

Bron: E.H.M. Hirsch Ballin e.a. (red.), *De toekomst van de sociale zekerheid: de menselijke maat in een solidaire samenleving*, Boom Juridisch, Den Haag, 2021, pp. 133-149.

Betere pensioenen voor zzp'ers

Kees Goudswaard¹

Samenvatting

Er bestaan grote verschillen in sociale bescherming tussen werknemers en zzp'ers. Zo bouwen zzp'ers gemiddeld genomen aanzienlijk minder pensioen op. Verbetering van de pensioenen van zzp'ers staat dan ook hoog op de beleidsagenda. In deze bijdrage wordt de pensioenopbouw van zzp'ers in kaart gebracht en worden beleidsopties en –voorstellen om die pensioenen te verbeteren geanalyseerd. Een eerste toekomstscenario is een pensioenregeling in de tweede pijler specifiek voor zzp'ers, wellicht met automatische deelname en een opt-out. Een dergelijke regeling zal voldoende flexibiliteit moet kennen. Een ander toekomstscenario, in lijn met de voorstellen van de Commissie Borstlap, is een pensioenregeling voor alle werkenden, zowel werknemers als zelfstandigen. Dit zou een stap zijn in de richting van een meer universeel stelsel van sociale zekerheid.

1. Inleiding

De veranderingen op de Nederlandse arbeidsmarkt trekken sterk de aandacht. Dat geldt vooral voor de forse toename van het aantal zelfstandigen, en in het bijzonder zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Inmiddels zijn er – afhankelijk van de gehanteerde definitie – circa 1,2 miljoen zzp'ers en dat aantal stijgt nog steeds. Er bestaan grote verschillen tussen werknemers en zzp'ers in arbeidsrecht en sociale zekerheid. Zzp'ers kennen geen ontslagbescherming of minimumloon en vallen niet onder de werknemersverzekeringen. Ook bouwen zzp'ers niet verplicht pensioen op in de tweede pijler, wat voor ruim 90 procent van de werknemers wel geldt. Dat leidt ertoe dat zzp'ers gemiddeld genomen minder pensioen opbouwen dan werknemers. Voor relatief veel zelfstandigen kan het pensioen als ontoereikend worden gekwalificeerd, uitgaande van de norm van een pensioen van 70 procent van het gemiddelde inkomen. Als gevolg van de coronacrisis zal het beeld ongetwijfeld verder gaan verslechteren. Wel zijn de verschillen in pensioenopbouw binnen de groep zelfstandigen groot. Meer in het algemeen vormen zzp'ers een zeer heterogene groep (Rijksoverheid, 2015). Een groot deel van de zzp'ers is dat vrijwillig geworden, maar er zijn ook voormalig werknemers die noodgedwongen zzp'er zijn geworden. Sommigen zijn afhankelijk van een of enkele opdrachtgevers en hebben weinig autonomie. Er wordt in dit verband ook wel gesproken over schijnzelfstandigen. Verder zijn er verschillende typen zzp'ers, variërend van freelancers (ondernemer voor de omzetbelasting), eenmanszaken (IB-ondernemers) tot directeuren-groootaandeelhouders.

¹ Hoogleraar Economie en bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid, Universiteit Leiden. Deze bijdrage maakt deels gebruik van en borduurt voort op eerder onderzoek van de auteur (Goudswaard en Caminada, 2017 en Zwinkels et al., 2017).

De verschillen in pensioen tussen werknemers en zzp'ers vormen een belangrijk maatschappelijk thema. Zo stelde het kabinet in 2016 dat een toereikend pensioen voor alle werkenden, dus inclusief zelfstandigen, een richtinggevende hoofdlijn is voor een toekomstbestendig pensioenstelsel (Ministerie van SZW, 2016). In het pensioenakkoord van 2019 komen meerdere maatregelen aan de orde om de pensioenpositie van zzp'ers te verbeteren (SER, 2019 en Ministerie van SZW, 2019a). De Commissie Borstlap (Commissie Regulering van Werk, 2020) stelt dat een aanvullende pensioenvoorziening voor alle werkenden in de toekomst voor de hand ligt.

In deze bijdrage wordt de pensioenopbouw van zzp'ers in kaart gebracht en worden de diverse beleidsopties om de pensioenen van zzp'ers te verbeteren geanalyseerd. In paragraaf 2 komt de vraag aan de orde in hoeverre er vanuit theoretisch perspectief een rol voor de overheid is weggelegd als het gaat om aanvullende pensioenen voor zzp'ers. In paragraaf 3 worden de bestaande mogelijkheden voor pensioenopbouw van zzp'ers besproken. Vervolgens wordt op basis van uitgebreid empirisch onderzoek een beeld geschetst van wat zzp'ers daadwerkelijk opbouwen. De verschillende opties om te komen tot betere pensioenen voor zzp'ers worden geanalyseerd in paragraaf 4. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vrijwillige opties en vormen van verplichting. Tevens worden de maatregelen ten aanzien van de pensioenen van zzp'ers in het pensioenakkoord en de voorstellen van de Commissie Borstlap besproken. Paragraaf 5 sluit af met de belangrijkste conclusies en een toekomstperspectief.

2. De rol voor de overheid

Het feit dat de grote en groeiende groep zzp'ers relatief weinig sociale bescherming geniet is problematisch. Het betekent bovendien dat het draagvlak voor het stelsel van sociale zekerheid kleiner wordt en de mogelijkheden tot het onderling delen van risico's binnen de bevolking worden beperkt. Deze lacune in het sociale stelsel wordt breed onderkend. Zo pleit de Commissie Borstlap (2020) voor basiszekerheid voor alle werkenden. De Europese Raad heeft in 2018 de aanbeveling gedaan om eenieder die in loondienst of als zelfstandige werkt de mogelijkheid te bieden aan te sluiten bij een gepast socialebeschermingsstelsel, zodat er geen formele dekkingshiaten meer zijn (COM 2018 132 final; zie ook Klosse en Montebovi, 2020).

Om meer specifiek te analyseren in hoeverre de overheid een rol zou moeten spelen bij de pensioenvoorziening van zzp'ers kan worden aangesloten bij de functies van een pensioenstelsel. In de literatuur worden als doelstellingen van pensioenen genoemd het voorkomen van armoede tijdens de oude dag en het in redelijke mate handhaven van de levensstandaard na pensionering (Barr en Diamond, 2006; Holzmann en Hinz, 2005). De tweede doelstelling impliceert het realiseren van een evenwichtige verdeling van inkomen en consumptie over de levensloop (*consumption smoothing*). Overheidsingrijpen is dikwijls gewenst of noodzakelijk om deze doelstellingen te realiseren (Goudswaard et al., 2000). Zo komt armoedebestrijding niet tot stand zonder overheidsbemoeienis. De AOW zorgt ervoor dat de meeste gepensioneerden in Nederland niet als arm worden beschouwd volgens de gebruikelijke normen, zoals die van het Sociaal en Cultureel Planbureau. De aanvullende pensioenen moeten ervoor zorgen dat de levensstandaard na pensionering redelijk gehandhaafd kan worden. Hierbij speelt het paternalistisch motief voor overheidsingrijpen: mensen handelen dikwijls niet rationeel of zijn niet volledig geïnformeerd. Daardoor kunnen zij kortzichtige beslissingen nemen of onderschatten zij mogelijk de risico's die zij lopen. Zonder overheidsingrijpen zouden veel mensen te weinig of te laat voor pensioen sparen. Dat

ingrijpen kan plaatsvinden in de vorm van verplichtstelling, (fiscale) subsidiëring, of lichtere vormen van paternalisme, waaronder het geven van informatie, het sturen van gedrag in de gewenste richting (*framing*) of het bieden van goede standaardkeuzes (*defaults*) (Nijboer en Boon, 2012). Het sparen voor aanvullend pensioen wordt in Nederland fiscaal gefacilieerd, zowel voor werknemers als voor zzp'ers. Maar het paternalisme gaat bij werknemers veel verder dan bij zzp'ers. Meer dan 90 procent van de werknemers bouwt verplicht een aanvullend pensioen op in de tweede pijler. Zzp'ers zijn vooral aangewezen op private pensioenverzekeringen of banksparen in de derde pijler, of andere vormen van vermogensopbouw, zoals vermogen in de onderneming of eigen besparingen of beleggingen. Daarmee missen zij het kostenvoordeel van grote collectieve pensioenfondsen als gevolg van schaafeffecten en ook de voordelen van risicodeling.

De vraag is in hoeverre dit verschil in paternalisme tussen werknemers en zzp'ers gerechtvaardigd kan worden (Rijksoverheid, 2015). Het is niet waarschijnlijk dat zzp'ers hun langlevensrisico beter kunnen inschatten dan werknemers. Vanuit dat oogpunt valt verschillende behandeling dus niet te rechtvaardigen. Het belang van pensioensparen – het redelijk kunnen handhaven van de levensstandaard – is uiteraard ook hetzelfde voor werknemers en zzp'ers, met dien verstande dat zzp'ers vaker over andere financiële bronnen beschikken dan werknemers, zoals in paragraaf 3 zal worden getoond. Wat mogelijk wel anders zou kunnen uitpakken voor werknemers en zzp'ers is de afweging tussen paternalisme en keuzevrijheid. Zzp'ers zijn doorgaans wat minder risicoavers dan werknemers (Brown et al., 2011). Verder hebben zzp'ers mogelijk een groter belang bij keuzevrijheid bij pensioensparen, omdat zij vaak te maken hebben met fluctuerende inkomsten, de noodzaak om te investeren en ook vaker beschikken over andere financiële bronnen zoals bedrijfsvermogen of een eigen woning. Daar staat tegenover dat keuzevrijheid om minder pensioen op te bouwen ook het algemeen belang kan schaden. Immers, individuen die relatief weinig pensioen hebben opgebouwd zullen eerder een beroep moeten doen op collectieve voorzieningen. Dat kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van lagere inkomensafhankelijke bijdragen aan voorzieningen voor langdurige ouderenzorg.

Hoe de afweging tussen paternalisme en keuzevrijheid moet uitvallen is een centrale vraag in het debat over zzp'ers. Tegelijkertijd is deze vraag heel lastig in algemene zin te beantwoorden, gezien de grote heterogeniteit binnen de groep zzp'ers: er zijn grote verschillen in arbeidsmarktpositie, opleiding, motieven om zzp'er te worden, de beschikbaarheid van andere financiële bronnen en zo meer. Dat heeft gevolgen voor de wensen en mogelijkheden voor de pensioenopbouw (SER, 2015; Hershey et al., 2016).

3. Pensioenopbouw zzp'ers

3.1. Mogelijkheden voor pensioenopbouw

Het grootste deel van de zelfstandigen is zelf verantwoordelijk voor de pensioenopbouw bovenop de AOW. Dat kan via derdepijlerproducten (lijfrenteverzekeringen, banksparen), maar ook door eigen besparingen en beleggingen, vermogen in de eigen onderneming en de eigen woning. Het lijfrenteregime biedt fiscale ondersteuning, maar wel in mindere mate dan bij werknemers (Hoekstra en Van Vuuren 2013; Commissie Van Kapelle, 2011). Daarnaast

kunnen ondernemers gebruik maken van de fiscale oudedagsreserve, waaraan een deel van de jaarlijkse winst kan worden gedoteerd.

Voor een beperkt aantal beroepsgroepen, met name in de gezondheidszorg, zijn er wel verplicht gestelde beroepspensioenregelingen (SER, 2015). Het gaat onder meer om medisch specialisten, huisartsen, tandartsen, fysiotherapeuten en apothekers. Ook notarissen hebben een eigen verplicht beroepspensioenfonds. De beroepspensioenfondsen hebben in totaal zo'n 50.000 deelnemers (zowel werknemers als zelfstandigen). Voor schilders en stukadoors zijn er bedrijfstakpensioenfondsen met verplichte aansluiting.

Verder bestaat voor werknemers die zelfstandige worden de mogelijkheid om de aansluiting bij hun oude pensioenfonds vrijwillig voort te zetten voor een periode van maximaal 10 jaar (deze periode is in 2012 verlengd van 3 naar 10 jaar). Van deze mogelijkheid wordt echter maar erg weinig gebruikgemaakt. De belangrijkste reden voor dit lage aantal is waarschijnlijk de hoge premie. Zelfstandigen moeten immers zowel het werknemersdeel als het werkgeversdeel van de premie betalen.

Voorts is vermeldenswaardig dat er de afgelopen jaren nieuwe pensioeninitiatieven voor zzp'ers zijn opgestart, zoals ZZP Pensioen, een initiatief van vier zzp-organisaties. Dat is een vrijwillige regeling, maar met de voordelen van collectieve vermogensopbouw, waardoor de kosten relatief laag kunnen zijn. De inleg is flexibel en er zijn verschillende opties voor de duur van de pensioenuitkering. Ook voor deze regeling is de belangstelling echter niet erg groot.

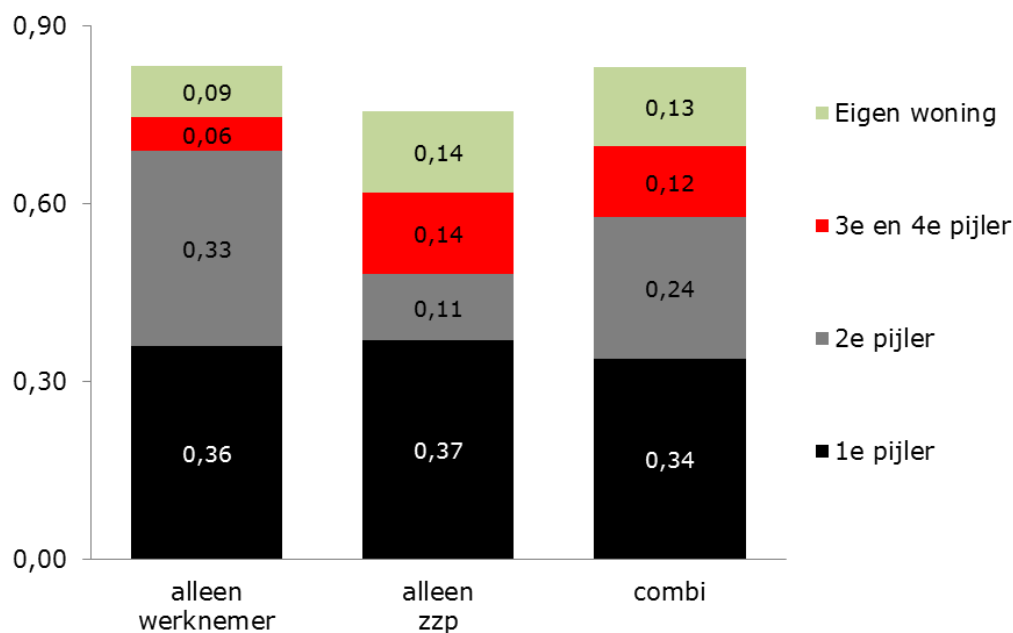
3.2 Feitelijke pensioenopbouw

Goudswaard en Caminada (2017) hebben uitgebreid onderzoek gedaan naar de pensioensituatie van zelfstandigen in het algemeen, mede op basis van Knoef et al. (2016). Zwinkels et al. (2017) hebben dit onderzoek verbijzonderd naar de groep zzp'ers. Daarbij is gebruikgemaakt van het CBS Inkomenspanelonderzoek (IPO) 2012, IPO Vermogen, de AOW-aansprakenstatistiek 2012 en de Pensioenaansprakenstatistiek 2012. Het IPO is een steekproef van circa 90 duizend personen uit de Nederlandse bevolking met gegevens over inkomens en private vermogens, waaronder de eigen woning. In dit onderzoek is gekozen voor een brede benadering van pensioenopbouw en worden AOW-rechten, aanvullende collectieve pensioenen, vrijwillige pensioenen, overige vrije besparingen en opbouw via de eigen woning op huishoudniveau in beeld gebracht. Immers, al deze vermogenscomponenten kunnen bijdragen aan de financiële positie na pensionering. Op basis van de diverse vormen van kapitaalopbouw is een jaarlijkse pensioenannuïteit berekend, die vervolgens wordt gerelateerd aan het bruto gestandaardiseerde inkomen van huishoudens. De zo verkregen verwachte bruto vervangingsratio's geven inzicht in de mate waarin huishoudens hun levensstandaard vanaf het moment van pensionering kunnen voortzetten. In het onderzoek worden drie verschillende typen huishoudens onderscheiden: huishoudens met alleen werknemers, met alleen zzp'ers en met een combinatie van werknemers en zzp'ers – bijvoorbeeld doordat zzp-werkzaamheden worden uitgevoerd naast een loondienstverband en/of door een partner.

Figuur 1 geeft de hoogte en de samenstelling van de bruto vervangingsratio's weer. Bij huishoudens met alleen werknemers en combihuishoudens is de mediane vervangingsratio 0,83, bij huishoudens met alleen zzp'ers 0,76. Hoewel huishoudens met zzp'ers bijna net zo

vaak ingelegd hebben in de tweede pijler, is het ingelegde bedrag een stuk lager dan dat van werknemershuishoudens. De derde pijler is iets groter voor zzp'ers dan voor werknemers, maar is toch relatief beperkt. Zzp'ers bouwen wel relatief veel op in de vorm van vrije besparingen, wat als de vierde pijler kan worden gezien. Opvallend is dat zzp'ers relatief veel vrije besparingen hebben terwijl de opbouw in de derde pijler beperkt is, mogelijk vanwege de flexibiliteit die vrije besparingen bieden om bijvoorbeeld slechte jaren op te vangen. Er is wel een belangrijk verschil met de eerste drie pijlers, want vrije besparingen dekken niet het langlevensrisico: ze leveren geen levenslange uitkering op. Zzp'ers zijn dus gevoeliger voor dat risico dan werknemers. Verder is het voordeel uit de eigen woning relatief groot voor zzp'ers. Zij hebben vaker dan werknemers een eigen woning, de waarde van deze woning is gemiddeld hoger en er is relatief meer afgelost op de hypotheeklening.

Figuur 1 Hoogte en samenstelling mediane bruto vervangingsratio's



Nadere analyse wijst uit dat er flinke verschillen zijn naar inkomensniveau. Huishoudens met een laag inkomen hebben over het algemeen een hogere vervangingsratio. Dat is het effect van de AOW. Afgezien van de onderste inkomenscategorie, waarvoor de AOW voldoende is om de levensstandaard op peil te houden, bouwen zzp'ers minder pensioen als percentage van hun inkomen op dan werknemers. Verder blijkt dat de spreiding in de pensioenopbouw tussen zzp-huishoudens veel groter is dan tussen huishoudens met alleen werknemers. Zo heeft de middelste helft van zzp-huishoudens (tussen het 25^e en 75^e percentiel) een vervangingsratio tussen 54 en 108 procent, terwijl de middelste helft van de huishoudens met alleen werknemers tussen de 66 en 103 procent zit. Ook in het onderste en bovenste kwart zijn de uitschieters in de vervangingsratio's bij zzp'ers groter dan bij werknemers (Zwinkels et al., 2017). Dit heeft overigens zowel te maken met verschillen in pensioenopbouw als met verschillen in inkomens. Ook de inkomensverschillen binnen de groep zzp'ers zijn groter dan binnen de groep werknemers. Zzp'ers zijn te vinden aan de onderkant van de inkomensverdeling (laagopgeleide freelancers), maar ook helemaal aan de bovenkant (directeuren-grootaandeelhouders).

Een vrij algemeen gehanteerde norm voor een toereikend pensioen is een vervangingsratio van tenminste 70 procent van het bruto huishoudinkomen. Het aandeel zzp-huishoudens met een

ontoereikend pensioen is, met 43 procent, 12 procentpunt hoger dan het aandeel huishoudens met alleen werknemers dat een ontoereikend pensioen heeft (31 procent). Het aandeel van de huishoudens met zowel inkomen uit loondienst als zzp-werkzaamheden met een ontoereikend pensioen ligt hier tussenin (34 procent). Al met al bieden de uitkomsten van dit onderzoek ondersteuning voor de vaak uitgesproken wens om de pensioensituatie van zzp'ers te verbeteren.

4. Beleidsopties

4.1 Verplichte deelname

De meest vergaande beleidsoptie om de pensioenen voor zzp'ers te verbeteren, is een algemene pensioenplicht. Daarbij wordt iedere werkende verplicht een bepaald percentage van het inkomen te sparen voor pensioen. Zelfstandigen zouden dan een percentage van de winst kunnen afdragen. Ook kan gedacht worden aan een opslag op de tarieven in verband met de pensioenkosten. Daarmee zou de ongelijke concurrentie op kosten tussen werknemers en zzp'ers kunnen worden verminderd. Een ander voordeel is dat de keuze tussen het werken als werknemer of als zzp'er minder wordt verstoord (De Nederlandsche Bank 2015). Een algemene pensioenplicht geldt bijvoorbeeld in Australië en Chili (Lever et al., 2015). Werkenden kunnen daar zelf kiezen waar zij hun pensioenpremies en pensioenvermogen onderbrengen.

Een van de toekomstvarianten van de SER (2015) is hiermee te vergelijken. Het gaat daarbij om een nationale pensioenregeling voor alle werkenden, ongeacht de vorm waarin men werkt. Zzp'ers, vallen daar dus ook onder, evenals werknemers in 'de witte vlek', die nu geen aanvullend pensioen opbouwen (Ministerie van SZW, 2016). Het voordeel van deze variant is dat het pensioen hetzelfde blijft als mensen van positie op de arbeidsmarkt veranderen. Dat sluit dus goed aan bij een mobiele arbeidsmarkt. Verder is er een groot draagvlak voor het delen van risico's. De continuïteit van de regeling is gewaarborgd, omdat er altijd instroom van nieuwe werkenden zal zijn. Bonenkamp et al. (2011) spreken zich uit voor een nationaal pensioenfonds voor alle werkenden als toekomstperspectief, ook met het argument dat hierbij sprake is van optimale risicodeling. Bij de uitvoering moet er wel concurrentie zijn. De auteurs geven aan dat kenmerken van dit model zijn te vinden in Canada, Denemarken, Noorwegen en Finland.

Verplichte pensioenen voor zelfstandigen kennen echter ook belangrijke bezwaren. Zelfstandigen hechten in het algemeen sterk aan flexibiliteit en keuzevrijheid. Zo is het belangrijk dat de pensioeninleg flexibel kan zijn, mede afhankelijk van de ondernemingsresultaten in het desbetreffende jaar. Verder betekent verplichte pensioeninleg dat minder middelen beschikbaar zijn voor investeringen in de onderneming (Ministerie van SZW, 2013). Daarnaast zullen zzp'ers duurder worden als ze (een deel van) de pensioenpremie verdisconteren in hun tarieven, wat ten koste kan gaan van de werkgelegenheid (Rijksoverheid 2015). Meer in het algemeen is de hiervoor genoemde heterogeniteit binnen de groep van zzp'ers in dit verband van belang. Voor voormalige werknemers die min of meer gedwongen zzp'er zijn geworden zou voortzetting van de verplichte pensioenopbouw met verrekening in de tarieven een denkbare optie zijn. Maar voor degenen die bewust hebben gekozen om als zelfstandige werkzaam te zijn, ligt verplichtstelling – de meest vergaande vorm van paternalisme – minder voor de hand. Deze groep, met een positieve motivatie om zzp'er te

worden, is volgens onderzoek in de meerderheid. Een interdepartementaal beleidsonderzoek concludeert dat veel zzp'ers kiezen voor de vrijheid en onafhankelijkheid die het ondernemerschap biedt (Rijksoverheid 2015). Een pensioenplicht lijkt ook niet noodzakelijk voor zzp'ers met een hoog inkomen en doorgaans voldoende pensioenopbouw, zoals directeuren-groootaandeelhouders. In lijn daarmee hebben diverse zelfstandigenorganisaties aangegeven tegenstander te zijn van verplichte pensioenen voor zzp'ers.

4.2 Vrijwillige opties

Er zijn verschillende opties om zelfstandigen vrijwillig te laten meedoen aan een pensioenregeling in de tweede pijler (SER, 2015; Van der Lecq en Oerlemans, 2009; Ministerie van SZW, 2013 en 2016). Zo zouden premiepensioeninstellingen (ppi's) opengesteld kunnen worden voor zelfstandigen. Op dit moment zijn ppi's alleen toegankelijk voor werknemers, dus daartoe zou de wetgeving moeten worden veranderd. Ppi's bieden veel flexibiliteit en hebben relatief lage kosten en kunnen daarom aantrekkelijk zijn voor zzp'ers. Daar staat tegenover dat bij ppi's geen sprake is van risicodeling.

De mogelijkheden voor voormalige werknemers voor vrijwillige voortzetting van deelname aan de oude pensioenregeling zouden verder kunnen worden verruimd (Pensioenfederatie, 2013). Het probleem is hier dat voormalige werknemers gedurende de eerste drie jaar de volledige pensioenpremie moeten betalen, die gebaseerd is op het laatste loon als werknemer. Daarna wordt de premie gebaseerd op het actuele inkomen. Op dit punt zou flexibilisering noodzakelijk zijn om vrijwillige voortzetting aantrekkelijker te maken. Ook zou overwogen kunnen worden om de periode van vrijwillige voortzetting niet te beperken tot 10 jaar. Lutjens (2017) pleit onder meer voor het verplichte aanbieden van voortzetting, voortzetting voor onbepaalde duur en voortzetting tegen een flexibele premie.

Vrijwillige aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds is op dit moment niet mogelijk. Het zou in veel gevallen ook lastig zijn om te bepalen tot welke sector de werkzaamheden van de zelfstandige moeten worden gerekend. Een logischer optie zou kunnen zijn om een apart zzp-pensioenfonds in de tweede pijler in te stellen, of meerdere zzp-pensioenfondsen op te richten die met elkaar concurreren. Van der Lecq en Oerlemans (2009) verwachten dat er draagvlak is voor een dergelijke regeling, die solidariteitskenmerken heeft, maar ook flexibiliteit kent. Het gaat hierbij om flexibiliteit ten aanzien van de inleg, maar ook in de uitkeringsfase. Zo zullen voor veel zelfstandigen combinaties van werken en pensioen aantrekkelijk zijn. Uiteraard zal het draagvlak voor het delen van risico's in deze varianten kleiner zijn dan bij een pensioenplicht. De groep verzekerden is kleiner en er kan 'adverse selectie' optreden: mensen kunnen zich onttrekken aan de risicodeling als dat in hun belang is. Zo is deelname minder aantrekkelijk voor mensen die een korte levensverwachting hebben. Dit kan het draagvlak voor de regeling uithollen.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat, ook als wordt gekozen voor vrijwillige pensioenopbouw, het in de rede ligt om zelfstandigen daarvoor dezelfde fiscale ruimte te geven als werknemers. Dat is nu niet het geval. Zo pleit de Commissie Van Kapelle (2011) voor een gelijke fiscale behandeling voor alle werkenden, ofwel een arbeidsvormneutraal pensioenkader (zie ook SER, 2010 en Lutjens, 2017). Een gelijke fiscale behandeling ligt alleen al voor de hand vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid. Daarnaast is een voordeel dat er geen fiscale prikkels meer zijn om de ene of de andere positie op de arbeidsmarkt in te nemen.

4.3 Automatische deelname met opt-out

In plaats van vrijwillige deelname aan een pensioenregeling voor zzp'ers (opt-in) kan ook gedacht worden aan automatische deelname met vrijwillig uitstappen (opt-out). Het pensioen zou dan worden berekend over de jaren van deelname aan de regeling. Volgens gedragseconomische inzichten heeft automatische aansluiting als standaardoptie een sterk positief effect op de deelname en blijven veel pensioendeelnemers vasthouden aan de standaardkeuze. Dat wordt bevestigd door empirisch onderzoek in meerdere landen (Thaler en Sunstein, 2008; Bateman et al., 2014 en Cronquist and Thaler, 2017). Anderzijds geeft de opt-out ook ruimte aan degenen die een sterke voorkeur hebben om niet aan een collectief arrangement deel te nemen. Dat kan van belang zijn voor zelfstandigen die op een andere wijze voldoende pensioen opbouwen. Met deze beleidsoptie wordt dan ook recht gedaan aan de heterogeniteit binnen de groep zzp'ers. Nadeel van een opt-out is dat ook hier 'adverse selectie' kan optreden, zoals in de vorige paragraaf werd beschreven. Het draagvlak voor het delen van risico's zal ook in deze variant kleiner zijn dan bij verplichte deelname. Dat probleem is echter niet zo groot als slechts weinigen gebruik maken van de opt-out, zoals ervaringen elders laten zien.

Internationale voorbeelden van pensioenregelingen met opting-out zijn te vinden in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nieuw Zeeland (Lever et al., 2015). In deze landen heeft de automatische aansluiting een fors positief effect op de deelname. Zo werd in het Verenigd Koninkrijk in 2012 de National Employment Savings Trust (NEST), een aanvullende pensioenregeling met automatische deelname, ingevoerd. In relatief korte tijd is de deelname aan deze regeling gegroeid naar ruim 10 miljoen mensen, terwijl slechts 12% van de deelnemers kiest voor de opt-out (The Pensions Regulator, 2020). Deze regeling geldt vooralsnog alleen voor werknemers, maar er wordt gewerkt aan een regeling voor deelname door zelfstandigen (Soetendal en Boumans, 2018).

Als deze optie in Nederland zou worden gekozen zou dat betekenen dat er een standaardregeling voor zelfstandigen zal moeten worden ontwikkeld (Ministerie van SZW 2016: Bijlage 1). Daarbij is een goede standaardoptie erg belangrijk, omdat mensen vaak geen keuze maken (Brüggen en Knoef, 2017). De standaardpensioenopbouw in een regeling met automatische deelname zal hoog genoeg moeten zijn om de pensioenen van zzp'ers daadwerkelijk voldoende te verbeteren. Linde (2019) stelt voor om het pensioensparen voor zelfstandigen via een module in de belastingaangifte te laten lopen. Daarbij zijn er wel keuzemogelijkheden, omdat zelfstandigen verschillende behoeftes hebben om aanvullend pensioen op te bouwen, maar door middel van nudges, zoals informatie over het te verwachten pensioen en over de belastingvoordelen van pensioensparen (conform Thaler en Sunstein, 2008) worden zelfstandigen gestimuleerd om meer te sparen.

4.4 Voorstellen van de SER en de Commissie Borstlap

In het SER Advies Naar een nieuw pensioenstelsel (2019) dat aan de basis ligt van het pensioenakkoord worden concrete voorstellen gedaan voor de verbetering van de pensioenen van zzp'ers. De SER vindt het belangrijk dat zzp'ers kunnen profiteren van de voordelen van collectieve tweede pijlerregelingen, zoals kostenvoordelen en mogelijkheden tot risicodeling. Als de doorsneesystematiek wordt afgeschaft – onderdeel van het pensioenakkoord – komt er een directere relatie tussen de premie-inleg en de pensioenopbouw in de tweede pijler. Zodoende komen er meer mogelijkheden om de premie te variëren. Dat is erg belangrijk voor

zzp'ers, die hierdoor makkelijker kunnen aansluiten bij een pensioenregeling in de tweede pijler. De SER adviseert om het mogelijk te maken dat zzp'ers zich vrijwillig aansluiten bij de pensioenregeling van de sector of het bedrijf waar zij werkzaam zijn, ook als ze niet eerder als werknemer daar hebben gewerkt. In het laatste geval bestaat die mogelijkheid immers al. Voor zzp'ers die in meerdere sectoren werkzaam zijn zou een speciaal pensioenvehikel kunnen worden geïntroduceerd.

Verder stelt de SER dat sociale partners en zzp-organisaties in sectoren kunnen onderzoeken of er voldoende draagvlak en representativiteit is voor een verplichtstelling conform de reeds bestaande mogelijkheid of voor automatische deelname, al dan niet met opt-out en/of variabele inleg.

Het kabinet heeft in de brief over het pensioenakkoord aangegeven dat de mogelijkheden voor vrijwillige aansluiting door zzp'ers bij een pensioenregeling in de tweede pijler zullen worden gezien (Ministerie van SZW, 2019a). In de voortgangsrapportage uitwerking pensioenakkoord (Ministerie van SZW, 2019b) stelt het kabinet echter dat nadere analyse uitwijst dat deze vormen van vrijwillige aansluiting belemmeringen opleveren. Daarbij wordt gewezen op het ontbreken van de werkgever/werknemer relatie, waardoor de zelfstandige niet goed in de pensioenwetgeving past. Ook wordt gewezen op het probleem van averechtse selectie, zoals besproken in paragraaf 4.2. Overigens werden begin 2020 al initiatieven ontwikkeld door Pensioenfonds Zorg en Welzijn en Pensioenfonds Bouw voor een pensioenregeling voor zzp'ers in de desbetreffende sectoren. Het kabinet wil dergelijke initiatieven wel ondersteunen en experimenten op dit terrein faciliteren. Verder wil het kabinet de door de sociale partners aangekondigde onderzoeken naar de bestaande mogelijkheden tot verplichtstelling en naar automatische deelname afwachten. In de uitwerking van het pensioenakkoord, zoals in juni 2020 overeen gekomen met sociale partners (Ministerie van SZW, 2020) komen de pensioenen voor zzp'ers nog niet terug.

De Commissie Borstlap (Commissie Regulering van Werk, 2020) pleit voor een fiscaal gelijke behandeling van en basisinkomenszekerheid voor alle werkenden. Dat betekent dat de fiscale voordelen van zelfstandigen zouden moeten verdwijnen en dat zelfstandigen meer onderdeel worden van het stelsel van sociale zekerheid. De commissie concretiseert dit met het voorstel om een persoonlijk ontwikkelbudget in te voeren voor alle werkenden om het risico van kennisveroudering tegen te gaan en om een verplichte basisverzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor alle werkenden te introduceren. Ten aanzien van het pensioen geeft de AOW al basiszekerheid voor iedereen. De commissie wijst echter wel op het verschil in bescherming en verplichting tussen werkenden als het gaat om de aanvullende pensioenen. Dat levert een ongelijk speelveld op: er kan concurrentie optreden op arbeidskosten die aan het pensioen gerelateerd zijn. Men gaat niet zo ver om een pensioenplicht voor alle werkenden te bepleiten, maar stelt wel dat een aanvullende pensioenvoorziening voor alle werkenden in de toekomst voor de hand ligt. De commissie is er echter ook beducht voor dat dit kan leiden tot oversparen en stelt daarom dat er meer keuzevrijheid kan worden ingebouwd. Dit punt wordt niet toegelicht, maar aangenomen mag worden dat de commissie denkt aan een flexibele premie-inleg. Verder zou volgens de commissie een inkomensgrens kunnen worden gesteld voor de fiscale facilitering. Dat is nu ook al het geval bij de aanvullende pensioenen, die grens ligt bij een ton. Waarschijnlijk heeft de commissie daarom een lagere inkomensgrens in gedachte.

6. Conclusie en toekomstperspectief

De verschillen in pensioen – en sociale zekerheid in het algemeen – tussen werknemers en zzp'ers trekken sterk de aandacht in het maatschappelijk debat. Gedetailleerd onderzoek laat zien dat zzp'ers gemiddeld minder pensioen opbouwen dan werknemers, ook als rekening wordt gehouden met private pensioenverzekeringen, ondernemingsvermogen, privébesparingen en -beleggingen en de eigen woning. Het aandeel zzp-huishoudens dat een pensioen opbouwt van minder dan 70 procent van het bruto huishoudinkomen bedraagt 43 procent, tegenover een aandeel van 31 procent onder werknemers. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de verschillen binnen de groep zzp'ers groot zijn. Overigens zal zeer waarschijnlijk de pensioenopbouw van zzp'ers verder verslechteren als gevolg van de coronacrisis. Veel zzp'ers hebben hun omzet sterk zien teruglopen, waardoor ze mogelijk moeten interen op middelen die bedoeld waren voor het pensioen.

Het is dus vanuit deze optiek begrijpelijk dat veelal de wens wordt uitgesproken om de pensioenen voor zzp'ers te verbeteren en meer in het algemeen het draagvlak voor de sociale zekerheid te verbreden. Een veelgenoemde beleidsoptie is om een pensioenplicht in te voeren voor alle werkenden, ongeacht de vorm waarin gewerkt wordt. Deze optie sluit goed aan bij de toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt. Verder kan worden voorkomen dat grote groepen een ontoereikend pensioen opbouwen en zal er een groot draagvlak voor het delen van risico's zijn. Daar staat tegenover dat zzp'ers belang hebben bij keuzevrijheid en flexibiliteit bij pensioensparen, vanwege onder meer fluctuerende inkomsten en de wens om besparingen in de eigen onderneming te steken. Organisaties van zzp'ers zijn daarom tegenstander van een verplichte pensioenregeling. Daarom zijn er voor zelfstandigen de laatste tijd verschillende mogelijkheden gekomen om op vrijwillige basis de pensioenopbouw te verbeteren. Het gaat onder meer om een langere vrijwillige voortzetting van deelname aan een pensioenregeling voor voormalige werknemers en een nieuwe vrijwillige pensioenregeling voor zzp'ers in de derde pijler met collectieve vermogensopbouw. Voor deze opties bestaat vooralsnog weinig belangstelling. In de literatuur is ook gepleit voor een apart pensioenfonds voor zzp'ers in de tweede pijler, die solidariteitskenmerken heeft, maar ook flexibiliteit kent en vrijwillig blijft. In deze variant is het draagvlak voor het delen van risico's vanzelfsprekend smaller dan bij een pensioenplicht.

Een interessante beleidsoptie is om vrijwillige deelname aan een pensioenregeling (opt-in) voor zzp'ers te vervangen door automatische deelname met de mogelijkheid om uit te stappen (opt-out). Dat zou betekenen dat er een standaardpensioenregeling voor zzp'ers zou moeten komen, in lijn met de hiervoor genoemde optie. Gedragseconomische inzichten én ervaringen in andere landen laten zien dat automatische deelname als standaardoptie een sterk positief effect heeft op de deelname. Anderzijds blijft er ruimte voor zelfstandigen om desgewenst niet deel te nemen aan een collectief arrangement. Deze beleidsoptie doet dus recht aan de heterogeniteit binnen de groep zzp'ers. Het draagvlak voor het delen van risico's zal in deze variant aanzienlijk groter zijn dan bij vrijwillige deelname, maar iets minder groot dan bij verplichte deelname.

In het pensioenakkoord van 2019 is afgesproken dat verschillende opties voor verbetering van de pensioenen van zzp'ers nader zullen worden gezien, variërend van vrijwillige aansluiting bij een pensioenfonds tot automatische deelname (al dan niet met opt-out) tot verplichtstelling

per sector als daarvoor voldoende draagvlak en representativiteit is. In de nadere uitwerking van het pensioenakkoord in 2020 komen de pensioenen voor zzp'ers echter nog niet terug. De Commissie Borstlap gaat nog een stapje verder met een pleidooi voor een pensioenvoorziening voor alle werkenden in de toekomst, overigens zonder te spreken over verplichtstelling. Daarbij zou volgens de commissie wel sprake moeten zijn van keuzevrijheid.

Er zijn dus in feite twee scenario's voor de toekomst. De pensioenen van zzp'ers kunnen worden verbeterd door middel van een specifieke tweede pijler regeling voor deze groep. Een dergelijke regeling zal wel voldoende flexibiliteit moeten bieden, vooral op het punt van de premie-inleg. Een regeling met automatische deelname en een opt-out lijkt een goed compromis tussen paternalisme enerzijds en de wens van keuzevrijheid bij ondernemers anderzijds. Deze route lijkt ook te zijn gekozen bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen waar de Stichting van de Arbeid het over eens is geworden, als uitvloeisel van het Pensioenakkoord. Voordeel van dit scenario is dat er een regeling op maat kan worden gemaakt voor de doelgroep.

Een tweede toekomstperspectief sluit aan bij de Commissie Borstlap. Het is goed denkbaar dat de sociale zekerheid in de toekomst meer gericht zal worden op alle werkenden in plaats van op specifieke categorieën werkenden. Daarmee zou in feite worden afgestapt van het Bismarckmodel voor de sociale zekerheid en gekoerst worden in de richting van een universeel stelsel. Een pensioenregeling in de tweede pijler waar zowel werknemers als zelfstandigen aan deelnemen zal er echter waarschijnlijk anders uit zien dan de huidige aanvullende pensioenregelingen voor werknemers. Ook in dit geval zal de regeling de nodige flexibiliteit moeten bieden. Verder is het denkbaar dat de regeling (fiscaal) begrensd zal worden op een lager inkomensniveau dan thans bij de aanvullende pensioenen het geval is. De Commissie Borstlap hint daar ook op. Premies van boven de 20 procent, zoals bij veel van de huidige aanvullende pensioenregelingen, zullen voor zzp'ers erg moeilijk op te brengen zijn. En bij de werknemersverzekeringen ligt de premie-inkomensgrens ook een stuk lager dan bij de pensioenen. Voordeel van dit scenario is dat er een breder draagvlak komt voor de sociale zekerheid en het delen van risico's. Verder leidt een meer universeel stelsel tot een gelijkjer speelveld op de arbeidsmarkt. Verschillen tussen werknemers en zzp'ers in belasting- en premiedruk en in sociale bescherming verdwijnen in dit scenario.

Literatuur

Barr, N. en P. Diamond (2006), 'The Economics of Pensions', *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 15-39.

Bateman, H.J., J. Deetlefs, L.I. Dobrescu et al., (2014), 'Just interested or getting involved? An analysis of superannuation attitudes and actions', *Economic Record*, 90 (289), 160-178.

Bonenkamp, J., L. Meijdam, E. Ponds en E. Westerhout (2011), *Het pensioenfonds van de toekomst: risicodeling en keuzevrijheid*, Netspar NEA Paper nr 44, Tilburg.

Brown, S., M. Dietrich, A. Nunez en K. Taylor (2011), 'Self-employment and attitudes toward risk: timing and observed heterogeneity', *Journal of Economic Psychology* 32 (2), 425-433.

- Brüggen, L. en M. Knoef (2017), 'Pensioen: de beperkte aandacht voor sparen voor later', in: *Gedragseconomie en beleid. Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Amsterdam: ESB, 31-36.
- Choi, J.J., D. Laibson, B. Madrian and A. Metrick (2004), 'For better or for worse: default effects and 401(k) savings behavior', in D.A. Wise (ed.), *Perspectives on the economics of aging*, Chicago/London: University of Chicago Press, 81-121.
- Commissie Regulering van Werk (2020), *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, Den Haag.
- Commissie Van Kapelle (2011), *Fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen: het kan beter, eerlijker, efficiënter en eenvoudiger*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, nr. 242, Deventer: Kluwer.
- Cronquist, H. and R.H. Thaler (2004), 'Design choices in privatized social security systems: learning from the Swedish experience', *American Economic Review*, 94 (2), 424-428.
- De Nederlandsche Bank (2015), *Position paper DNB ten behoeve van de nationale pensioendialoog*, Amsterdam: DNB.
- Goudswaard, K.P., C.A. de Kam en C.G.M. Sterks (2000), *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Deventer: Samsom, Kluwer.
- Goudswaard, K.P. en K. Caminada (2017), 'Pensioenen voor zelfstandigen', in M. Kremers et al. (red.), *Voor de zekerheid. De toekomst van flexibel werk en de moderne organisatie van arbeid*, WRR Verkenning nr 36, Den Haag: Wetenschappelijke raad voor het Regeringsbeleid, 231-255.
- Hershey, D.A., H.P. van Dalen, W. Conen en K. Henkens (2016), *Are 'voluntary' self-employed better prepared for retirement than 'forced' self-employed?*, Netspar Discussion Paper, 07/2016-027, Tilburg.
- Hoekstra, K. en D. van Vuuren (2013), 'De fiscale behandeling en sociale zekerheid van zelfstandigen', *TPEdigitaal* 7, 4: 41-59.
- Holzman, R. en R. Hinz (2005), *Old-age income support in the twenty-first century: an international perspective on pension systems and reform*, Washington DC: the World Bank.
- Linde, J. (2019), *Voorstel keuzearchitectuur pensioensparen voor zelfstandigen*, Netspar Industry Paper 132, Tilburg.
- Klosse, S. en S. Montebovi (2020), 'Sociale zekerheid voor zelfstandigen: hoe regel je dat? Een blik over de grenzen', *TRA*, 2020/3, 10-15.
- Knoef, M., J. Been, R. Alessie, K. Caminada, K. Goudswaard en A. Kalwij (2016), 'Measuring retirement savings adequacy: developing a multi-pillar approach in the Netherlands', *Journal of Pension Economics and Finance* 15 (1): 55-89.
- Lecq, F. van der en A. Oerlemans (2009), *Zelfstandigen zonder pensioen*, Netspar NEA Paper nr. 24, Tilburg.
- Lever, M., E. Ponds, R. Cox en M. García Huitrón (2015), *Internationale vergelijking van kapitaalgedekte pensioenstelsels*, Netspar Brief, nr. 3, Tilburg.
- Lutjens, E. (2017), 'Pensioenopbouw door zelfstandigen in tweede pijler', *TPV*, 2017/2, 6-11.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013), *Pensioen van zelfstandigen. Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor*, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016), *Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel*, Brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2016, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019a), *Principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel*, Brief aan de Tweede Kamer van 5 juni 2019, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019b), *Voortgangsrapportage uitwerking pensioenakkoord*, Brief aan de Tweede Kamer van 19 december 2019, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020), *Hoofddlijnnootitie Pensioenakkoord*, Brief aan de Tweede Kamer van 22 juni 2020, Den Haag.

Nijboer, H. en B. Boon (2012), *Pension contract design and free choice: theory and practice*, Netspar Panel Paper, Tilburg.

Pensioenfederatie (2013), *Pensioenvoorzieningen zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in de tweede pijler*, Den Haag.

Rijksoverheid (2015), *IBO Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag.

SER (2010), *Zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, Advies 2010/04, Den Haag.

SER (2015), *Toekomst Pensioenstelsel*, Advies 2015/01, Den Haag.

SER (2019), *Naar een nieuw pensioenstelsel*, Advies 19/05, Den Haag.

Soetendal, E. en M. Boumans (2018), 'Een passende pensioen-oplossing voor zzp'ers: nog een lange weg te gaan', *Pensioen Magazine*, augustus/september 2018, 6-11.

Thaler, R.H. en C.R. Sunstein (2008), *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*, New Haven: Yale University Press.

Zwinkels, W., M.G. Knoef, J. Been, K. Caminada en K.P. Goudswaard (2017), *Zicht op zzp pensioen*, Netspar Design Paper 91, Tilburg.