewezen deelnemer die vóór deze datum zelfstandig is geworden, kan echter geen gebruik maken van deze faciliteit.

Op grond van de Pensioenwet is het de IB-ondernemer die van de 10-jaars vrijwillige voortzetting gebruik kan maken. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt of deze IB-ondernemer wel of geen personeel in dienst heeft. Met andere woorden: de regeling geldt zowel voor zelfstandigen zonder personeel als zelfstandigen met personeel.

²² Besluit van 27-04-2012, nr. BLKB2012/157M, Staatscourant, 2012, nr. 9044, 9 mei 2012.

²³ Kamerstukken II, 2011/12, 33 182, nr. 9. Het amendement is geïntegreerd in het wetsvoorstel versterking bestuur pensioenfondsen.

Knelpunten m.b.t. de regeling van vrijwillige voortzetting

Belangrijk kenmerk van de 10-jaars vrijwillige voortzetting is dat het een tijdelijke pensioenvoorziening betreft, die gebaseerd is op de voormalige deelname aan de pensioenregeling als werknemer. Het is dan ook deze pensioenregeling die hoofdzakelijk voor werknemers zal zijn opgezet, die wordt voortgezet. Dat kan een aantal knelpunten opleveren, zoals:

- Mate van voortzetting

Volledige voortzetting impliceert een volledige premieafdracht die voor een zelfstandige bij ontbreken van een werkgeversbijdrage hoog kan oplopen en die in verband met wisselende inkomsten tot financieringsproblemen kan leiden. Het verdient daarom aanbeveling om te overwegen om de gelegenheid te bieden om de pensioenregeling gedeeltelijk (tegen een lagere grondslag of deeltijdfactor) voort te zetten. Pensioenfondsen zouden de vrijwillige voortzetting 'op maat' kunnen aanbieden voor zzp'ers, om aan hun specifieke wensen tegemoet te komen. Uiteraard komen hier ook uitvoeringstechnische aspecten bij kijken.

Voor het berekenen van de pensioengrondslag in de vrijwillige voortzetting wordt op dit moment voor de eerste drie jaar uitgegaan van het laatstverdiende loon in de pensioenregeling. Van jaar 4 tot jaar 10 wordt uitgegaan van het actuele inkomen, met een maximum van het laatstverdiende loon. Dit betekent dat er nooit meer opgebouwd kan worden dan het laatstverdiende loon in de regeling, en dit beperkt de pensioenopbouw voor zzp'ers die meer gaan verdienen. In de overleggen die de Pensioenfederatie hierover met het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst heeft gevoerd, werd aangehaald dat het achterwege laten van een maximum budgettair lastig is. Dit beperkt echter de mogelijkheid voor zzp'ers om een volledig aanvullend pensioen op te bouwen. Ook hier zou men meer aan de wensen van de zzp'ers tegemoet kunnen komen. Als pensioenfondsen de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting bieden, dan moet deze op zijn minst ook aantrekkelijk zijn voor degenen die hiervan gebruik willen maken.

- Arbeidsongeschiktheidspensioen en premievrijstelling wegens arbeidsongeschiktheid

Als de pensioenregeling die wordt voortgezet een arbeidsongeschiktheidspensioen en een premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid kent, dan kan dit tot een dilemma leiden. Zelfstandigen komen namelijk niet in aanmerking voor de WIA, die veelal als basis dient voor het aanvullende arbeidsongeschiktheidspensioen en de premievrijstelling. Zelfstandigen kunnen zich wel vrijwillig voor de WIA verzekeren, maar hier maakt slechts een beperkt percentage gebruik van.

Er zijn daarom goede gronden om het arbeidsongeschiktheidspensioen en de premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid voor zelfstandigen uit de regeling te elimineren. Een alternatief is om hiervoor juist wel dekking te verlenen, bijvoorbeeld op basis van een deskundig oordeel van het UWV of een externe arbodienst. Ook hier zou men dus meer kunnen inspelen op de specifieke wensen van de zzp'er.

Het aanbieden van een flexibele module voor zzp'ers in de vrijwillige voortzetting kan tot vragen leiden bij reguliere deelnemers van de pensioenregeling. Er zal bij het aanbieden van een meer toegespitste voortgezette regeling voor zzp'ers sprake zijn van meer keuzevrijheid die de reguliere deelnemer van het fonds niet heeft.

Uitvoerbaarheid

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de 10-jaars vrijwillige voortzetting, moet er rekening mee gehouden worden dat de productvoering voor de pensioenuitvoerder arbeidsintensieve aspecten bevat. Het gaat per definitie om een "één op één"-relatie met de deelnemer, wat in

uitvoeringstechnische zin arbeidsintensiever is dan een relatie met een aangesloten werkgever die een x-aantal werknemers in dienst heeft.

Resumerend

Voor zzp'ers die voorheen als werknemer in een pensioenregeling deelnamen, biedt de 10-jaars vrijwillige voortzetting dus een verbetering van hun pensioenpositie. Werknemers die besluiten om zzp'er te worden kunnen nu gedurende een periode van maximaal 10 jaar in de voormalige pensioenregeling deelnemen, waar dit voorheen maar 3 jaar was.

De regeling kent echter ook een aantal knelpunten. Zo kunnen alleen gewezen deelnemers die vanaf 1 januari 2012 zelfstandig zijn geworden, van de uitgebreide, 10-jaarsregeling van vrijwillige voortzetting gebruik maken. Ook is de regeling ten principale beperkt in tijd (maximaal 10 jaar) en is hij daarom geen structurele pensioenoplossing voor zelfstandigen. Daarnaast moeten zzp'ers bij vrijwillige voortzetting zowel het werknemers- als het werkgeversdeel zelf betalen en kunnen zij geen rechten ontlenen aan betaalde premie voor alle risicoverzekeringen van de pensioenregeling (bijvoorbeeld de arbeidsongeschiktheidsverzekering of de premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid). Ook zijn de pensioenregelingen niet flexibel genoeg om aan te sluiten bij de praktijk van het zelfstandig ondernemerschap (bijv. flexibele premie en opbouw).

De uitgebreide regeling van vrijwillige voortzetting biedt nog steeds maar een oplossing voor een beperkte groep. Voor mensen die meteen zzp'er worden zonder eerst in loondienst te zijn geweest, biedt de vrijwillige voortzetting namelijk geen uitkomst. Toch zijn er pensioenfondsen die deze regeling (10-jaars vrijwillige voortzetting) in hun pensioenregeling hebben opgenomen, om de pensioenpositie van zelfstandigen zoveel mogelijk te verbeteren. De regeling zou echter uitvoeringstechnisch nog vereenvoudigd kunnen worden en meer flexibele elementen moeten bevatten, zodat de regeling voor zowel de uitvoerder als voor de deelnemer aantrekkelijk is.

3.2 Verplichte aansluiting bij een pensioenfonds

Verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds

Verplichte aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds geeft zzp'ers toegang tot dezelfde pensioenoplossingen zoals deze ook voor werknemers gelden. Een zelfstandige kan op grond van de Wet Bpf 2000 – net als de werknemer – verplicht worden gesteld om aan het bedrijfstakpensioenfonds deel te nemen. Dit is alleen mogelijk voor duidelijk afgebakende groepen zelfstandigen. Op dit moment zijn alleen de zelfstandige schilders (bpf Schilders) en zelfstandige stukadoors (bpfBOUW) verplicht om aan het bedrijfstakpensioenfonds deel te nemen.²⁴ Voor deze zzp'ers zijn de werkzaamheden goed te omschrijven en herkenbaar af te bakenen.

De ervaringen van deze verplichte aansluitingen zijn divers en zeker niet onverdeeld positief. Aan de ene kant vinden sommige groepen zzp'ers het prettig om verplicht aangesloten te zijn (geweest) en dat zijn vooral de (bijna) gepensioneerden. Aan de andere kant staan groepen die zich veel meer laten horen. Zij geven aan dat ze niet zomaar hebben gekozen voor een bestaan als zzp'er en willen niet gedwongen worden tot verplichte aansluiting. Soms hebben zij zelf al pensioenvoorzieningen in de verzekerings sfeer geregeld. Sinds een aantal jaren speelt ook de economische crisis een belangrijke rol, waardoor iets regelen voor pensioen nu niet de eerste prioriteit heeft bij zzp'ers.

²⁴ Naast zelfstandigen die *vrijwillig* aan de pensioenregelingen van Bpf Bouw deelnemen (sector Bouw, UTA, Timmer), kent Bpf Bouw dus ook zelfstandigen die onder de *verplichtstelling* vallen (zelfstandigen sector Afbouw en Natuursteen).

Het veiligstellen van het inkomen van nu speelt in tijden van crisis een belangrijkere rol dan het veiligstellen van inkomen voor later. De inkomens staan sterk onder druk. Het inkomen boven de franchise waarover pensioen kan worden opgebouwd blijkt in veel gevallen zeer gering.

Ook bij de uitvoerders zijn de ervaringen divers. Voor iedere aangesloten zzp'er moet uiteraard een administratie bijgehouden worden, wat de uitvoerder veel werk oplevert en lang niet altijd als efficiënt wordt ervaren. Hetzelfde geldt voor de handhavingsinspanningen. De controle wordt bemoeilijkt, omdat de organisatiegraad van zzp'ers beperkt is.²⁵ Daarnaast wordt ook het probleem van de representativiteit aangekaart; hoe meer zzp'ers in de betreffende sector, hoe lager het representativiteitscijfer.

Ook bij verplichte deelname aan een bedrijfstakpensioenfonds moeten zzp'ers weer zowel het werknemers- als het werkgeversdeel van de premie betalen en zijn zij vaak ook niet verzekerd voor alle risicoverzekeringen van de pensioenregeling. Wel kunnen zij zelf kiezen welk pensioengevend salaris zij opgeven ongeacht hun daadwerkelijke inkomen, mits dit binnen een bepaalde minimum- en maximumwaarde valt. Dit laatste komt tegemoet aan de wens van zzp'ers voor meer keuzevrijheid in een pensioenregeling.

Een verplichtstelling voor zzp'ers om zich aan te sluiten bij een bedrijfstakpensioenfonds kan in het kader van de zorgplicht een goede oplossing zijn. Maar op dit moment is er te weinig draagvlak voor een verplichtstelling bij de doelgroep en haar belangenbehartigers. Voor verplichte aansluiting is vereist dat de doelgroep van zzp'ers duidelijk en helder gedefinieerd moet zijn. Reden waarom een aantal groepen zzp'ers zeer moeizaam onder een verplichtstelling kunnen vallen. Om het instrument van verplichtstelling interessant te maken kan gekeken worden of de afbakening anders vormgegeven kan worden. Ook lijken er uitvoeringstechnisch haken en ogen te zitten aan de verplichte aansluiting (onder andere communicatie, controle en kostenaspecten) van zzp'ers in een bedrijfstakpensioenfonds. Uitbreiding van deze optie om beter tegemoet te komen aan de pensioenopbouw van zzp'ers lijkt op de korte termijn dan ook niet voor de hand te liggen.

Verplichte deelneming in een beroepspensioenfonds

Sinds 2006 is de Wet verplichte Beroepspensioenregeling (WvB) van kracht. Deze wet maakt het mogelijk om op het niveau van de beroepsgroep in collectief verband een verplichte pensioenvoorziening in de tweede pijler te treffen.²⁶ Dit is alleen mogelijk als er een heldere en duidelijke omschrijving van de beroepsgroep mogelijk is en de meerderheid van de beroepsgeenoten dit wil. Een verplichte beroepspensioenregeling kan alleen worden aangevraagd door een beroepspensioenvereniging. Bovendien moet minimaal 60 procent van de beroepsgroep zoals omschreven in de pensioenregeling lid zijn van deze vereniging. Er zijn op dit moment 12 verplichte beroepspensioenregelingen in Nederland.

Kan er een pensioenoplossing voor zzp'ers in de beroepspensioenfondsen sfeer gevonden worden? Is het mogelijk om bijvoorbeeld een extra fonds voor 'alle zelfstandigen', ongeacht hun beroepsgroep, op te richten? De Wet verplichte Beroepspensioenregeling maakt het op dit moment niet mogelijk om een algemeen zzp-pensioenfonds op te richten. Alleen als zzp'ers als categorie 'zelfstandige beroepsbeoefenaren' zouden worden erkend, zou een beroepspensioenfonds voor zzp'ers mogelijk kunnen zijn.

²⁵ Dit is anders dan bij de beroepsbeoefenaars, waar een sterke onderlinge binding op basis van opleiding en uitgeoefend beroep heerst. De zzp'ers in de bouw zijn juist voor zichzelf gaan werken om voordelen ten opzichte van de groep werknemers te verkrijgen. Daar is dus onvoldoende binding in de groep.

²⁶ Voor 2006 gold de Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenfonds.

Vervolgens zouden zzp'ers zich moeten organiseren om de pensioenregeling vast te stellen, hiervoor draagvlak te genereren en het pensioenfonds te laten besturen. Vervolgens moeten zzp-organisaties een organisatiegraad bereiken waarmee aan het representativiteitscriterium kan worden voldaan. Aangezien de groep zzp'ers redelijk divers is en het aandeel zzp'ers dat vertegenwoordigd wordt door een belangenorganisatie nog te klein is voor een redelijke representativiteit, lijkt ook deze optie op de korte termijn geen oplossing voor deze doelgroep. Bovendien zou een dergelijk fonds voor 'alle zelfstandigen' ook verstrikt kunnen raken in de belangen van de overige beroepspensioenfonds.

Resumerend

Op de korte termijn lijkt het voor de hand te liggen om de vrijwillige voortzetting uit te breiden naar een product dat meer aansluit bij de behoefte van de zzp'er. Dit kan uitbreiding in de tijd betekenen (10 jaar uitbreiden naar onbepaalde tijd) en qua vormgeving van het product. Pensioenfonds kunnen hiermee het voortouw nemen en hiermee aangeven dat zij het pensioenvraagstuk van zzp'ers belangrijk vinden. Wij realiseren ons dat de beslissing om een regeling aan te passen niet aan pensioenfondsbestuurders is, maar op de arbeidsvoorwaardentafel ligt. Sociale partners hebben onlangs in de SER aangegeven toch wel iets te willen regelen voor zzp'ers. Het uiteindelijke besluit hiervoor ligt echter op sector-, ondernemings-, of beroepsgenotenniveau. Daarnaast zijn er fiscaal gezien ook nog enkele obstakels om de regeling uit te breiden.

4. Oplossingen in de tweede pijler: structurele discussie / lange termijn

In het vorige hoofdstuk werd beschreven welke mogelijkheden er op dit moment al zijn voor zzp'ers om pensioenen op te bouwen in de tweede pijler en welke extra oplossingen er wellicht op de *korte termijn* mogelijk zijn om deze groep beter tegemoet te komen in hun pensioenopbouw.

In dit hoofdstuk kijken we naar de mogelijke *langetermijnoplossingen* voor zzp'ers in de tweede pijler. De arbeidsmarkt verandert, maar ook de manier waarop aangekeken wordt tegen solidariteit, collectiviteit en verplichtstelling. Met deze veranderingen in het vooruitzicht zullen wellicht ook nieuwe pensioenoplossingen en –producten ontstaan, waardoor ook beter op de behoeften van zzp'ers kan worden ingespeeld.

4.1 Arbeidsmarktontwikkeling en stelseldiscussie

De arbeidsmarkt is in beweging.²⁷ De inhoud van het werk verandert, maar ook de vormgeving van arbeidsrelaties verandert. Waar in het verleden mensen jarenlang, soms hun hele carrière bij dezelfde werkgever werkten, veranderen mensen nu regelmatig van baan. Omgekeerd geldt ook dat (de organisatie van) het werk verandert. De technologie, het werk en mensen moeten zich daardoor voortdurend aanpassen aan veranderende omstandigheden.

Met de veranderende arbeidsmarkt vervaagt het klassieke onderscheid tussen ondernemer en werknemer. De arbeidsmarkt flexibiliseert. De laatste jaren neemt het aantal uitzendkrachten, het aantal werknemers met een tijdelijk contract en het aantal zzp'ers toe.²⁸

Vooraf deze laatste groep heeft de afgelopen jaren een belangrijke rol gekregen op de arbeidsmarkt. Volgens de één zijn ze het smeermiddel van de economie, volgens de ander de slachtoffers van modernisering.²⁹ De toekenning van een vertegenwoordiger van de zzp'ers in de Sociaal Economische Raad onderstreept het toegenomen gewicht van deze groep binnen de economie. De Pensioenfederatie heeft tijdens haar congres op 21 november 2012 de oproep gedaan om in te spelen op de veranderingen in de arbeidsmarkt.³⁰

Naast deze verschuivingen op de arbeidsmarkt verschuift ook de visie op pensioen en de vormgeving daarvan. Waar tientallen jaren collectiviteit, solidariteit en verplichtstelling als solide pijlers onder ons pensioenstelsel buiten iedere discussie stonden, staat de visie met betrekking tot deze pijlers sterk onder druk. De laatste jaren wordt steeds openlijker de vraag gesteld of solidariteit en collectiviteit nog wel van deze tijd zijn en of we niet beter naar een individueel pensioenstelsel over kunnen. Uiteenlopende ontwikkelingen zijn hier debet aan, zoals de financiële crisis en de gevolgen daarvan voor de pensioenen, de stijging van de levensverwachting, de vergrijzing en ontgroening, de betaalbaarheid van de pensioenen en last but not least de steeds individueler wordende samenleving.

Vooraf vanuit jongeren(organisaties) wordt steeds krachtiger gepleit voor een individueel pensioenstelsel, waar geen of slechts in beperkte mate plaats is voor een doorsneepremie, intergenerationele solidariteit en verplichtstelling. Maar aan de andere kant worden de geluiden die juist het belang van het huidige stelsel onderstrepen, nadrukkelijker onder de aandacht gebracht.

²⁷ SER, Zzp'ers in beeld, Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel, advies 10/04, oktober 2010, pagina 27.

²⁸ CBS, Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt, 2011, pagina 12.

²⁹ Rabobank Themabericht 2012/03, De diverse opmars van de Zzp'er.

³⁰ Openingspeech Kick van der Pol, Mind the Gap, Congres Pensioenfederatie 21 november 2012.

De pensioensector staat aan de vooravond van belangrijke ontwikkelingen die het stelsel ingrijpend gaan veranderen, zoals de inhoud en de vormgeving van het pensioencontract.

In deze notitie wordt op de houdbaarheidsdiscussie van ons pensioenstelsel niet uitgebreid ingegaan, maar het is wel van belang om deze discussie hier expliciet te benoemen. Het raakt namelijk ook de pensioendiscussie van zelfstandigen. De vraag of en op welke wijze zelfstandigen een plek in het pensioenstelsel moeten kunnen krijgen, speelt hierbij een belangrijke rol. Net als vele andere discussies kan de discussie rondom het pensioenvraagstuk van zelfstandigen leiden tot de houdbaarheidsvraag van ons huidige stelsel.

Eén van de fundamenteën van ons huidige tweede pijler pensioenstelsel is de doorsneepremie. De doorsneepremie speelt een belangrijke rol in de discussie rondom de houdbaarheid van ons stelsel. Vooral jongeren en zzp'ers hebben veel kritiek op de doorsneepremie. Hieronder lichten wij de discussie rondom de doorsneepremie nader toe.

Doorsneepremie

De doorsneepremie is één van de voornaamste kenmerken van ons huidige collectieve en solidaire pensioenstelsel. Door het hanteren van een doorsneepremie betaalt elke deelnemer, ongeacht geslacht, leeftijd, burgerlijke staat of gezondheid dezelfde premie. In de doorsneepremie zitten dus verschillende soorten solidariteit. Maar één van deze vormen krijgt vaak de meeste kritiek, ook van zzp'ers, namelijk de leeftijdssolidariteit.

Jongeren betalen door het hanteren van een doorsneepremie meer premie dan actuariael nodig is, ouderen betalen minder premie dan actuariael nodig is. Er is hier dus sprake van solidariteit van jong naar oud. Het omslagpunt van de doorsneepremie ligt rond de 45 jaar. De kritiek die veelal door zzp'ers geuit wordt met betrekking tot de doorsneepremie is dat zij als jongere werknemer jarenlang te veel premie hebben betaald en op het moment dat zij zelfstandig worden (vaak rond hun 40e) de voordelen van de doorsneepremie niet meer kunnen genieten. Op het moment dat zij, mits ze nog actief zouden zijn gebleven in een verplicht gestelde pensioenregeling, minder premie zouden zijn gaan betalen dan de actuariael benodigde premie, verlaten zij het pensioenfonds. De kritiek die door deze groep dan ook wordt gegeven is dat zij nooit meer iets terugziet van het teveel betaalde aan premie in hun jonge jaren.

De doorsneepremie biedt echter een aantal voordelen.

- Een euro pensioen kost voor een oudere deelnemer net zo veel als een euro pensioen voor een jongere deelnemer. Dankzij de doorsneepremie is er dus geen concurrentienadeel (concurrentie-neutraal) voor ouderen op de arbeidsmarkt op het gebied van pensioen. Daarnaast vindt er ook geen concurrentie plaats tussen bedrijfstakken of bedrijven die overwegend ouderen en overwegend jonge medewerkers in dienst hebben.
- Daarnaast is in de Wet Bpf de doorsneepremie verplicht opgenomen voor verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfondsen.³¹ De doorsneepremie is tevens op Europees niveau een rechtvaardiging voor de verplichtstelling zoals wij die in Nederland kennen. Het Europese Hof is van mening dat de verplichtstelling een inbreuk is op de marktwerking zoals deze vanuit Europa wordt gepropageerd. De verplichtstelling zoals wij deze in Nederlandse pensioensector kennen mag echter gehandhaafd blijven, omdat er in een dergelijk pensioenstelsel sociale doeleinden worden gerealiseerd die niet behaald

³¹ De doorsneepremie wordt overigens ook veel door ondernemingspensioenfondsen, die niet verplicht gesteld zijn, gehanteerd. De doorsneepremie is namelijk veel makkelijker in de uitvoering en communiceert ook veel makkelijker.

worden door marktwerking. Het belangrijkste aspect hierbij is de solidariteit tussen jong en oud, man en vrouw, gezond en ongezond, etc., waarbij de doorsneepremie een belangrijke rol speelt.

Het afschaffen van de doorsneepremie zou dus betekenen dat er geen solidariteit meer op basis van onder andere de leeftijd kan plaatsvinden en dat er een concurrentienadeel voor ouderen op de arbeidsmarkt op basis van pensioenen ontstaat. Het inhuren van een oudere werknemer zal immers duurder worden als zijn pensioenpremies hoger zijn dan die van een jongere werknemer. Ook zal door het verdwijnen van de doorsneepremie op Europees niveau de verplichtstelling onder druk komen te staan en daarmee het hele stelsel zoals wij dit nu kennen, ondermijnen. Daarnaast heeft de overstap naar een stelsel zonder doorsneepremie een grote impact op de huidige regelingen en de hierin opgebouwde pensioenrechten. De overgangsproblematiek die om de hoek komt kijken bij de overgang naar een stelsel zonder doorsneepremie moet dan ook zeker niet worden onderschat.

Het probleem van de doorsneepremie is in onze ogen dan ook voornamelijk een continuïteitsprobleem: het is een probleem voor bijvoorbeeld een zzp'er die rond zijn 40^e stopt met werken in loondienst, voor zichzelf gaat beginnen en niet mag blijven deelnemen in het pensioenfonds. Als deze zzp'er zijn pensioen tot de pensioendatum zou mogen voortzetten in dezelfde pensioenregeling, zal de onevenwichtigheid die ervaren wordt, verdwijnen.

Overigens dient ook nog te worden opgemerkt dat er niet alleen sprake is van solidariteit in de pensioen-cao. Er zitten verschillende kenmerken van solidariteit in de gehele cao; ook solidariteit van oud naar jong. Denk bijvoorbeeld aan opleidingen of scholing die voor jongere werknemers gefinancierd worden door de werkgever.

4.2 Mogelijke oplossingen voor de lange termijn

Premie Pensioeninstelling (PPI)

Een oplossingsrichting die de laatste tijd specifiek in de belangstelling staat is de mogelijkheid om zelfstandigen op vrijwillige basis bij een PPI te laten deelnemen.

Een PPI mag alleen zuivere beschikbare premieregeling uitvoeren en mag zelf geen verzekeringstechnische risico's dragen. Als belangrijke voordelen worden flexibiliteit, transparante pensioenproducten en lage kosten genoemd. Voor de zelfstandige zou de PPI een goede uitkomst kunnen bieden. Enerzijds kan de zelfstandige gebruik maken van de collectiviteit binnen de PPI (en daardoor tegen gunstige voorwaarden pensioen kunnen opbouwen) en anderzijds kan hij de deelname afstemmen op de eigen individuele wensen (zoals deelname op basis van vrijwilligheid, keuzevrijheid en flexibele premie-inleg). Dé oplossing zou men zo zeggen.

Er is alleen een kink in de kabel. De zelfstandige mag helemaal niet deelnemen aan de PPI.

Op grond van de Nederlandse wetgeving mag de PPI namelijk alleen arbeidsgerelateerde pensioenregelingen uitvoeren. Daaronder vallen pensioenregelingen op grond van een pensioenovereenkomst of daarmee gelijkgestelde verplichtstelling van deelneming in een bedrijfstakpensioenregeling en de pensioenregeling op grond van de verplichtstelling van deelneming in een beroepspensioenregeling. Met andere woorden, de PPI mag alleen voor werknemers en zelfstandigen die op grond van de wet Bpf 2000 of de WVB verplicht zijn gesteld, een pensioenregeling uitvoeren.

Op grond van de Europese IORP-richtlijn kwalificeert de PPI zich als een instelling voor bedrijfspensioenvoorziening en mag als zodanig pensioenregelingen aan zelfstandigen aanbieden. De geconstateerde kink in de kabel speelt zich dus af op nationaal niveau. Europeesrechtelijk mag een PPI wel open worden gesteld voor zelfstandigen.³²

De VVD heeft afgelopen zomer aangekondigd met een initiatiefwetsvoorstel te komen waarin het mogelijk wordt gemaakt dat zelfstandigen in een PPI mogen gaan deelnemen. Zelfstandigenorganisaties PZO en FNV Zelfstandigen ondersteunen dit voorstel. Het initiatiefwetsvoorstel is nog niet ingediend, maar wordt wel op korte termijn verwacht.

De werkgroep stelt zich op het standpunt dat de PPI een goede oplossingsrichting kan zijn. Omdat de PPI geen verzekeringstechnische risico's mag dragen, is er in beginsel ook geen probleem met betrekking tot "antiselectie". Eventuele verzekeringen voor premievrijstelling of nabestaandenvoorziening kunnen facultatief aangeboden worden. Als het gaat om het aspect "betaalbaarheid" dan moet opgemerkt worden, dat indien op latere leeftijd wordt deelgenomen aan de PPI, er een navenant hoge premie nodig zal zijn om tot substantiële pensioenopbouw te komen, uiteraard gemaximeerd op de fiscale DC-premiestaffel. Het voordeel van de PPI daarbij is, dat een lagere premie-inleg mogelijk zou moeten zijn. Dit kan door adequate pensioenplanners en communicatie ondersteund worden.

Daarbij wordt wel de belangrijke notie gemaakt dat de PPI een tweedepijlerpensioenuitvoerder is. De werkgroep is van mening dat als zelfstandigen tot een PPI worden toegelaten, zij dan ook tot de andere tweedepijlerpensioenuitvoerders toegelaten moeten worden.

Vrijwillige aansluiting

De gedachte is dan dat zelfstandigen zich op vrijwillige basis bij tweedepijleruitvoerders mogen aansluiten. Dit leidt tot een level playing field onder de tweedepijleraanbieders. Onderdeel van dit level playing field is de mogelijkheid van vrijwillige aansluiting van zelfstandigen bij een bedrijfstakpensioenfonds. Anders dan bij vrijwillige voortzetting geldt dan niet de eis dat hij eerder als werknemer in die bedrijfstak moet hebben gewerkt. Bepalend moet zijn de bedrijfstak waarin de zelfstandige arbeid verricht; net zoals dat voor de werknemer geldt. Voordeel van vrijwillige aansluiting is dat de zuiverheid van de domeinafbakening bewaard blijft; alleen zelfstandigen binnen de bedrijfstak mogen vrijwillig aansluiten. Ook bij vrijwillige aansluiting kan de zelfstandige die op latere leeftijd de overstap van de dienstbetrekking naar het vrije ondernemerschap maakt, in de pensioenregeling van zijn sector (blijven) deelnemen. Vrijwillige aansluiting past daarnaast ook prima bij het beeld dat 45% van de zzp'ers hybride ondernemer is. Hij kan dan over zijn arbeid als zzp'er hetzelfde pensioen opbouwen als over zijn arbeid uit dienstbetrekking.

Het zou interessant zijn te onderzoeken op welke wijze bedrijfstakpensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen deze toegang zouden kunnen en willen regelen.³³ Op dit moment is vrijwillige aansluiting in de tweede pijler niet mogelijk (zowel in de PPI niet als bij een bedrijfstakpensioenfonds niet). Hiervoor zijn enige aanpassingen in de wet vereist. Wel geldt dat nog enkele aspecten nader moeten worden onderzocht, zoals het afbakenings- en het solidariteitsissue.

De vraag of zelfstandigen tot een PPI mogen toetreden, moet daarom breder worden getrokken en onderdeel uitmaken van de veel bredere vraagstelling of het tweedepijlerstelsel een oplossing kan

³² E. Lutjens, De PPI ook voor zelfstandigen?, VU Expertisecentrum Pensioenrecht, 11 november 2011.

³³ Mogelijk kan het pensioenfonds een tweede regeling voor zzp'ers naast de basisregeling voor werknemers aanbieden, met aangepaste voorzieningen voor nabestaanden- en arbeidsongeschiktheidspensioen. Tevens kan het pensioenfonds in tegenstelling tot het PPI de uitkeringsfase voor zijn rekening nemen.

bieden voor de pensioenproblematiek van zelfstandigen. De vraag of pensioen onderdeel moet blijven van een (collectieve) arbeidsovereenkomst of dat er bijvoorbeeld een stelsel moet komen dat voor iedereen, ongeacht de arbeidsverhouding, toegankelijk moet zijn (het zogenoemde 'arbeidsvormneutraal pensioen'), speelt hierbij een belangrijke rol.

De Algemene Pensioeninstelling (API)

Een andere recente ontwikkeling op de pensioenmarkt is de ontwikkeling van een Algemene Pensioeninstelling (API). De API is een (ondernemings)pensioenfonds dat meerdere pensioenregelingen uitvoert waarvan de vermogens gescheiden zijn ('ringfencing'). De thans bestaande domeinafbakening verdwijnt hiermee, zodat ondernemingen met een pensioenregeling deze mogen onderbrengen bij een API-pensioenfonds van hun keuze.

In de brief van 28 juni 2012 heeft de minister van SZW de eerste contouren geschetst van het pensioenfonds dat als API kan gaan optreden.³⁴ Hoewel deze brief hiervoor geen concrete en directe invalshoeken biedt, kan de Algemene Pensioeninstelling (API) mogelijk op termijn ook interessante perspectieven voor het zelfstandigendossier bieden. Net als bij de PPI is de zelfstandige vooralsnog niet toegelaten tot deelname aan de API, omdat ook de API alleen arbeidsgerelateerde pensioenregelingen uit mag voeren. Mochten de fiscaliteit en de Pensioenwet aangepast worden, zodat ook zzp'ers pensioen in de tweede pijler mogen opbouwen, dan zou men zzp'ers bijvoorbeeld in een 'ring' kunnen laten toetreden, bijv. via een belangenorganisatie van zzp'ers. Er dient hierbij echter te worden opgemerkt dat de PPI en de API niet zijn opengesteld voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfonds. Hierdoor rijst de vraag wat er dan gebeurt met de groep zzp'ers die in een bepaalde bedrijfstak valt.

Voor een uitgebreide discussie over de API verwijzen wij naar de verwachte notitie van de werkgroep API van de Pensioenfederatie.

Een eigen zzp pensioenfonds

Zzp'ers willen graag gebruikmaken van de voordelen die een pensioenfonds te bieden heeft, namelijk de collectiviteit, waardoor kosten relatief laag gehouden kunnen worden, en risicodeling. Ook de beveiliging van de pensioenopbouw bij faillissement of aanvragen van bijstand kan nog een rol spelen. Daarnaast willen zij wel graag een bepaalde mate van keuzevrijheid behouden met betrekking tot hun pensioenopbouw. Als men deze aspecten in het achterhoofd houdt, komt men bij de keuze voor een pensioenregeling voor een eigen zzp-pensioenfonds uit bij een DC-regeling. Waarom een DB-regeling voor een exclusief pensioenfonds voor zzp'ers, waarbij deelneming in de regeling op vrijwillige basis is, minder geschikt is, schetsen wij hieronder.

Bij de oprichting van een pensioenfonds met een DB-regeling dat enkel voor zzp'ers is bedoeld, moet rekening gehouden worden met de volgende aspecten. Zelfstandigen hebben wisselende inkomsten. Een pensioenregeling voor zzp'ers zou daarom bij voorkeur een regeling zijn waarbij een variabele bijdrage mogelijk is.³⁵ Het risico hierbij is dan wel dat zzp'ers toch weer te weinig pensioen gaan opbouwen. 'Voor het pensioenfonds impliceert een variabele premie dat de aangroei van het te beleggen vermogen minder goed valt te voorspellen. De 'funding' van de portefeuille zal afhangen

³⁴ Kamerstukken II, 2011/12, 32 043, nr. 117.

³⁵ Flexibiliteit in een zzp-pensioenoplossing moet vooral inspelen op specifieke karakteristieken van zzp'ers, zoals een variërend inkomen en flexibiliteit in de pensioendatum. Flexibiliteit in de premie, zoals het tijdelijk stopzetten van de premiebetaling, eenmalige stortingen en een flexibele premie, is hiervan een voorbeeld. Ook moet het mogelijk zijn om extra stortingen te doen als een ontoereikend pensioen wordt geconstateerd. Flexibiliteit in de uitkeringsfase moet combinaties van werken en pensioen genieten mogelijk maken. Sommige zzp'ers zullen misschien wel nooit helemaal met pensioen gaan (denk aan consultants of klusjesmannen). F. van der Lecq, A. Oerlemans, 2009.

van het aantal deelnemers, de conjunctuur en eventuele asymmetrische schokken in de sectoren waar verhoudingsgewijs veel zzp'ers actief zijn. Dit maakt een goed asset-liabilitymanagement (ALM) erg belangrijk.³⁶

Als de deelnemers van een zzp-pensioenfonds op vrijwillige basis kunnen deelnemen, moet het fonds daarnaast ook rekening houden met onverwacht vertrek van de deelnemers. Ook hierdoor kunnen zich fluctuaties in het belegde collectieve vermogen voordoen. Hier staat echter tegenover dat een zzp'er niet uit het zzp-pensioenfonds hoeft te stappen als hij de overstap maakt naar een andere sector. De zzp'er kan zijn deelname aan het pensioenfonds dan gewoon voortzetten. Daarnaast moet bij vrijwillige deelname rekening gehouden worden met adverse selectie. Bij voldoende deelname aan het fonds kunnen de hierboven geschetste onzekerheden zich uitmiddelen, zodat er een redelijke inschatting kan worden gemaakt van de premie-inleg. Maar er zal altijd rekening gehouden moeten worden met de conjunctuurgevoeligheid van de inkomsten van zzp'ers, de demografische opbouw van het deelnemersbestand en asymmetrische schokken.

In het verleden is in de derde pijler geëxperimenteerd met eigen pensioenfondsen voor zzp'ers. Gebleken is dat hier maar zeer weinig animo voor bestaat. Men kan zich dus afvragen of dit in de tweede pijler anders zal zijn. Wat zijn dan de voordelen van de tweede pijler ten opzichte van de derde pijler dat zzp'ers nu wél zouden willen toetreden tot een eigen fonds in de tweede pijler, behoudens het feit dat een tweedepijleruitvoerder onder de vpb-vrijstelling valt?³⁷

Resumerend

Als wij naar de oplossingen voor de lange termijn kijken, moeten we ons niet alleen afvragen wat de beste optie voor de zzp'er zou zijn, maar ook voor wie de tweede pijler eigenlijk bedoeld is. In de tweede pijler bouwen werknemers pensioen op via hun werkgever. Er is hier dus sprake van een arbeidsrelatie waarbij pensioen een onderdeel is van de arbeidsovereenkomst. Bij een zzp'er is dit niet het geval³⁸. We moeten ons dus afvragen of we de tweede pijler zoals wij deze nu kennen ook open willen stellen voor deze groep, of misschien wel voor alle witte vlekken (arbeidsvormneutraal pensioen), omdat dit de huidige aard van de tweede pijler voorbij gaat. De discussie of zzp'ers pensioen op zouden moeten kunnen bouwen in de tweede pijler, is tevens onderdeel van de bredere discussie hoe ons stelsel er in de toekomst uit moet komen te zien.

Gezien de voorkeuren die zzp'ers hebben voor hun pensioenopbouw (vrijwilligheid en flexibiliteit) ligt het voor de hand deze groep in een PPI onder te brengen.

Als belangrijke voordelen van de PPI worden flexibiliteit, transparante pensioenproducten en lage kosten genoemd. Voor een zzp'er zou de PPI dus een goede uitkomst kunnen bieden. Enerzijds kan de zzp'er gebruik maken van de collectiviteit binnen de PPI (en daardoor tegen gunstige voorwaarden pensioen opbouwen) en anderzijds kan hij de deelname afstemmen om de eigen individuele wensen (zoals deelname op basis van vrijwilligheid, keuzevrijheid en flexibele premie-inleg).³⁹

³⁶ 'Zelfstandigen zonder pensioen', Fieke van der Lecq en Alwin Oerlemans, Netspar Nea Papers, 2009, p. 40-41.

³⁷ Vpb = Vennootschapsbelasting.

³⁸ De deelnemers van een beroepspensioenfonds zijn hoofdzakelijk zelfstandigen. Er is hier dus geen sprake van een arbeidsverhouding, de deelnemers van de pensioenregeling zijn tegelijkertijd werkgevers. Zij vallen onder een verplicht gestelde pensioenregeling omdat daar voldoende draagvlak voor is binnen hun beroepsgroep.

³⁹ Wel werpt dit dan de beleidsmatige vraag op dat als zelfstandigen in een PPI mogen deelnemen, waarom ze dan niet bij andere tweedepijleruitvoerders op vrijwillige basis mogen deelnemen. Naar de mening van de werkgroep zou openstelling van de PPI voor zelfstandigen moeten leiden tot openstelling van alle tweedepijleruitvoerders, teneinde een level playing field te creëren.

Wellicht dat de API in de toekomst ook mogelijkheden biedt voor pensioenopbouw onder zzp'ers. Er zijn echter wel wetswijzigingen nodig, voordat zzp'ers pensioen mogen opbouwen in de tweede pijler. In elk geval dient er in een zzp-regeling sprake te zijn van een DC-regeling.

5. Conclusies en aanbevelingen

- Neem het probleem serieus. Er is een mismatch tussen het aanbod van en de vraag naar pensioenvoorzieningen voor zzp'ers. Zzp'ers bouwen hierdoor onvoldoende pensioen op.
- Zzp'ers hebben voornamelijk behoefte aan vrijwilligheid, flexibiliteit (in premie en pensioenopbouw) en lage kosten. Zij zouden graag (meer) gebruik willen maken van de voordelen die pensioenfondsen te bieden hebben zoals de collectiviteit en solidariteit. Ook biedt de beveiliging van de pensioenopbouw bij faillissement of aanvragen van bijstand meer zekerheid voor de pensioenopbouw van zzp'ers.
- Pensioenfondsen in de tweede pijler hebben beperkingen in wat zij kunnen en willen betekenen voor zzp'ers. Een belangrijke beperking is dat 'vrijwilligheid' en 'flexibiliteit' sleutelwoorden zijn bij de invulling van de behoeften van zzp'ers. In de tweede pijler zijn de 'verplichtstelling' en 'onderlinge solidariteit' leidend. Deze mismatch kunnen we niet zonder meer wegnemen.
- Er zijn echter ook mogelijkheden!
- **Oplossingen voor de korte termijn:** Maak de 10-jaars vrijwillige voortzetting eenvoudiger in de uitvoering en aantrekkelijker voor de doelgroep.

Hoewel de vrijwillige voortzetting slechts toegankelijk is voor een beperkte groep zzp'ers (degenen die in dienstverband pensioen hebben opgebouwd bij een pensioenfonds) lijkt uitbreiding van de vrijwillige voortzetting naar een product dat meer aansluit bij de behoefte van de zzp'er het meest voor de hand te liggen als kortetermijnoplossing voor het pensioenvraagstuk van zzp'ers. Dit kan uitbreiding in de tijd betekenen (bijv. 10 jaar uitbreiden naar onbepaalde tijd) en qua vormgeving van het product. Pensioenfondsen kunnen hiermee het voortouw nemen en hiermee aangeven dat zij het pensioenvraagstuk van zzp'ers belangrijk vinden. Wij realiseren ons dat de beslissing om een regeling aan te passen niet aan pensioenfondsbestuurders is, maar op de arbeidsvoorwaardentafel ligt. Sociale partners hebben onlangs in de SER aangegeven iets te willen regelen voor zzp'ers. Het uiteindelijke besluit hiervoor ligt echter op sector-, ondernemings-, of beroepsgeotenniveau. Daarnaast zijn er fiscaal gezien nog enkele obstakels om de regeling uit te breiden.

Het Federatiebestuur zou deze boodschap kunnen onderstrepen en als boodschap aan zijn achterban meegeven. Eventueel kan een werkgroep zich specifiek richten op dit onderwerp en de mogelijkheden van de uitbreiding van de vrijwillige voortzetting onderzoeken.

- **Oplossing voor de lange termijn:** Neem de discussie rondom de pensioenbehoefte van zzp'ers mee in de algehele discussie rondom de toekomst van het pensioenstelsel.

Als wij naar de oplossingen voor de lange termijn kijken, moeten we ons niet alleen afvragen wat de beste optie voor de zzp'er is, maar ook voor wie de tweede pijler eigenlijk bedoeld is. In de tweede pijler bouwen werknemers pensioen op via hun werkgever. Er is hier dus sprake van een arbeidsrelatie waarbij pensioen een onderdeel is van de arbeidsovereenkomst. Gelijktijdig moet worden geconstateerd

dat de arbeidsverhoudingen veranderen. De vraag is of de tweede pijler zich niet moet mee-ontwikkelen met deze ontwikkelingen in de arbeidsmarkt. De vraag is dan tevens of het arbeid-gerelateerde pensioen uitsluitend het domein van de arbeidsovereenkomst moet zijn, of dat over de arbeid die buiten dit domein wordt verricht ook pensioen in de tweede pijler opgebouwd zou moeten kunnen worden. Moet pensioenopbouw in de tweede pijler arbeidsvormneutraal worden?

De discussie, of zzp'ers pensioen op zouden moeten kunnen bouwen in de tweede pijler, is tevens onderdeel van de bredere discussie hoe ons stelsel er in de toekomst uit moet komen te zien.

De werkgroep beveelt aan om de pensioenbehoefte van zzp'ers mee te nemen in de algehele discussie rondom de toekomst van het pensioenstelsel. Vragen zoals 'voor wie is de tweede pijler bedoeld' en 'in hoeverre hebben de overheid of pensioenfondsen een zorgplicht voor de pensioenopbouw van zzp'ers' spelen hierbij ook een rol. Sta in dit kader als sector ook open voor toetreding van zzp'ers tot de PPI en de API.