



Pensioenopbouw zelfstandigen in de tweede pijler

Advies

22 maart 2024

Colofon

De in 1945 opgerichte Stichting van de Arbeid is een (privaatrechtelijk) landelijk overlegorgaan van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers in Nederland. Thans zijn in de Stichting vertegenwoordigd de Vereniging VNO-NCW (VNO-NCW), de Koninklijke Vereniging MKB Nederland (MKB-Nederland), de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO), de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) en de Vakcentrale voor Professionals (VCP).

Tel.: 070 - 3 499 577
E-mail: info@stvda.nl
<http://www.stvda.nl>

© 2024, Stichting van de Arbeid

Inhoud

1. Inleiding	4
2. Modaliteiten	4
2.1. Mogelijkheden binnen de huidige verplichtstelling	6
2.1.1. Dilemma's en knelpunten	7
2.2. Automatische deelname met uitstapmogelijkheid	7
2.2.1. Collectieve binding	8
2.2.2. Automatische deelname op grond van de wet.....	9
2.2.3. Dilemma's en knelpunten	9
2.3. Automatische aanschrijving met instap.....	10
2.3.1. Dilemma's en knelpunten	11
2.4. Vrijwillige aansluiting	11
2.4.1. Dilemma's en knelpunten	12
3. Aandachtspunten bij de uitwerking van de modaliteiten	13
3.1. Keuze tot aanbieden een modaliteit	14
3.2. Bepalen doelgroep en gegevensuitwisseling	14
3.3. Aanbod	15
3.4. Pensioenregeling	16
3.4.1. Fiscaliteit	16
3.4.2. Flexibiliteit in de pensioenregeling	17
3.4.3. Risicoselectie.....	18
4. Conclusies en advies	18
5. Tot slot	19
Bijlage.....	20

Pensioen voor zelfstandigen

1. Inleiding

De Stichting van de Arbeid hecht eraan dat alle werkenden een toereikend pensioen opbouwen voor de oude dag, niet alleen werknemers maar ook zelfstandigen. In het Pensioenakkoord van 2019 is mede daarom afgesproken te onderzoeken hoe meer zelfstandigen¹ pensioen kunnen opbouwen in de tweede pijler.

De groep zelfstandigen is in omvang relatief sterk toegenomen en vertoont daarnaast een grote diversiteit. Ook de wijze waarop en de mate waarin pensioen(vermogen) door zelfstandigen wordt opgebouwd lopen sterk uiteen. De pensioenopbouw in de tweede en derde pijler is beperkt.² Eind 2020 concludeerde de Stichting van de Arbeid dat de huidige (wettelijke) mogelijkheden voor zelfstandigen tot pensioendeelname in de tweede pijler gering zijn. Een beperkte groep zelfstandigen valt onder een verplichtstelling en de vrijwillige pensioendeelname in de tweede pijler beperkt zich tot de mogelijkheid van in tijd beperkte vrijwillige voortzetting. De mogelijkheden voor automatische of vrijwillige aansluiting ontbreken geheel. Daarnaast signaleerde de Stichting verschillende knelpunten in de uitvoering van pensioenopbouw van zelfstandigen in de tweede pijler.

In dit advies is bezien hoe aanvullende mogelijkheden kunnen worden vormgegeven en op welke wijze de tweede pijler aantrekkelijk en toegankelijker kan worden gemaakt voor zelfstandigen. Verschillende modaliteiten worden in dit advies in kaart gebracht. Pensioenuitvoerders en zelfstandigenorganisaties (PZO en FNV Zelfstandigen) zijn betrokken geweest bij dit advies. Draagvlak voor dit advies onder pensioenuitvoerders en zelfstandigen acht de Stichting immers van belang.

Leeswijzer

Hieronder worden de verschillende onderzochte modaliteiten beschreven in hoofdstuk 2. Daarbij wordt uiteengezet op welke wijze deze kunnen worden vormgegeven en worden de dilemma's en knelpunten geschetst. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de aandachtspunten van de verschillende modaliteiten en tot slot worden in de hoofdstuk 4 de conclusies getrokken op basis waarvan tot een advies wordt gekomen.

2. Modaliteiten

Pensioenopbouw in de tweede pijler door zelfstandigen kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Allereerst kan worden gekozen dit vorm te geven via de verplichtstelling, die nu al mogelijk is. Daarnaast zijn in dit advies drie andere modaliteiten verkend die nu wettelijk niet mogelijk zijn. Deze modaliteiten verschillen onderling van elkaar door de mate van vrijwilligheid en de (extra) prikkels tot pensioenopbouw (nudges). De Stichting van de Arbeid hecht er aan om te benadrukken dat de geschiktheid van een bepaalde modaliteit per sector, collectiviteitskring of onderneming zal verschillen. Decentrale sociale partners moeten per situatie - in afstemming met relevante zelfstandigenorganisaties en pensioenuitvoerders - bezien of en zo ja welke modaliteit het meest passend is, rekening houdend met de belangen van de bestaande deelnemers.³

¹ In dit advies wordt onder zelfstandige verstaan diegene die betaalde werkzaamheden verricht voor eigen rekening en risico en niet verzekerd is voor werknemersverzekeringen en de directeur-groootaandeelhouder. Een onderscheid tussen zelfstandigen met personeel en zelfstandigen zonder personeel wordt niet gemaakt.

² Zie occasional study van De Nederlandsche Bank 'Werkenden zonder pensioenopbouw' uit 2020.

³ Als in dit advies gesproken wordt over zelfstandigenorganisaties is het van belang dat het een organisatie betreft die mandaat heeft te spreken namens (een groep) zelfstandigen. Dit zijn zelfstandigenorganisaties die aan de volgende voorwaarden voldoen: (1) de zelfstandigenorganisatie bezit volledige rechtsbevoegdheid als bedoeld in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek; en (2) haar statutaire doel omvat in elk geval de belangenbehartiging van zelfstandigen.

Het gaat om de volgende modaliteiten:

- Mogelijkheden binnen de huidige verplichtstelling (2.1)
- Automatische deelname met uitstapmogelijkheid (2.2)
- Automatische aanschrijving met instap (2.3)
- Vrijwillige deelname (2.4)

In onderstaand schema zijn de modaliteiten in volgorde van oplopende vrijwilligheid weergegeven waarbij kort ingegaan wordt op de noodzaak om representativiteit aan te tonen en op de vraag bij wie het initiatief ligt om deelname van zelfstandigen aan de tweede pijlerregeling te effectueren.



Bij de modaliteit ‘automatische aanschrijving met instap’ wordt tevens ingegaan op de mogelijkheid om de deelname automatisch voort te zetten waarbij de zelfstandige de mogelijkheid behoudt de deelname te beëindigen (automatische voortzetting met uitstapmogelijkheid).⁴ De Stichting van de Arbeid heeft deze optie al aangekondigd in haar brief van 17 oktober 2022 over het aangescherpte aanvalsplan om de witte vlek pensioenen terug te dringen.⁵

In de bijlage is een overzicht van de genoemde modaliteiten opgenomen met de bijbehorende kenmerken. Deze kenmerken worden toegelicht in de betreffende paragrafen.

De verkenning in dit advies blijft binnen de uitgangspunten van het Pensioenakkoord, dat wil zeggen dat de huidige verplichtstelling behouden blijft en dat er geen algemene pensioenplicht voor zelfstandigen wordt geïntroduceerd. Het vertrekpunt is dat aansluiting wordt gezocht bij de huidige pensioen-uitvoerders in de tweede pijler. Andere mogelijke oplossingen voor pensioenopbouw – zoals specifieke

⁴ Daarbij blijft de werknemer die zelfstandige wordt, automatisch pensioen opbouwen bij hetzelfde pensioenfonds (waar de zelfstandige pensioen opbouwde tijdens het dienstverband) tenzij die persoon zelf aangeeft geen pensioen meer te willen opbouwen bij dat pensioenfonds (automatische voortzetting met uitstapmogelijkheid).

⁵ Dit voorstel is tijdens het wetgevingsoverleg in oktober 2022 ook door het Tweede Kamerlid de heer Nijboer als een extra mogelijkheid aangedragen. De minister heeft hierop aangegeven dit voorstel nader uit te werken met betrokkenheid van relevante partijen. Zie Kamerstuk 36067, nr. 4.

ationale regelingen voor alle zelfstandigen – maken om die redenen geen onderdeel uit van dit advies. Ook wordt in dit advies niet ingegaan op wijzigingen binnen de derde pijler, die met de Wet Toekomst Pensioenen zijn verruimd.

2.1. Mogelijkheden binnen de huidige verplichtstelling

Deze modaliteit gaat uit van een verplichte deelname van de zelfstandige aan de pensioenregeling indien er een verplichtstelling geldt voor bijvoorbeeld een sector. Binnen de huidige wetgeving is het al mogelijk om zelfstandigen onder de verplichtstelling in de tweede pijler te brengen. Daarvoor geldt wel de voorwaarde van voldoende representativiteit en draagvlak onder zelfstandigen en/of zelfstandigenorganisaties. In het kader hieronder wordt aangegeven wat bedoeld wordt met ‘mogelijkheden binnen de huidige verplichtstelling’.

Huidige verplichtstelling

Op aanvraag van het georganiseerde bedrijfsleven binnen een bedrijfstak, dat naar het oordeel van de minister een belangrijke meerderheid van de in die bedrijfstak werkzame personen vertegenwoordigt, dan wel op aanvraag van een beroepspensioenvereniging die naar het oordeel van de minister een belangrijke meerderheid van de beroepsgenoten die tot de beroepsgroep behoren vertegenwoordigt, kan deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenregeling voor één of meer bepaalde groepen van personen of groepen van beroepsgenoten die in de betrokken bedrijfstak werkzaam zijn, door de minister verplicht gesteld worden.⁶ De Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 dan wel de Wet verplichte Beroepspensioenregeling is dan van toepassing waarbij de zogenaamde representativiteitseis, zoals die in de wet is vastgelegd, een belangrijke rol speelt. Dat betekent dat een aanvraag tot verplichtstelling moet worden ingediend door:

- een voldoende representatieve vertegenwoordiging van sociale partners in de bedrijfstak (in principe 60%)⁷ of,
- een beroepspensioenvereniging die naar het oordeel van de minister een belangrijke meerderheid van de beroepsgenoten die tot de beroepsgroep behoren vertegenwoordigt waarvoor verplichtstelling wordt gevraagd.

Voor bepaalde groepen zelfstandigen geldt al een verplichte beroeps- of bedrijfstakpensioenregeling. Het gaat hierbij vooral om beroepen in de gezondheidszorg (zoals huisartsen) maar ook voor bijvoorbeeld zelfstandige schilders. Sociale partners bij een bedrijfstakpensioenfonds of een beroepsgroep bij een beroepspensioenregeling kunnen zo'n verplichtstelling aanvragen. De verplichtstelling wordt verleend als het verzoek door een voldoende representatief deel wordt aangevraagd. In de wet is dit uitgewerkt in een representativiteitstoets. Sociale partners kunnen op sectoraal niveau een aanvraag doen om de verplichtstelling ook van toepassing te laten zijn voor zelfstandigen.

Kenmerken en voorwaarden van de mogelijkheden binnen de verplichtstelling:

- representativiteit van de aanvrager tot de verplichtstelling is noodzakelijk;
- mogelijke pensioenuitvoerders zijn bedrijfstakpensioenfondsen en beroepspensioenfondsen;
- verplichte deelname tenzij gewetensbezwaarde (conform Vrijstellingsbesluit);
- collectieve binding door de minister op grond van wetgeving;
- eerdere deelname is niet vereist;
- binding met de sector of beroepsgroep is vereist.

⁶ Artikel 2 Wet BPF (vergelijkbaar met artikel 5 Wet WVB): Onze Minister kan op aanvraag van het georganiseerde bedrijfsleven binnen een bedrijfstak dat naar zijn oordeel een belangrijke meerderheid van de in die bedrijfstak werkzame personen vertegenwoordigt, deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds voor een of meer bepaalde groepen van personen die in de betrokken bedrijfstak werkzaam zijn, verplichtstellen.

⁷ Besluit Toetsingskader Wet Bpf 2000.

Voor wat betreft de gegevensuitwisseling en fiscaliteit wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van dit advies. Voor het mogelijk maken van deze modaliteit zijn geen wettelijke aanpassingen vereist.

2.1.1. Dilemma's en knelpunten

Van de mogelijkheid van de huidige verplichtstelling om deelname aan de pensioenregeling (ook) voor zelfstandigen in een sector verplicht te stellen, wordt relatief weinig gebruik gemaakt. De Stichting van de Arbeid constateert dat de modaliteit van de huidige verplichtstelling enerzijds leidt tot meer opbouw van pensioen door zelfstandigen, maar dat anderzijds in de praktijk aan de aanvraag voor een verplichtstelling voor zelfstandigen risico's en nadelen zijn verbonden.

In veel sectoren is het verplicht laten deelnemen van zelfstandigen niet mogelijk omdat dan niet of moeilijk aan de representativiteitsvereisten voor de aanvraag van een verplichtstelling wordt voldaan. Het kan daarmee ook een risico vormen voor de verplichtstelling van werknemers, omdat door het toevoegen van zelfstandigen de vereiste representativiteit moeilijker aan te tonen is.

Met de uitbreiding naar zelfstandigen wordt de uitvoering van de pensioenregeling doorgaans complexer en daarmee duurder voor het pensioenfonds. Als er een verplichtstelling van toepassing is voor zelfstandigen in een bedrijfstak is het aan het pensioenfonds om de verplichtstelling te handhaven en er voor te zorgen dat zelfstandigen die onder de verplichtstelling vallen, deelnemen aan de pensioenregeling. Daar staat tegenover dat de kosten bij een verplichtstelling over een groter aantal deelnemers worden verdeeld dan in geval van een vrijwillige deelname. Alle zelfstandigen die binnen de werkingssfeer worden gebracht, worden immers in één keer collectief gebonden.

Om de verplichtstelling te handhaven is het van belang dat zelfstandigen die onder de verplichtstelling vallen 'herkend' kunnen worden. Daarvoor is het nodig dat sprake is van sluitende en actuele SBI-codes. De gegevensuitwisseling tussen pensioenfonds en de Kamer van Koophandel maakt het mogelijk dat pensioenfonds op de hoogte worden gebracht als een bedrijf zich uitschrijft bij de Kamer van Koophandel. Als het gaat om mutaties, wanneer bijvoorbeeld een andere SBI-code gaat gelden, ontvangt het pensioenfonds daarvan geen melding. Door de gegevensuitwisseling tussen pensioenfonds en de Kamer van Koophandel te optimaliseren, kunnen kosten worden bespaard. Een koppeling met de gegevens die de Belastingdienst ter beschikking heeft, maakt de uitvoering van de regeling voor het pensioenfonds makkelijker.

2.2. Automatische deelname met uitstapmogelijkheid

In het Pensioenakkoord wordt als één van de modaliteiten 'auto-enrollment met opting out', oftewel automatische deelname met uitstapmogelijkheid, genoemd. In het algemeen zal een default tot deelname tot meer deelnemers leiden dan als zelfstandigen zelf hiertoe het initiatief moeten nemen. In de [brief van 22 december 2020](#) constateerde de Stichting van de Arbeid dat automatische deelname met uitstapmogelijkheid nu wettelijk niet mogelijk is.

Automatische deelname met uitstapmogelijkheid

Bij automatische deelname met uitstapmogelijkheid gaat het om een initiële automatische verplichting voor de zelfstandige om deel te nemen aan een bepaald pensioenfonds of bepaalde pensioenregeling. Gebondenheid van de zelfstandige tot deelname aan de regeling wordt verondersteld, tenzij door de zelfstandige een handeling wordt verricht om niet gebonden te worden. Na de initiële verplichting voor zelfstandigen om deel te nemen aan deze regeling, kan door de zelfstandige de keuze worden gemaakt om toch niet aan de betreffende pensioenregeling deel te nemen (de uitstapmogelijkheid). Deze modaliteit heeft door de uitstapmogelijkheid een minder verplichtend karakter dan de

verplichte deelname op grond van een verplichtstelling zoals in de vorige paragraaf omschreven. Aan het uitstappen kunnen voorwaarden worden verbonden.

Deze mogelijkheid geeft duidelijkheid over de standaard: automatische deelname aan de pensioenregeling. De uitstapmogelijkheid geeft de zelfstandigen vervolgens de mogelijkheid niet deel te nemen aan de pensioenregeling.

Kenmerken en voorwaarden van automatische deelname met uitstapmogelijkheid:

- collectieve binding door de wetgever op grond van een eerste collectieve gebondenheid door passende representativiteit of verplichting door de wetgever (politiek draagvlak voor gewijzigde wetgeving is noodzakelijk) voor de initiële verplichting tot deelname. De mate van benodigde representativiteit neemt toe met de mate van beperkingen op de uitstapmogelijkheid;
- mogelijke pensioenuitvoerders zijn bedrijfstakpensioenfondsen;
- verplichte deelname tenzij uitgestapt wordt;
- eerdere deelname van de zelfstandige is niet vereist;
- binding met de sector of beroepsgroep is vereist.

De Stichting van de Arbeid constateert dat deze modaliteit een nadere uitwerking vergt met betrekking tot de initiële verplichting tot deelname.

Bij automatische deelname met uitstapmogelijkheid moet de initiële verplichte deelname gebaseerd zijn op een juridische grondslag. Juridisch zijn hiervoor twee mogelijkheden:

- op grond van een collectieve binding;
- op grond van een initiële verplichtstelling tot deelname voor zelfstandigen.

2.2.1. Collectieve binding

Uit de juridische analyses blijkt dat de optie tot automatische deelname met uitstapmogelijkheid, waarbij geen handeling vereist is van de zelfstandige om verplicht deel te nemen, via collectieve binding mogelijk is, mits wordt voldaan aan voldoende representativiteit. Automatische deelname zoals in deze paragraaf bedoeld is per definitie niet contractueel omdat er geen sprake is van een individueel aanbod en aanvaarding. Automatische deelname kan gerealiseerd worden door een specifieke verplichte deelname aan te vragen voor een regeling (en vervolgens te laten verplichten door de minister) waarbij voldoende representativiteit noodzakelijk is. Omdat de mogelijkheid voor uitstappen minder ingrijpende gevolgen heeft dan een volledige verplichtstelling, geldt voor de juridische toetsing dat deze representativiteit in verhouding moet staan met de mate van gebondenheid. Daarnaast is in het Pensioenakkoord afgesproken dat er draagvlak onder zelfstandigen moet zijn om gebonden te worden aan een pensioenregeling.

Voor de uitstapmogelijkheid is nieuwe wetgeving nodig. De wetgever zal dan, overeenkomstig de huidige verplichtstellingssystematiek, de initiële verplichting tot deelname aan een pensioenregeling door zelfstandigen middels regelgeving vastleggen.

Indien er sprake is van een initiële verplichtstelling met uitstapmogelijkheid aan een specifieke pensioenuitvoerder, moet rekening worden gehouden met Europese mededingingsregels. Andere uitvoerders zouden niet bij voorbaat uitgesloten kunnen worden om een dergelijke regeling uit te voeren. De initiële verplichtstelling zal wellicht aan de regeling voor zelfstandigen moeten worden gegeven in plaats van aan de uitvoerder. Er zal wellicht op basis van een transparante offerteprocedure wel gekozen kunnen worden voor één uitvoerder voor een bepaalde periode. Dit aspect vereist nadere studie.

Een ander aspect dat politieke keuzes vereist is het beginsel 'geen premie, wel pensioen'. Dit is in het geval van werknemers ingevoerd om deelnemers te beschermen als de ondernemer de premies niet

afdraagt of in faillissement geraakt. De keuze ‘geen premie, wel pensioen’ of ‘geen premie, geen pensioen’ voor zelfstandigen, kan apart bij wet worden geregeld. Indien er sprake is van ‘geen premie, geen pensioen’, lijkt deze vorm in enige mate op de variant ‘automatische aanschrijving met instapmogelijkheid’. Het moment waarop de zelfstandige voor het eerst premie betaalt, is in dat geval het instapmoment. Dit wordt nader uitgewerkt in 2.3.

2.2.2. Automatische deelname op grond van de wet

Een tweede optie is dat de wetgever, mits rekening gehouden wordt met Europese wet- en regelgeving, deelname van zelfstandigen aan een regeling met de mogelijkheid voor de individuele zelfstandige om uit te stappen, verplicht. Daartoe moet de initiële verplichting tot deelname aan een pensioenregeling voor zelfstandigen in wetgeving worden vastgelegd. Dit houdt in dat er voor zelfstandigen een apart wettelijk kader wordt gemaakt, waarin wordt vastgelegd dat (bepaalde groepen) zelfstandigen automatisch deelnemen aan een pensioenregeling of pensioenfonds. Het verschil met de variant onder 2.2.1 is dat in deze variant een groep zelfstandigen louter op grond van de wet verplicht onder een pensioenuitvoerder of een pensioenregeling valt. De variant onder 2.2.1 betreft overeenkomstig de huidige praktijk een verplichtstelling op verzoek van de desbetreffende sector. Bij deze optie tot initiële verplichte deelname moet rekening worden gehouden met Europese mededingingsregels. Dat geldt juist als er sprake is van een verplichting waar niet (makkelijk) onderuit te komen is.⁸ Als uitgegaan wordt van een initiële verplichting en aan de uitstapmogelijkheid (veel) voorwaarden worden gesteld, is de mate van vrijwilligheid beperkt. Dat is met name internationaal gezien, complexer. De reikwijdtebepalingen van verplichtstellingen en aanverwante wetgeving zijn immers niet altijd duidelijk voor buitenlandse werkgevers, werknemers of zelfstandigen.

Indien automatische deelname met uitstapmogelijkheid via wetgeving (al dan niet voor specifieke groepen) initieel verplicht wordt gesteld, is politiek draagvlak noodzakelijk waarbij de betrokkenheid van zelfstandigen een belangrijke rol zal spelen. Deze optie is echter moeilijk verenigbaar met de huidige inrichting van de tweede pijler. Via generieke wetgeving wordt voor alle zelfstandigen geregeld dat zij initieel verplicht zijn tot pensioenopbouw, terwijl de vraag of dat daadwerkelijk ook kan afhankelijk is of er (1) een verplichtgestelde sectorale regeling is en (2) of sociale partners/pensioenuitvoerder er in die sector er vervolgens ook voor hebben gekozen deze modaliteit aan te bieden.

2.2.3. Dilemma's en knelpunten

Een pensioenuitvoerder moet inzicht hebben in de gegevens van zelfstandigen om te kunnen bepalen of een zelfstandige onder de sector valt of tot een beroepsgroep behoort. De pensioenuitvoerder moet immers weten welke zelfstandige automatisch moet deelnemen. Hierop wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

Ook is het moment waarop de zelfstandige verplicht deel gaat nemen een belangrijk vraagstuk. De voorwaarden die gesteld worden aan de uitstapmogelijkheid spelen hierbij van belang. Het beginsel ‘geen premie, wel pensioen’, kan net als bij werknemers vanuit maatschappelijk oogpunt gewenst zijn (bijvoorbeeld ter voorkoming van schrijnende gevallen onder nabestaanden). Het kan echter ook ongewenste effecten met zich meebrengen, zoals extra handavings- en incassokosten en het afschuiven van de pensioenlasten op de overige deelnemers (inclusief de deelnemende werknemers). Voor de zelfstandige ontstaat er dan mogelijk een prikkel om zich niet uit te schrijven en ook geen premie af te

⁸ YS arrest r.o.88 : “ De vrijheid van ondernemerschap heeft geen absolute gelding, maar moet in relatie tot haar maatschappelijke functie worden beschouwd en kan worden onderworpen aan overheidsmaatregelen waarmee in het algemeen belang beperkingen kunnen worden gesteld aan de uitoefening van de economische activiteit”. Pensioenopbouw zou als een doelstelling van algemeen belang verdedigd kunnen worden en passen in de rechtvaardiging van een beperking van de vrijheid van ondernemerschap.

dragen. Daarom is het van belang dat helder is wat de gevolgen zijn van deze risico's in de tussenliggende periode (totdat vastgesteld wordt dat door het nalaten van de zelfstandige geen deelname volgt). Indien een zelfstandige overlijdt voordat vastgesteld is of deze zelfstandige deelneemt of uitstapt, kan dat tot discussies leiden met betrekking tot een eventueel uit te keren nabestaandenpensioen. Bij het beginsel 'geen premie, geen pensioen' voor zelfstandigen, bouwt de zelfstandige die zich niet uitschrijft, maar ook geen premie afdraagt, niet automatisch pensioen op. De overeenkomst komt juridisch pas tot stand wanneer de zelfstandige een handeling verricht, namelijk de eerste premie betaalt. Bij de keuze in hoeverre een zelfstandige recht heeft op risicodekking voorafgaand aan de eerste premiebetaling, dient rekening gehouden te worden met eventuele uitvoeringsproblemen bij pensioenuitvoerders. Vooraf moet duidelijk worden gemaakt wanneer sprake is van uitstappen en welke consequenties (bijvoorbeeld geen premie, geen recht) daarvoor gelden. Ten behoeve van de handhaving zal de zelfstandige zelf altijd nog gegevens met betrekking tot de grondslag waarover pensioen wordt opgebouwd, moeten aandragen. Ook dit maakt de uitvoering voor pensioenuitvoerders extra bewerkelijk.

Dat binnen een pensioenuitvoerder verschillende groepen van deelnemers verschillend worden behandeld, is juridisch waarschijnlijk geen knelpunt, maar kan iets betekenen voor de onderlinge solidariteit. Beargumenteerd kan worden dat zelfstandigen andere mogelijkheden hebben in hun regeling dan werknemers. Dit brengt echter andere kosten met zich mee. Naast de gevoelde solidariteit (tussen zelfstandigen die andere mogelijkheden krijgen dan werknemers) speelt de technische manier waarop risico's en kosten worden gedeeld binnen één pensioenuitvoerder een rol. De uitstapmogelijkheid zal daarnaast zorgplicht vereisen waarvan nu nog niet duidelijk is hoe ver die zou moeten reiken.

2.3 Automatische aanschrijving met instap

De mogelijkheid van automatische aanschrijving met instap is een vrijwillige modaliteit.

Automatische aanschrijving met instap

Bij automatische aanschrijving met instap worden alle pensioenuitvoerders in staat gesteld om zelfstandigen binnen een sector aan te schrijven en het aanbod van een pensioenregeling te doen. Deelname aan de pensioenregeling wordt door middel van de juiste nudges extra gestimuleerd. Hoe meer informatie over de zelfstandige bekend is bij de pensioenuitvoerder, hoe groter de 'nudge' van een passend aanbod. Vanuit de financiële psychologie is bekend dat dit soort nudges effect kunnen hebben voor de participatiegraad.

Automatische aanschrijving wordt al mogelijk gemaakt in de experimenteerwetgeving, echter alleen voor gewezen deelnemers.

Juridisch geldt dat er geen sprake is van een verplichting tot deelname en dat de zelfstandige door het verrichten van een handeling moet instemmen met deelname aan de pensioenregeling. Er moet dus expliciet sprake zijn van wilsovereenstemming door de zelfstandige zelf.

Als sociale partners – in afstemming met een vertegenwoordiging van zelfstandigenorganisaties – besluiten de modaliteit van automatische aanschrijving met instap voor zelfstandigen door pensioenuitvoerders te laten aanbieden, geldt deze modaliteit voor de zelfstandigen die actief zijn binnen de desbetreffende sector, onderneming of andere collectiviteitskring. Pensioenuitvoerders kunnen vervolgens bezien of zij deze modaliteit willen en kunnen uitvoeren. Daarbij dient in het kader van de opdrachtaanvaarding van de uitvoering door een pensioenfonds, onder andere de impact op uitvoerbaarheid en op de bestaande deelnemers te worden bezien, zoals dit ook geldt bij de andere modaliteiten die uitgevoerd worden door een pensioenfonds.

Kenmerken en voorwaarden van automatische aanschrijving met instap:

- aanbieden kan (is dus niet verplicht);
- alle pensioenuitvoerders kunnen - in afstemming met vertegenwoordigers van zelfstandigenorganisaties - deze modaliteit aanbieden;
- deelname na instap;
- collectieve binding is niet nodig;
- eerdere deelname is niet vereist;
- binding met de sector is niet vereist tenzij de regeling wordt uitgevoerd door een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenfonds.

Voor wat betreft de fiscaliteit wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van dit advies. Bijzondere aandacht moet worden gegeven aan de gegevensuitwisseling. Om het voor de pensioenuitvoerder mogelijk te maken dat bekend is welke zelfstandige binding heeft met de sector of behoort tot een beroepsgroep, is het van belang dat de pensioenuitvoerder over gegevens beschikt van de zelfstandige. Meer over gegevensuitwisseling is opgenomen in de volgende paragraaf en in hoofdstuk 3.

2.3.1. Dilemma's en knelpunten

Voor de modaliteit automatische aanschrijving met instap is het van belang dat de zelfstandige adequaat wordt voorgelicht over de pensioenregeling. Automatische aanschrijving met instap vraagt om een wettelijke aanpassing teneinde het mogelijk te maken dat pensioenuitvoerders deze modaliteit binnen de tweede pijler kunnen aanbieden aan zelfstandigen. Daarbij is van belang dat automatische aanschrijving door een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenfonds uitsluitend kan indien de zelfstandige onder de reikwijdte van dat pensioenfonds valt, waarbij uitgegaan wordt van de hoofdactiviteit van de zelfstandige, ongeacht in welke sector de zelfstandige deze activiteit verricht. In theorie bestaat het risico dat een zelfstandige wordt aangeschreven door meerdere pensioenuitvoerders. Dit risico wordt echter sterkt gemitigeerd wanneer zelfstandigenorganisaties betrokken worden bij de totstandkoming van deze modaliteit. Op deze wijze wordt immers bij het aanbod al geregeld wie voor een dergelijke aanschrijving in aanmerking komt en wordt deze keuze niet aan de individueel zelfstandige neergelegd.

Ook bij deze modaliteit speelt het feit dat verschillende groepen van deelnemers verschillend worden behandeld een rol.

Cruciaal voor het kunnen uitvoeren van automatische aanschrijving is de gegevensuitwisseling tussen pensioenuitvoerder en de Kamer van Koophandel. Zonder die gegevens kan de pensioenuitvoerder niet weten welke zelfstandigen er actief zijn binnen een bepaalde sector of collectiviteitskring. Dit om te kunnen weten welke zelfstandigen moeten worden aangeschreven, maar tevens om te kunnen bepalen of de zelfstandige nog actief is in de sector. Pensioenuitvoerders voldoen nu niet aan de vereiste kwalificaties (bestuursorgaan met wettelijke taak of rechtspersoon met overheidstaak) om het BSN-register op basis van de Handelsregisterwet in te zien. Bovendien moet er voor het gebruik van deze gegevens om zelfstandigen aan te kunnen schrijven een wettelijke grondslag zijn.

Voor de uitwisseling van burgerservicenummers (BSN) tussen pensioenuitvoerders en de Kamer van Koophandel is een afzonderlijke wettelijke grondslag nodig in de Handelsregisterwet die bepaalt dat pensioenuitvoerders (ten behoeve van het aanschrijven van zelfstandigen om een pensioenproduct aan te bieden) het BSN kunnen inzien en gebruiken.

2.4. Vrijwillige aansluiting

Ook de mogelijkheid van vrijwillige aansluiting wordt in het Pensioenakkoord genoemd als te onderzoeken mogelijkheid. Vrijwillige aansluiting wordt ook mogelijk gemaakt in de experimenteerwetgeving.

Vrijwillige aansluiting

Bij de mogelijkheid tot vrijwillige aansluiting besluit de zelfstandige zelf om deel te gaan nemen aan een pensioenregeling vanaf een door de zelfstandige gekozen moment. Deze regeling kan door alle pensioenuitvoerders aangeboden worden.

Bij vrijwillige aansluiting is het niet nodig dat de zelfstandige eerder als werknemer aan de pensioenregeling heeft deelgenomen. Als de regeling wordt uitgevoerd door een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenfonds, is wel de voorwaarde dat de zelfstandige activiteiten verricht die onder de werkingssfeer vallen met het oog op de taak- en domeinafbakening. Er zijn geen voorschriften met betrekking tot de duur zoals bij de vrijwillige voortzetting en er is in beginsel geen termijn waarbinnen de aanvraag tot vrijwillige aansluiting moet worden gedaan (eerdere deelname is immers geen vereiste). Vrijwillige aansluiting kan door alle pensioenuitvoerders worden aangeboden. Alleen voor deelname aan de pensioenregeling van een (verplichtgesteld) bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenfonds geldt de voorwaarde dat de zelfstandige hoofdzakelijk in de betreffende sector actief is.

Kenmerken en voorwaarden van vrijwillige deelname:

- aanbieden kan (is dus niet verplicht);
- alle pensioenuitvoerders kunnen deze modaliteit aanbieden;
- vrijwillige deelname op initiatief van de zelfstandige;
- collectieve binding is niet nodig;
- eerdere deelname is niet vereist;
- binding met de sector is niet vereist tenzij uitgevoerd door een bedrijfstakpensioenfonds of beroepspensioenfonds.

Voor wat betreft de gegevensuitwisseling, fiscaliteit en risicoselectie wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van dit advies.

2.4.1. Dilemma's en knelpunten

Uit onderzoek⁹ blijkt dat veel zelfstandigen uit eigener beweging geen voorziening treffen voor de oude dag. Opbouw van pensioen in de tweede pijler door zelfstandigen is gering en ook wordt maar zeer beperkt (in 2020 door ongeveer 11% van de zelfstandigen) vermogen opgebouwd in de derde pijler. Met vrijwillige deelname krijgen zelfstandigen ruimere mogelijkheden pensioen op te bouwen in de tweede pijler.

Ten opzichte van de meer verplichtende varianten zal het voor pensioenuitvoerders eenvoudiger zijn deze modaliteit aan te bieden, omdat er geen representativiteitseisen gelden en ook geen handhavingsverplichtingen. Door het vrijwillige karakter blijft het wel een uitdaging om zelfstandige deel te laten nemen. Onderzoek laat namelijk zien dat momenteel beperkt gebruik gemaakt wordt van vrijwillige pensioenregelingen.

Automatische voortzetting met uitstapmogelijkheid

Automatische voortzetting met uitstapmogelijkheid houdt in dat werknemers die hun dienstverband beëindigen en zelfstandige worden, hun deelname aan een pensioenregeling bij een pensioenfonds automatisch voortzetten met de mogelijkheid uit te stappen. Momenteel bieden diverse pensioenuitvoerders al de optie tot vrijwillige voortzetting. Met deze optie verschuift echter het initiatief en de urgentie voor gewezen deelnemers die starten als zelfstandige. Het initiatief komt te liggen bij de pensioenuitvoerder die na moet gaan of een gewezen deelnemer verder gaat als zelfstandige en in die

⁹ Occasional studie van De Nederlandsche Bank 'Werkenden zonder pensioenopbouw' uit 2020 door Cindy Biesenbeek, Bas Heerma van Voss en Mauro Mastrogiacomio.

hoedanigheid automatisch zijn deelname aan de regeling voortzet, tenzij de zelfstandige aangeeft niet langer te willen deelnemen (uitstapmogelijkheid). Vrijwillige voortzetting als automatische default voor zelfstandigen zou van toepassing zijn op alle pensioenuitvoerders die vrijwillige voortzetting aanbieden of er voor kiezen dit aan te gaan bieden. Door het startpunt van het automatisch voortzetten is deze modaliteit enkel van toepassing voor nieuwe zelfstandigen die in het verleden (gewezen) deelnemer waren. In tegenstelling tot de andere modaliteiten hoeft er geen eis te gelden dat de zelfstandige actief is in dezelfde sector of beroepsgroep omdat de voortzetting voor beperkte duur (maximaal vijftien jaar) is. Er is geen actieve binding met de sector nodig. De binding is gebaseerd op het verleden van de voormalig deelnemer bij het betreffende fonds.

Dilemma's en knelpunten

De Stichting van de Arbeid signaleert ten aanzien van de mogelijkheid van automatische voortzetting met uitstapmogelijkheden een aantal knelpunten. Deze modaliteit heeft betrekking op een beperkte groep zelfstandigen, namelijk alleen die zelfstandigen die voorheen als werknemer pensioen opbouwden.

Het is van belang dat pensioenuitvoerders automatisch worden bericht dat gewezen deelnemers in worden geschreven als zelfstandigen en daarmee automatisch deelnemen. In de praktijk zit er veelal een periode tussen het moment van einde deelname als werknemer en de start als zelfstandige.

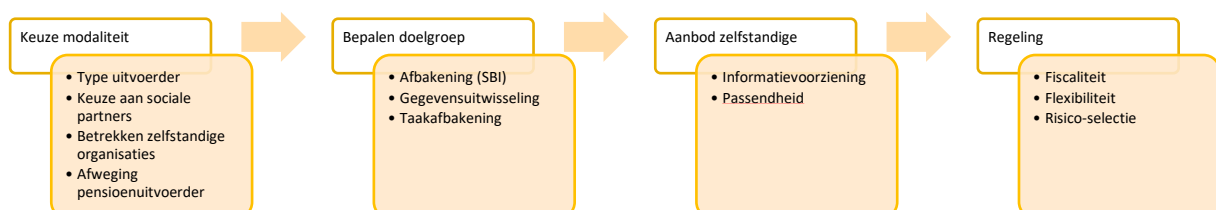
Om startende zelfstandigen extra te attenderen op de mogelijkheid van automatische voortzetting van pensioenopbouw, kan deze groep na inschrijving bij de Kamer van Koophandel opnieuw door de pensioenuitvoerder gewezen worden op de mogelijkheid tot automatische voortzetting. Gegevensuitwisseling op BSN-niveau tussen de Kamer van Koophandel en de pensioenuitvoerder is nodig om dit mogelijk te maken.

De Stichting merkt verder op dat de zelfstandige nog wel eigenstandig een handeling moeten verrichten: de rekening- en inkomensgegevens van de zelfstandige zijn bij de pensioenuitvoerder immers onbekend. Daarnaast kan de zelfstandige in meerdere regelingen gewezen deelnemer zijn wat tot automatische deelname aan verschillende regelingen kan leiden.

Zelfstandigen ervaren de gehele premie (werknemers- plus werkgeversdeel) bij vrijwillige voortzetting in het algemeen als hoog. Om echter een gelijk pensioen op te bouwen dat in de sector gebruikelijk is, is die totale premie wel noodzakelijk. Flexibiliteit hierin kan er toe bijdragen dat een zelfstandige kiest voor het vrijwillig voortzetten van de regeling.

3. Aandachtspunten bij de uitwerking van de modaliteiten

Bij het aanbieden van (één van) de bovenstaande modaliteiten komen meerdere aandachtspunten aan de orde. Hieronder wordt nader ingegaan op die aandachtspunten die zich in de verschillende fasen van het proces voordoen.



3.1. Keuze tot aanbieden een modaliteit

Sociale partners kunnen - in afstemming met een vertegenwoordiging van zelfstandigenorganisaties - besluiten een modaliteit te laten uitvoeren door een pensioenuitvoerder. Als sprake is van uitvoering door een pensioenfonds moet ervoor gezorgd worden dat het aanvaarden van een dergelijke opdracht (de opdrachtaanvaarding) volgt uit een adequaat besluitvormingsproces en dat de uitvoering van de pensioenregeling aansluit op de doelstellingen en uitgangspunten van het pensioenfonds. Als een modaliteit wordt ondergebracht bij een verzekeraar of premiepensioeninstelling gelden op grond van onder meer de Wet op het financieel toezicht (Wft) productontwikkelingsvereisten. Deze PARP-normen ('Product Approval and Review Proces') gelden ten aanzien van de productontwikkeling door financiële ondernemingen en de wijze waarop zij producten distribueren aan de juiste doelgroep ('productgovernance'). Huidige wetgeving stelt dus zowel aan pensioenfondsen als aan verzekeraars eisen voor het uitvoeren van een pensioenregeling aan zelfstandigen.

Om het doel pensioenregelingen in de tweede pijler meer toegankelijk te maken voor zelfstandigen te bereiken, is het belangrijk dat er draagvlak bestaat voor de aan te bieden mogelijkheden. Zoals eerder uiteengezet is voor de deelname via de verplichtstelling of automatische deelname met uitstapmogelijkheid een vorm van representativiteit van zelfstandigen nodig. Deze kan worden aangetoond door de representativiteitstoets zoals die voor de huidige verplichtstelling van werknemers wordt voorgeschreven. Ook voor de in beginsel vrijwillige modaliteiten is het van belang dat zelfstandigen(organisaties) betrokken worden bij de totstandkoming van de mogelijkheid. Door aan te sluiten bij de behoeftes van zelfstandigen (in een specifieke bedrijfstak of sector) wordt draagvlak voor de modaliteit vergroot en is de bereidheid van zelfstandigen om vrijwillig deel te nemen mogelijk groter. Sociale partners en pensioenuitvoerders zullen daarnaast altijd ook eigenstandig een afweging moeten maken of er draagvlak bestaat om zelfstandigen toe te laten tot de pensioenregeling. Daarbij dient onder andere de impact op uitvoerbaarheid en voor bestaande deelnemers te worden gezien.

3.2. Bepalen doelgroep en gegevensuitwisseling

Om vast te stellen welke groep zelfstandigen aan een bepaalde pensioenregeling moet c.q. kan deelnemen, is een heldere afbakening van de groep zelfstandigen van belang. Bij de verplichtstelling, het wettelijk mogelijk maken en van toepassing verklaren van automatische deelname met uitstapmogelijkheid voor (specifieke groepen) zelfstandigen, is het aan partijen die de verplichtstelling aanvragen (sociale partners) om voor deze heldere afbakening te zorgen.¹⁰ Die afbakening is van belang om vast te stellen tot welk collectief de zelfstandige behoort, waarbij het belangrijk is de taakafbakening in ogenschouw te nemen. Indien de pensioenregeling wordt uitgevoerd door een verplichtgesteld bedrijfstak- of beroepspensioenfonds is het van belang dat deelname uitsluitend geldt voor zover de zelfstandige onder de werkingssfeer valt van een door het pensioenfonds uitgevoerde pensioenregeling. Aangezien er een duidelijk criterium voor binding aan een bepaalde sector is opgenomen als vereiste voor deelname, acht de Stichting van de Arbeid het mogelijk binnen de grenzen van taak- en domein-afbakening deze mogelijkheid te realiseren. Volgens de Stichting van de Arbeid is er, door de duidelijke binding van de zelfstandige met de sector, geen substantieel risico voor het verlies van de verplichtstelling, wat voor de Stichting een belangrijk aandachtspunt is.

Voor alle modaliteiten wordt voorgesteld voor de beoordeling tot welke groep een zelfstandige behoort, uit te gaan van de hoofdactiviteit van de zelfstandige, ongeacht in welke sector de zelfstandige deze activiteit verricht. De feitelijke werkzaamheden die door de zelfstandige worden verricht, zijn dus

¹⁰ Deze afbakening wordt in de Beleidsregels Toetsingskader Wet Bpf 2000 als eis aan de aanvraag tot verplichtstelling gesteld in die zin dat 'indien er ook personen, in een andere hoedanigheid werkzaam in de bedrijfstak, binnen de verplichtstelling vallen, ook die aantallen vermeld moeten worden'.

bepalend. De SBI-code kan daarbij richtinggevend zijn. In sommige sectoren is dit eenvoudiger te realiseren dan in andere sectoren. Bovendien kent het systeem van SBI-codes ook beperkingen. Soms vallen zelfstandigen onder meerdere SBI-codes of wordt na inschrijving door de zelfstandige bij de Kamer van Koophandel de SBI-code niet aangepast als de werkzaamheden van de zelfstandige wijzigen. Het actueel houden van de SBI-code is overigens niet alleen voor de zelfstandige van belang maar geldt ook voor een werkgever. Ook de onlangs gelanceerde tool van de Pensioenfederatie (www.bijwelkpensioenfondshoorik.nl) kan behulpzaam zijn om na te gaan onder welke werkings sfeer de activiteiten van de zelfstandige vallen.

Voor de haalbaarheid van de verschillende modaliteiten speelt de gegevensuitwisseling tussen de Kamer van Koophandel en de pensioenuitvoerder een cruciale rol. Met name bij de automatische deelname met uitstapmogelijkheid en automatische aanschrijving met instap, kan de pensioenuitvoerder zonder gegevens over de zelfstandigen niet bepalen welke zelfstandigen er actief zijn binnen een bepaalde sector of collectiviteitskring. Dit is van belang bij het begin van deelname maar ook voor de controle of een zelfstandige nog actief is in een sector. In beginsel is het voor het automatisch aanschrijven van de zelfstandige voldoende dat de pensioenuitvoerder de beschikking heeft over de NAW-gegevens van de zelfstandige. Maar bij automatische aanschrijving ook meteen een passende aanbieding te kunnen doen, is het BSN van de zelfstandige gewenst. In veel gevallen is een zelfstandige een gewezen deelnemer van de betreffende pensioenuitvoerder. Om deze zelfstandigen te stimuleren tot pensioenopbouw, is het enorm behulpzaam wanneer pensioenuitvoerders aan deze zelfstandigen een passende aanschrijving kunnen doen waarbij al rekening wordt gehouden met de gegevens die van de zelfstandigen bekend zijn bij de pensioenuitvoerder. Gegevensuitwisseling op BSN-niveau tussen de Kamer van Koophandel en de pensioenuitvoerder is hiervoor nodig. Pensioenuitvoerders voldoen nu niet aan de vereiste kwalificaties (bestuursorgaan met wettelijke taak of rechtspersoon met overheids-taak) om een automatische koppeling van het BSN op basis van de Handelsregisterwet te organiseren. Voor de uitwisseling van BSN tussen de Kamer van Koophandel en de pensioenuitvoerders is daarom een afzonderlijke wettelijke grondslag nodig in de Handelsregisterwet die bepaalt dat pensioenuitvoerders (enkel ten behoeve van het aanbieden van een pensioenproduct aan of het openstellen van een pensioenregeling voor zelfstandigen) het BSN kunnen inzien en gebruiken. Een rechtvaardiging hiervoor kan volgens de Stichting liggen in het vereiste dat zelfstandigenorganisaties betrokken moeten zijn bij een modaliteit waarvoor gegevensuitwisseling nodig is. Betere gegevensuitwisseling tussen de Kamer van Koophandel en pensioenuitvoerders leidt bij alle modaliteiten tot lagere kosten voor de uitvoering, hetgeen zowel aan de toe te treden zelfstandigen als aan het al bestaande collectief van deelnemers ten goede komt.

3.3. Aanbod

Indien een zelfstandige een initiële verplichting heeft om deel te nemen aan de pensioenregeling, is het van belang dat de zorgplicht en de reikwijdte daarvan wettelijk wordt vastgelegd. In de experimenteerwetgeving is vastgelegd dat een zelfstandige dezelfde informatie ontvangt als een werknemer die pensioen opbouwt. Daarnaast worden, naast het informeren over de wijze waarop het aanbod en de aanvaarding tot stand komt, eisen gesteld aan de vrijwilligheid van de pensioenregeling, de wijze van premiebetaling, de mogelijkheden die de zelfstandige in de derde pijler heeft en de fiscale behandeling en fiscale ruimte van de zelfstandige. De AFM heeft er in de experimenteerwetgeving in het kader van automatische aanschrijving op gewezen dat deze aanvullende informatievereisten ertoe moeten leiden dat zelfstandigen een weloverwogen en passende beslissing kunnen nemen, een standpunt waar de Stichting zich goed in kan vinden. Daarbij is het belangrijk dat zij pensioenopbouw in de tweede pijler kunnen vergelijken met andere vormen van pensioenopbouw. De pensioenuitvoerder moet een zelfstandige daarom, als het gaat om automatische aanschrijving of vrijwillige deelname, voorafgaand aan de deelneming aan de pensioenregeling over het volgende informeren:

- de wijze waarop aanbod en aanvaarding in ieder geval tot stand komt;

- de aard van de pensioenregeling (solidair of flexibel) en welke pensioensoorten geboden worden in de pensioenregeling;
- de vrijwilligheid van de pensioenregeling;
- de wijze waarop en de termijnen waarbinnen de verschuldigde premie moet worden voldaan;
- de fiscale behandeling, waaronder begrepen de fiscale behandeling van premies, uitkeringen en de fiscale consequenties van afkoop in algemene zin;
- de gevolgen voor de fiscale ruimte in de derde pijler in algemene zin;
- het gegeven dat de betaalde premie niet wordt teruggestort aan de zelfstandige en beschermd geblokkeerd vermogen is;
- de overige informatie die de pensioenuitvoerder nodig heeft om deelname aan de pensioenregeling door de zelfstandige te kunnen uitvoeren.

3.4. Pensioenregeling

De inhoud van de pensioenregeling speelt een belangrijke rol bij de pensioenopbouw door zelfstandigen. Omdat bij een zelfstandige geen sprake is van loon zoals bij een werknemer, is de fiscaliteit een extra aandachtspunt. Maar ook de flexibiliteit in de pensioenregeling die door zelfstandigen gewenst is, kan een factor zijn die doorslaggevend is voor de zelfstandige om deel te nemen aan een pensioenregeling. Tot slot is voor de pensioenuitvoerder van belang dat de risico's, die het deelnemen van een zelfstandige op vrijwillige basis met zich mee brengt, beheersbaar zijn. Op deze onderwerpen wordt hieronder kort ingegaan.

3.4.1. Fiscaliteit

Indien zelfstandigen onder een verplichtstelling vallen, bouwen zij verplicht pensioen op in de tweede pijler. Op basis van de huidige wet kunnen zelfstandigen ook in de tweede pijler pensioen opbouwen als zij aansluitend op hun dienstverband gebruik maken van de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting. De premies voor de pensioenopbouw in de tweede pijler zijn aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. Dit geldt ook voor de pensioenpremies in de derde pijler. In de Wet toekomst pensioenen (Wtp) is de fiscale behandeling van pensioenopbouw in de tweede en derde pijler grotendeels gelijk getrokken. Uit DNB-onderzoek¹¹ blijkt dat zelfstandigen beperkt gebruik maken van de thans bestaande mogelijkheden om vrijwillig pensioen op te bouwen.

Het verschil tussen een werknemer en een zelfstandige is dat een zelfstandige pensioen opbouwt over de winst uit onderneming (of resultaat uit overige werkzaamheden) en werknemers over het loon. De pensioenopbouw van zelfstandigen moet binnen de fiscale grenzen blijven en mag niet hoger zijn dan het fiscale maximum bij pensioenopbouw in een dienstbetrekking. De zelfstandige kan de pensioenpremies als zakelijke kosten in mindering brengen op de winst en verlaagt hiermee de winst waarover inkomstenbelasting moet worden afgedragen. Net als bij werknemers geldt, wordt de inkomstenbelasting verlegd naar het moment van het genieten van de pensioenuitkering (omkeerregel). Een zelfstandige dient bij de bepaling van de pensioengrondslag in de tweede pijler te kijken naar de fiscale winst van drie jaar eerder (T-3). Dat sluit (mogelijk) niet aan bij de actuele inkomenspositie van een zelfstandige. Bij startende zelfstandigen ontbreekt veelal de inkomensinformatie, omdat zij bij de start als zelfstandige nog geen inkomen verworven hebben. Zij kunnen enkel een schatting maken van hun verwachte inkomsten. Gebruik van de fiscale winst van T-1 kan hier uitkomst bieden. Voor startende zelfstandigen kan nu al worden gewerkt met een inschatting van het actuele inkomen.¹² In het Ontwerpbesluit experiment pensioenregeling zelfstandigen is bepaald dat een pensioenuitvoerder zelfstandigen moet wijzen op de fiscale gevolgen van het deelnemen aan een pensioenregeling in de

¹² Dit is al bestaande praktijk die wordt gecontinueerd. Zie ook artikel 11e UBIB 2001

tweede pijler.¹³ De fiscale behandeling van pensioenopbouw in de tweede pijler is voor zelfstandigen een belangrijk aspect om mee te wegen in de keuze om wel of niet deel te nemen. Te meer omdat het niet in alle gevallen voor zelfstandigen fiscaal voordelig is om mee te doen aan een pensioenregeling waarvoor de omkeerregel wordt toegepast. Dit kan het geval zijn als het marginale belastingtarief over het inkomen van de deelnemende zelfstandige tijdens de werkende fase lager ligt dan in de uitkeringsfase.¹⁴ Zelfstandigen moeten daarom in het aanbod voor deelname aan een pensioenregeling in de tweede pijler gewezen worden op de fiscale gevolgen van deelname. Daarbij gaat het dan om de vermelding van het van toepassing zijn van de omkeerregel (premie aftrekbaar en uitkering belast) maar ook om vermelding van de eventuele gevolgen voor de fiscale ruimte in een derde pijlerproduct in algemene zin. Dit is een complex punt waarbij geldt dat het voor een zelfstandige als lastig wordt ervaren om de jaarruimte te berekenen. Een forfaitair bedrag kan dat makkelijker maken maar levert ook uitvoeringstechnisch en fiscaal problemen op. Bovendien vergt dit een verregaande aanpassing van fiscale wetgeving.

Het is van belang dat een zelfstandige op basis van de ontvangen informatie een weloverwogen keuze kan maken om wel of niet deel te nemen aan de betreffende tweede pijler pensioenregeling bij de pensioenuitvoerder. Met deze informatie kan de zelfstandige een vergelijking maken met andere vormen van pensioenopbouw (in de derde pijler). Een zelfstandige zal zelf moeten bepalen wat passend is bij zijn of haar financiële situatie nu en na pensionering. De zelfstandige kan eventueel gebruik maken van een pensioenadviseur.

Met betrekking tot de fiscaal maximale premie-inleg wordt aangesloten bij het uitgangspunt dat zelfstandigen zelf verantwoordelijk zijn voor de bepaling van de fiscaal maximale premie-inleg, zodat deze maximale grens niet wordt overschreden.¹⁵

3.4.2. Flexibiliteit in de pensioenregeling

In vergelijking met werknemers hebben zelfstandigen een grotere behoefte aan flexibiliteit in een pensioenregeling.¹⁶ Hoewel pensioenregelingen voor werknemers inmiddels ook de nodige flexibiliteit kennen (zoals eerder of later met pensioen, hoog-laaguitkeringen en uitruil van pensioensoorten), hebben zelfstandigen behoefte aan specifieke flexibiliteit bij de inleg. Gedacht kan worden aan het pensioenkeuzeloon. De zelfstandige kan dan binnen bepaalde regels zelf kiezen hoeveel pensioen jaarlijks wordt opgebouwd. Ook een zogenaamd groeiemodel kan, met name als het gaat om een pensioenregeling bij een pensioenfonds, tegemoet komen aan de behoefte aan flexibiliteit bij de zelfstandige. In een dergelijk groeiemodel kan door de zelfstandige worden afgeweken van de maximale premie en kan worden aangevangen met enkel de inleg ter hoogte van de werknemerspremie in de pensioenregeling. Vervolgens kan worden toegegroeid naar de volledige premie (dus werknemers- en werkgeverspremie) tenzij de zelfstandige aangeeft dat dit niet gewenst is. Daarbij wordt opgemerkt dat bij een dergelijk groeiemodel voorkomen moet worden dat de zelfstandige een marginaal pensioen opbouwt (en deel gaat uitmaken van de zogenaamde grijze vlek). Geborgd moet worden dat de inleg door de zelfstandige een adequaat niveau heeft en de kosten in verhouding zijn met de opbouw.

¹³ Ontwerpbesluit houdende vaststelling van regels omtrent experimenten voor een pensioenregeling voor zelfstandigen

¹⁴ Een zelfstandige kan recht hebben op andere aftrekposten, zoals ondernemersaftrek (waaronder de zelfstandigenaftrek) die zijn winst verlagen en daarmee het marginale tarief. In 2023 betaalt een zelfstandige bij een brutowinst van € 32.193 (met zelfstandigenaftrek en startersaftrek) geen belasting. Gezien de omkeerregel is het dan fiscaal niet voordelig om mee te doen aan de pensioenregeling.

¹⁵ Een suggestie is het mogelijk te maken dat de Belastingdienst de jaar- en reserveringsruimte van de zelfstandige opneemt in de door de Belastingdienst vooraf ingevulde belastingaangifte. Dit is een gespreksonderwerp voor de Belastingdienst.

¹⁶ Netspar Design paper 197 - De vraag naar pensioenproducten: de rol van flexibele opname en administratieve lasten (2021)

Ook andere manieren van het bieden van flexibiliteit in de grondslag of te betalen premie door de zelfstandige zijn denkbaar en kunnen de zelfstandige stimuleren tot deelname aan de pensioenregeling. Zeker bij de eerste en de tweede modaliteit is het aan sociale partners om voorafgaand te bepalen welke mogelijkheden worden aangeboden. Hoe meer afwijkingen mogelijk worden gemaakt voor de specifieke groep van zelfstandigen, hoe hoger overigens de kosten zullen zijn voor het collectief. Partijen die betrokken zijn bij de pensioenregeling moeten bij de totstandkoming daarvan een juiste balans vinden tussen het bieden van flexibiliteit en de kosten (en de adequaatheid) van de pensioenregeling.

3.4.3. *Risicoselectie*

Als er een mate van vrijwilligheid is voor de zelfstandige om deel te nemen aan de pensioenregeling bestaat de kans op risicoselectie ('slechte' risico's nemen deel en 'goede' risico's niet). Risicoselectie kan leiden tot een stijging van de premie en mogelijk andere gevolgen voor de inhoud van de pensioenregeling. Nagedacht moet worden over praktische oplossingen (zoals beperkte dekking eerste jaar) om risicoselectie te beperken. Onnodige kosten en andere gevolgen door risicoselectie kunnen worden voorkomen door bijvoorbeeld voorwaarden te stellen aan de risicodekkingen in de eerste periode van deelname en aan de minimale duur van de deelname en frequentie waarmee er vrijwillige aansluiting (aan- en afmelden) kan plaatsvinden. Het is aan sociale partners in overleg met zelfstandigenorganisaties om hier grenzen te bepalen wat zij passend vinden met het oog op draagvlak bij de rest van de deelnemers. Nagedacht moet worden over andere praktische oplossingen (zoals beperkte dekking eerste jaar) om risicoselectie verder te beperken. Overigens is de Wet op de medische keuringen van toepassing op de pensioenopbouw in de tweede pijler.

4. **Conclusies en advies**

De Stichting van de Arbeid heeft vier verschillende modaliteiten onderzocht. Gekeken is hoe aanvullende mogelijkheden kunnen worden vormgegeven en op welke wijze de tweede pijler aantrekkelijk en toegankelijker kan worden gemaakt voor zelfstandigen. De zoektocht was lang en uitvoerig en leidt er toe dat de Stichting adviseert meerdere modaliteiten mogelijk te maken om de tweede pijler toegankelijker te maken voor zelfstandigen. Vanwege de diversiteit in sectoren en de mate waarin zelfstandigen actief zijn in sectoren, vergt dit volgens de Stichting decentraal maatwerk om te bezien of en zo ja volgens welke modaliteit zelfstandigen toegang kunnen krijgen tot tweede pijler pensioenregelingen.

Met betrekking tot de vier verschillende modaliteiten adviseert de Stichting van de Arbeid het volgende.

- Er zijn reeds mogelijkheden om zelfstandigen onder een verplichtstelling te brengen. De Stichting ziet geen reden het wettelijk kader met betrekking tot de verplichtstelling aan te passen ten behoeve van deze modaliteit, maar vraagt sociale partners meer bekendheid te geven aan deze mogelijkheid en daarbij ook aandacht te schenken aan de mogelijkheid om een bepaalde groep (zoals nu bij de stukadoors) verplicht te laten deelnemen.
- De modaliteit automatische deelname met uitstapmogelijkheid - die aanpassing van wetgeving vergt - wordt door de Stichting van de Arbeid gezien als een effectieve manier om meer zelfstandigen in de tweede pijler te laten deelnemen. Deze modaliteit brengt de nodige risico's met zich mee ten aanzien van de pensioenuitvoering en vanwege het uitstralingseffect naar de bestaande verplichtstelling. Gelet hierop acht de Stichting het voorsnog niet raadzaam deze modaliteit in wetgeving op te nemen.
- Het automatisch aanschrijven van zelfstandigen met instap lijkt een haalbare manier om zelfstandigen te bewegen pensioen op te bouwen in de tweede pijler. De Stichting verzoekt de minister om het mogelijk te maken voor pensioenuitvoerders om een dergelijke automatische aanschrijving (waarvoor nog wel noodzakelijk is dat de zelfstandige instapt) wettelijk mogelijk

te maken. De thans geldende experimentwetgeving met betrekking tot automatisch aanschrijven moet daartoe een structureel karakter en een bredere scope krijgen: nu is het enkel mogelijk geweest deelnemers automatisch aan te schrijven, maar de Stichting adviseert dit mogelijk te maken voor alle zelfstandigen in een sector. Ook deze modaliteit geeft naar de mening van de Stichting van de Arbeid meer zelfstandigen de ruimte om pensioen op te bouwen in de tweede pijler.

- Vrijwillige aansluiting van zelfstandigen bij pensioenregelingen in de tweede pijler kan gerealiseerd worden door de mogelijkheid tot vrijwillige deelname in de wet op te nemen. De Stichting verzoekt de minister dan ook om dit structureel mogelijk te maken.

Om een passende aanschrijving bij de modaliteit automatisch aanschrijven met instap te kunnen doen, benadrukt de Stichting dat de gegevensuitwisseling tussen de Kamer van Koophandel en pensioenuitvoerders een belangrijke succesfactor is. Deze gegevensuitwisseling is ook noodzakelijk voor de automatische voortzetting voor gewezen deelnemers die zelfstandige worden. De in paragraaf 2.4.1 besproken 'automatische voortzetting met uitstapmogelijkheid' zoals die door de heer Nijboer is voorgesteld, biedt naar de mening van de Stichting van de Arbeid interessante aanknopingspunten maar indien de in dit advies genoemde modaliteiten structureel mogelijk worden gemaakt, is uitwerking van deze variant minder noodzakelijk.

De Stichting van de Arbeid verzoekt de minister de benodigde wettelijke aanpassingen te bewerkstelligen voordat de thans geldende experimentwetgeving afloopt.

5. Tot slot

De Stichting van de Arbeid is zich ervan bewust dat nadat wetwijzigingen zijn doorgevoerd die de modaliteiten mogelijk maken, het aan betrokken partijen is om te onderzoeken of een modaliteit passend wordt geacht voor de betreffende groep zelfstandigen en of een modaliteit ook wordt aangeboden. De Stichting gaat ervan uit dat met dit advies een bijdrage wordt geleverd over het verder nadenken en uitwerken van mogelijkheden voor de pensioenopbouw door zelfstandigen in de tweede pijler. De Stichting van de Arbeid gaat er eveneens van uit dat met dit advies decentrale sociale partners en zelfstandigenorganisaties kennis nemen van de oproep om te komen tot een meer toegankelijke tweede pijler voor zelfstandigen en dat zij het aanbieden van een passende modaliteit zullen onderzoeken.

Bijlage

Modaliteit	Verplichting	Automatische deelname met uitstap	Automatische aan-schrijving met instap	Vrijwillige deelname
Korte beschrijving	Verplichte deelname op grond van verplichtstelling	Initiële verplichting tot deelname door verplichtstelling of wet	Aanschrijving met deelname als 'standaard', instaphandeling vereist	Zelfstandige besluit vrijwillig deel te nemen
Mogelijke pensioenuitvoerders	BPF BeroepsPF	BPF/BeroepsPF dan wel alle uitvoerders afhankelijk van de vormgeving van de uitstapmogelijkheid	Alle uitvoerders	Alle uitvoerders
Verplicht voor uitvoerder?	Nee	Nee	Nee	Nee
Draagvlak voor modaliteit nodig van ...	Sociale partners/be-roeps-pensioenvereniging en fondsbe-stuur (want uitgevoerd door een BPF of BeroepsPF)	Sociale partners/ be-roepspensioen-vereniging en fondsbe-stuur (want uitgevoerd door een BPF of BeroepsPF)	Sociale partners/ be-roepspensioenvereniging en fondsbe-stuur indien uitgevoerd door een BPF of BeroepsPF Overige uitvoerders maken eigen keuze	Sociale partners/ be-roepspensioenvereniging en fondsbestuur indien uitgevoerd door een BPF of BeroepsPF Overige uitvoerders maken eigen keuze
Betrokkenheid zelfstandigenorganisaties	gewenst	gewenst	ja	gewenst
Initieel verplicht voor zelfstandige?	Ja	Ja	Nee	Nee
Mogelijkheid tot niet deelnemen?	Nee (tenzij gewetensbezwaarde)	Ja, onder nog vast te stellen voorwaarden binnen door de wetgever gestelde kaders	Ja, altijd	Ja, altijd
Bereik van de modaliteit	Alleen in de sectoren waarin een BPF of BeroepsPF kiest voor opname van zelfstandigen in de verplichtstelling.	Alleen in de sectoren waarin een BPF of BeroepsPF kiest voor opname van zelfstandigen in de verplichtstelling.	Mogelijk alle zelfstandigen onder de voorwaarde dat deze modaliteit aangeboden wordt en geen verplichtstelling of automatische deelname met uitstap van toepassing is.	Mogelijk alle zelfstandigen onder de voorwaarde dat deze modaliteit aangeboden wordt en geen verplichtstelling of automatische deelname met uitstap van toepassing is.
Collectieve binding?	Via representativiteitstoets	Via passende representativiteitstoets	Nee	Nee
Eerdere deelname vereist?	Nee	Nee	Nee	Nee
Binding met de sector	Ja	Ja	Alleen voor BPF'en	Alleen voor BPF'en
Initiatief bij	Uitvoerder	Uitvoerder	Uitvoerder	Zelfstandige
Specifieke aandachtspunten	SBI-codes Gegevensuitwisseling Fiscaliteit	SBI-codes Gegevensuitwisseling Fiscaliteit	SBI-codes Gegevensuitwisseling Fiscaliteit Risicoselectie	SBI-codes Gegevensuitwisseling Fiscaliteit Risicoselectie