

REACTIE INTERNETCONSULTATIE

DATUM: 9 februari 2021

ONDERWERP: Reactie van de Pensioenfederatie op de consultatiewet Toekomst pensioenen, onderdeel: *Experimenteeruimte pensioensparen voor zelfstandigen (11.b)*

De Pensioenfederatie constateert dat de voorliggende experimenteerbepaling die juist bedoeld is om een variëteit aan experimenten mogelijk te maken, daarvoor ontoereikend is. De Pensioenfederatie vindt het een dure en gemiste kans als de reeds door sociale partners, zelfstandigenorganisaties en pensioenuitvoerders ontwikkelde experimenten met diverse vormen van vrijwillige aansluiting niet alsnog mogelijk worden gemaakt. Bovendien levert het een aanzienlijk tijdverlies op. Het maatschappelijk belang om te komen tot een pensioenoplossing voor zelfstandigen brengt met zich mee, dat niet nog jaren kan worden gewacht met het nemen van effectieve maatregelen.

1. Inleiding

De Pensioenfederatie heeft kennis genomen van de door de regering in consultatie gegeven Wet toekomst pensioenen dat strekt tot herziening van de tweede pijler van het pensioenstelsel. In de consultatieversie is onder meer experimenteerwetgeving ten behoeve van het pensioensparen voor zelfstandigen opgenomen. Volgens het kabinet worden de huidige pensioenopbouw mogelijkheden te weinig door zelfstandigen gebruikt. Hierdoor lopen zij het risico van een grote inkomensterugval bij pensionering. Het kabinet ervaart dit als een zorgelijke ontwikkeling en wil bezien hoe de pensioenopbouw van zelfstandigen kan worden gestimuleerd.

Vanuit verschillende sectoren wordt al enige tijd door sociale partners, zelfstandigenorganisaties en pensioenuitvoerders nagedacht over experimenten waarin zelfstandigen kunnen meedoen in de tweede pijler. Zo overwegen onder meer de pensioenfondsen Bouw, PFZW, ABP en PGB om voor zelfstandigen experimenten te doen met diverse vormen van vrijwillige aansluiting. Het kabinet heeft aangegeven dat het dergelijke initiatieven wil ondersteunen door in de Pensioenwet een experimenteerbepaling op te nemen waarmee wettelijke ruimte wordt geboden die deze experimenten in

- de tweede pijler mogelijk maken. Op dit moment kunnen zelfstandigen alleen in de tweede pijler pensioen opbouwen als zij onder de verplichtstelling van een verplicht gesteld bedrijfstakpensioen (zoals bij het bedrijfstakpensioenfonds Schilders) of een beroepspensioenregeling vallen, dan wel door vrijwillige voortzetting van de pensioenregeling waaraan zij eerder als werknemer deelnamen.

De Pensioenfederatie is in algemene zin positief over de bereidheid van de regering om experimenten mogelijk te maken. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet om tot een oplossing te komen voor het maatschappelijk vraagstuk van pensioenopbouw door zelfstandigen. Het toegankelijker maken van de tweede pijler voor zelfstandigen met een aantrekkelijke regeling die bij hen past, kan daar ons inziens aan bijdragen. Wij constateren dat daarvoor zowel sociaal (Pensioenakkoord 2019) alsook politiek (verkiezingsprogramma's) breed draagvlak is.

2. Separate reactie op de experimenteerbepaling

De Pensioenfederatie constateert dat het in consultatie gegeven wetsvoorstel diverse onderwerpen uit het Pensioenakkoord van 2019 bevat die weliswaar met elkaar samenhangen, maar tegelijkertijd ook een eigenstandige betekenis hebben binnen het pensioenstelsel. Om de diverse belangrijke onderdelen van de stelselherziening voldoende aandacht te geven en tegelijk de leesbaarheid van de input te bevorderen, reageert de Pensioenfederatie in separate stukken op de volgende onderdelen:

- Ouderdomspensioen
- Nabestaandenpensioen
- Arbeidsmarkt, ZZP-experimenten
- Opvolging evaluatie wet pensioencommunicatie

De onderhavige reactie ziet op het onderdeel '*experimenteerruimte pensioensparen voor zelfstandigen*' dat in hoofdstuk 11.b van het wetsvoorstel aan de orde komt. Daarbij merken wij op dat wij pensioensparen door zelfstandigen zien als een arbeidsmarkt gerelateerd thema. Bovendien worden de experimenten volgens de voorgestelde experimenteerbepaling binnen het huidige pensioencontract uitgevoerd en (lijken te) daarmee los te staan van de introductie van het nieuwe systeem, waarin uitsluitend nog sprake is van premieovereenkomsten. Onze keuze voor een separate reactie op dit onderdeel komt uit die overwegingen voort.

3. Meer opties benutten voor vrijwillige aansluiting

De voorliggende experimenteerbepaling in de Pensioenwet maakt het mogelijk dat zelfstandigen op beperkt vrijwillige basis kunnen aansluiten bij een pensioenregeling in de tweede pijler. Maar juist in die *beperkte* vrijwilligheid schuilt de tekortkoming van het door de regering voorgestelde experiment. De regering verwijst in haar Kamerbrief van (onder meer) 6 juli 2020 over de uitwerking van het Pensioenakkoord naar de afspraken die zijn gemaakt over pensioenopbouw door zelfstandigen en het onderzoeken van onder meer de mogelijkheid van ‘auto enrollment’ met opting out voor zelfstandigen. Maar in het voorgestelde wettelijke experimenteerkader wordt ‘auto enrollment’ niet genoemd en wordt, ondanks de concrete voorstellen vanuit pensioenfondsen, juist die vorm van vrijwillige aansluiting nu niet mogelijk gemaakt. Dat vinden wij een tekortkoming van het voorstel. Te meer aangezien automatische deelname met opting out in het buitenland succesvoller is gebleken dan opting-in varianten en daardoor in onderhavig verband juist interessant is om in een aanbod vanuit de tweede pijler mee te experimenteren.

De Pensioenfederatie is van mening dat het in een experimenteerfase essentieel is om zoveel mogelijk verschillende opties voor vrijwillige aansluiting te onderzoeken, zodat kan worden verkend wat het beste werkt voor zelfstandigen. Het is immers de bedoeling dat de experimenten bruikbare inzichten kunnen opleveren voor de zoektocht naar een permanente oplossing voor het vraagstuk van pensioensparen. Daarmee zetten we belangrijke stappen richting een structurele verbetering van de pensioentoeegang voor zelfstandigen. Indien nu uitsluitend een beperkte vorm van vrijwillige aansluiting wordt gefaciliteerd en geen variaties zoals automatische deelname met opting out mogelijk zijn, dan missen we straks de inzichten die nodig zijn voor een structurele oplossing. De Pensioenfederatie constateert dan ook dat de voorliggende experimenteerbepaling die juist bedoeld is om een variëteit aan experimenten mogelijk te maken, daarvoor nu ontoereikend is. De Pensioenfederatie vindt het een dure en gemiste kans als de reeds door sociale partners, zelfstandigenorganisaties en pensioenuitvoerders ontwikkelde experimenten met diverse vormen van vrijwillige aansluiting niet alsnog mogelijk worden gemaakt. Bovendien levert het een aanzienlijk tijdverlies op. Het maatschappelijk belang om te komen tot een pensioenoplossing voor

- zelfstandigen, brengt met zich mee dat niet nog jaren kan worden gewacht met het nemen van effectieve maatregelen.

4. Ruimer wettelijk experimenteerkader

Het kader voor de experimenten zoals dat nu door de regering wordt voorgesteld, waarbij bovendien uitsluitend sprake is van afwijkingen van de Pensioenwet, sluit niet aan bij het doel dat beoogd wordt met de experimenten en bij wat experimenten nodig hebben. Het kader is daarmee te beperkt. Van een aantrekkelijk product voor zelfstandigen kan op deze manier geen sprake zijn. Een ruimere afwijking van de huidige wettelijke kaders is noodzakelijk. De Pensioenfederatie acht het anders hoogstwaarschijnlijk dat met het voorgestelde kader geen van de ontwikkelde experimenten bij pensioenfondsen kan starten.

Via de experimenteerbepaling van artikel 150a wordt bij algemene maatregel van Bestuur geregeld van welke bepalingen van de Pensioenwet tijdens de experimenteelperiode mag worden afgeweken. Deze bepaling biedt een wettelijke grondslag voor de experimenteerruimte die bij lagere regelgeving nader wordt uitgewerkt. Uit de tekst van artikel 150a lid 1 volgt, dat het doel van de experimenteernetgeving is om het sparen voor de oude dag onder zelfstandigen te stimuleren. De Pensioenfederatie meent dat in de toelichting op deze bepaling een meer zorgvuldige verwoording van de doelstelling te lezen is. Daarin staat namelijk beter verwoord dat wordt onderzocht wat de effecten zijn van de mogelijkheid voor zelfstandigen om deel te nemen aan een pensioenregeling in de tweede pijler en of dit het sparen voor de oude dag onder zelfstandigen stimuleert. Die doelstelling kan de Pensioenfederatie onderschrijven.

In het experiment kan worden afgeweken van de artikelen 3 (toegang tot de Pensioenwet en daarmee tot pensioenuitvoerders die onder de Pensioenwet vallen), 17 (tijdsevenredige verwerving pensioenaanspraken), 65 (afkoop) en 70 (waardeoverdracht) Pensioenwet. Afwijking van de huidige wetgeving is onvoldoende mogelijk gemaakt waardoor automatische deelname niet mogelijk is en de randvoorwaarden voor het zorgvuldig uitvoeren van de experimenten niet worden vervuld. Dat wringt omdat we juist met een eenvoudig, toegankelijk en hanteerbaar pensioenproduct zelfstandigen willen mobiliseren om voor pensioen te sparen.

- Pensioenfondsen hebben samen met zelfstandigenorganisaties verschillende varianten bedacht waarmee drempels voor pensioensparen kunnen worden weggenomen voor zelfstandige ondernemers. Juist vanwege de onzekere inkomsten van veel zelfstandig ondernemers, kan alleen met een passend product pensioensparen voor hen aantrekkelijk worden gemaakt. Bijvoorbeeld door het bieden van administratief gemak en flexibiliteit op inleg. Ook het mogelijk maken van automatische deelname met opt out kan de drempel voor zelfstandigen verlagen, waarbij de keuze van de zelfstandige om niet deel te nemen in dit geval ook eenvoudig kenbaar wordt door het uitgangspunt van 'geen premie, geen recht'. Voor een aantrekkelijk en toegankelijk pensioenproduct zijn met name de hoeveelheid administratieve handelingen die nodig zijn voor aanmelden, de gegevens die pensioenfondsen kunnen gebruiken, de fiscale regeling en de uitvoeringskosten, een belangrijk aandachtspunt. Om deze tot een wenselijk minimum te brengen is een ruimere afwijking van de Pensioenwet noodzakelijk dan nu voorzien en zijn bovendien wijzigingen nodig zijn van fiscale wetgeving, de Handelsregisterwet en de Wet privatisering ABP. Dat wordt hierna nader toegelicht.

5. Noodzakelijke randvoorwaarden voor de experimenten

Deelname aan de tweede pijler moet bijdragen aan het verbeteren van de mogelijkheden van de pensioenopbouw door zelfstandigen. Dat vergt een toereikende inrichting van de experimenten en daarvoor is een aanpassing van het wetsvoorstel nodig dat leidt tot (1) een forfaitair vrijgesteld bedrag voor zelfstandigen, (2) automatische gegevensuitwisseling, (3) een passend pensioenproduct, (4) voortzetting opbouw en (5) de mogelijkheid van opting out-deelname naast opting in. Daarvoor zien wij de volgende randvoorwaarden als noodzakelijk om wettelijk te regelen:

1. Forfaitair vrijgesteld bedrag:

Voorkom administratieve rompslomp bij aanmelding voor zelfstandigen ten aanzien van de fiscaliteit. Dit leidt er namelijk toe dat zelfstandigen in grote getalen afhaken bij het aanmeldproces. Gevolg is dat er te grote drempels blijven bestaan voor pensioensparen. Zonder een oplossing voor dit probleem, zullen we er niet in slagen de deelnamepercentages te verhogen bij de experimenten. De t-3 constructie, waarbij de pensioenopbouw voor zelfstandigen mede wordt bepaald op basis van de fiscale winst van 3 jaar geleden (t-3) biedt daartoe geen oplossing en

- brengt pensioensparen door zelfstandigen juist verder uit het zicht. Het maakt het juist ingewikkelder doordat meer drempels worden opgeworpen voor zelfstandigen om deel te nemen. Bovendien zien we dat door de aanhoudende Covid-19 situatie de inkomens van zelfstandigen in ieder geval over een periode van twee jaar zeer fluctueren. De oplossing kan wel worden gevonden in het mogelijk maken van een forfaitair vrijgesteld bedrag (collectieve toetsing gebruikelijk loon conform werkwijze dga's in plaats van individuele toetsing). Door middel van een standaard forfaitair bedrag kan in de experimenten daadwerkelijk worden onderzocht wat werkt voor zelfstandigen. Wij zien het dan ook als een randvoorwaarde voor de experimenten.

2. Automatische gegevensuitwisseling:

Voor het realiseren van automatische deelname met opting out is een efficiënte toegang tot gegevens een noodzakelijke randvoorwaarde. De Pensioenfederatie is van mening dat een uitwisseling van gegevens met de Kamer van Koophandel op basis van burgerservicenummers nodig is voor een efficiënte uitvoering. Daarvoor dient een afwijking van artikel 28, eerste lid van de Handelsregisterwet mogelijk te zijn. Daarin voorziet het voorliggende experimenteer kader nu niet. Zelfstandig ondernemers staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. De Kamer van Koophandel administreert zowel de persoonsgegevens als bedrijfsgegevens in het Handelsregister. Pensioenuitvoerders mogen gebruikmaken van het burgerservicenummer op grond van artikel 94 Pensioenwet. Er vindt dan ook reeds met diverse instanties gegevensuitwisseling plaats op basis van het burgerservicenummer, zoals bijvoorbeeld met het UWV over arbeidsongeschiktheid. Indien pensioenuitvoerders pensioen kunnen aanbieden aan zelfstandig ondernemers (zoals dat bijvoorbeeld bij het bedrijfstakpensioenfonds Schilders al aan de orde is), dan vinden wij het voor de uitvoering van het experiment in de rede liggen om ook gegevensuitwisseling op burgerservicenummers te faciliteren met de Kamer van Koophandel. Alleen met een dergelijke efficiënte toegang tot de benodigde gegevens kan automatische deelname met opting out van zelfstandigen worden gerealiseerd. Andere vormen van gegevensuitwisseling zijn niet opportuun want leiden tot een onwenselijke intensieve uitvoering. Indien automatische gegevensuitwisseling niet mogelijk wordt gemaakt is een experiment van automatische deelname met opting out niet haalbaar.

3. Passend pensioenproduct voor zelfstandigen:

Voor zelfstandigen dient een pensioenproduct aangeboden te worden dat past bij de situatie van zelfstandig ondernemers. Voor hen bestaat als gevolg van schommelingen in het inkomen immers een veel grotere onzekerheid over de bestedingsruimte dan bij werknemers. De mogelijkheid van een flexibele inleg houdt daar rekening mee en maakt de drempel voor deelname door zelfstandigen aanzienlijk lager. Aan de hand van de experimenten kan worden gemeten of dit soort maatregelen daadwerkelijk leidt tot meer pensioensparen. Om flexibiliteit op een goede wijze in te kunnen passen is enige ruimte wenselijk om af te wijken van het principe dat de pensioenpremie altijd direct moet worden aangewend voor een pensioeninkoop. Ook uitgesteld inkopen van pensioenaanspraken dient binnen de experimenten voor zelfstandigen mogelijk te worden gemaakt. Daarnaast behoeft de mogelijkheid van het aanbieden van een nabestaandenpensioen aan zelfstandigen, nadere studie. Het voorliggende voorstel maakt onvoldoende duidelijk welke ruimte daartoe binnen de experimenten kan worden geboden.

4. Voortzetting opbouw gedurende experiment:

Zelfstandig ondernemers die eenmaal meedoen aan het experiment, mogen gedurende de duur van het experiment pensioen blijven opbouwen, zonder dat hier nieuwe administratieve rompslomp voor komt te gelden. Op deze manier ontstaat er een middenweg tussen de regels bij verplichte deelname (deze stopt zodra het contract afloopt) en de vrijwillige voortzetting (zelfstandigen mogen maximaal 10 jaar hun pensioenopbouw voortzetten, ongeacht in welke sector men werkzaam is als zelfstandige na de beëindiging van het dienstverband). Juist omdat de Pensioenwet deze mogelijkheid ook nu al biedt, ontstaan hier geen risico's op het gebied van de taakafbakeningsregels.

5. Opting in en opting out experimenten:

Om tot een structurele oplossing te kunnen komen voor het vraagstuk van pensioensparen door zelfstandigen is het, zoals gezegd, wenselijk om te experimenteren met meer dan slechts één vorm van vrijwillige aansluiting. Het stimuleren van pensioensparen kan immers een extra

- duwtje in de rug nodig hebben. Juist de mogelijkheid van automatische deelname met opting out kan laten zien of dat extra duwtje succesvol is. Gedragseconomisch onderzoek laat namelijk zien, dat deze variant tot interessante resultaten kan leiden. De Pensioenfederatie vindt het dan ook essentieel dat naast opt in ook automatische deelname met opting out als experiment kan worden uitgevoerd, zodat we over vijf jaar niet slechts één, maar het gehele palet aan ervaringen kunnen bezien. De door de Tweede Kamer aangenomen motie Smeulders/Van Dijk van november 2020 roept de regering ook op om experimenten met het automatisch meedoen aan een pensioenregeling, mogelijk te maken. Automatische deelname met opting out vergt een fiscale facilitering en automatische gegevensuitwisseling zoals uiteengezet onder respectievelijk 1 en 2 van de essentiële voorwaarden.

6. Oproep aan minister

De Pensioenfederatie roept de regering op om alsnog wettelijk in de vijf hierboven genoemde noodzakelijke randvoorwaarden te voorzien. Alleen met een variëteit aan experimenten die onder de juiste voorwaarden zijn vormgegeven, kunnen we voldoende zicht krijgen op wat de effecten zijn van de mogelijkheid voor zelfstandigen om deel te nemen aan een pensioenregeling in de tweede pijler en of dit het sparen voor de oude dag onder zelfstandigen stimuleert. Zo komt een oplossing voor het maatschappelijke vraagstuk van pensioenopbouw door zelfstandigen dichterbij.

Tot slot merken we nog op dat de voorziene looptijd van ten hoogste van vier jaar voor de experimenten, feitelijk zal betekenen dat de experimenten maar drie jaar zullen duren. Immers uiterlijk negen maanden voor het einde van de experimenten dient de minister al een verslag over de doeltreffendheid, effecten en zijn standpunt te sturen naar Tweede en Eerste Kamer. Dat maakt de doorlooptijd voor de beoogde experimenten erg kort. Wij verzoeken de regering dan ook om de feitelijke looptijd met een jaar te verlengen zodat effectief over een periode van vier jaar ervaringen opgedaan kunnen worden. Dat biedt een goede basis om de mogelijkheden en haalbaarheid van een structurele regeling voor zelfstandigen te kunnen bezien.