

# Enige actualiteiten over het pensioen van zelfstandigen<sup>2</sup>

*ArbeidsRecht* 2016/46

**Het pensioen van zelfstandigen is een belangrijk onderwerp in de discussie over de toekomst van het pensioenstelsel. Zelfstandigen bouwen grosso modo minder pensioen op dan werknemers. Dit kan na pensionering leiden tot een inkomensterugval onder zelfstandigen. In deze bijdrage wordt ingegaan op de huidige mogelijkheden tot pensioenopbouw van zelfstandigen en op een aantal recente initiatieven die dit beogen te verbeteren. Ook wordt stilgestaan bij enkele mogelijke toekomstige maatregelen.**

## 1. Inleiding

De groei van het aantal zelfstandigen leidt tot een aantal sociaaleconomische, maatschappelijke, politieke en juridische vraagstukken, waar maar moeilijk oplossingen voor worden gevonden. Eén van die vraagstukken dat voorligt, betreft het pensioenvraagstuk. In de kern gaat het daarbij over de vraag hoe de groeiende groep zelfstandigen in het pensioenstelsel moet worden ingepast. Zelfstandigen dienen hun pensioen zelf te regelen en uit onderzoek blijkt dat zelfstandigen minder pensioen opbouwen dan werknemers. Naarmate het aantal zelfstandigen stijgt, neemt het maatschappelijke belang dat zij hun pensioen goed regelen navenant toe. In Nederland wordt op dit moment gediscussieerd over de toekomstige inrichting van het pensioenstelsel. Aanleiding is onder meer de toenemende druk op de financiële houdbaarheid van het stelsel vanwege de afhankelijkheid van de schommelingen op de financiële markten, het afnemend vertrouwen van burgers in het stelsel en de flexibilisering van de arbeidsmarkt. De opkomst van de zelfstandigen is van dit laatste een belangrijke exponent. Het pensioen van zelfstandigen is daarmee ook een belangrijke factor in de discussie over de toekomst van het pensioenstelsel.<sup>3</sup>

In deze bijdrage ga ik in op de positie van zelfstandigen in het pensioenstelsel en bespreek ik enkele actuele ontwikkelingen rondom het pensioen van zelfstandigen.

## 2. Huidige mogelijkheden tot pensioenopbouw door zelfstandigen

### 2.1 Pensioenstelsel

Het Nederlandse pensioenstelsel is zoals in de meeste Europese landen vormgegeven via drie pijlers. De eerste pijler bestaat uit de AOW als basisvoorziening op minimumniveau

en geldt voor alle ingezetenen in Nederland; dus ook voor zelfstandigen. De tweede pijler betreft (hoofdzakelijk) het arbeidsvoorwaardelijke aanvullend pensioen zoals dat tussen werkgever en werknemer is overeengekomen.<sup>4</sup> In de derde pijler kunnen vrijwillige en individuele oudedagsvoorzieningen worden getroffen door degenen die geen pensioen in de tweede pijler opbouwen of dit zelf willen aanvullen.

### 2.2 Zelfstandigen in het pensioenstelsel

#### Overheidsbeleid

Vigerend overheidsbeleid is dat zelfstandigen ondernemers zijn. Een keuze voor ondernemerschap wordt nadrukkelijk gezien als een keuze voor eigen verantwoordelijkheid.<sup>5</sup> Onderdeel hiervan is dat zelfstandigen zelf moeten zorgdragen voor de aanwezigheid c.q. opbouw van een oudedagsvoorziening in aanvulling op de AOW, zo men dat wenst. De overheid stimuleert dit door onder meer pensioenopbouw fiscaal te faciliteren.

#### Tweede pijler

De tweede pijler bevat een drietal mogelijkheden voor zelfstandigen om aan een collectieve pensioenregeling deel te nemen.

Ten eerste kunnen zelfstandigen op grond van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000 (Wet Bpf 2000) door de Minister van SZW worden verplicht om aan een bedrijfstakpensioenfonds deel te nemen. Voorwaarde is dat sociale partners die een belangrijke meerderheid van de in de bedrijfstak werkzame personen vertegenwoordigen, hier toe een verzoek bij de Minister van SZW indienen. Dit is alleen mogelijk als de betreffende groep zelfstandigen duidelijk is afgebakend.<sup>6</sup> In de praktijk is hier nog maar weinig gebruik van gemaakt. Er zijn twee bedrijfstakpensioenfondsen waar zelfstandigen verplicht bij zijn aangesloten: te weten zelfstandige schilders bij het bedrijfstakpensioenfonds voor de schilders-, afwerkings- en glaszetbranche en zelfstandige stukadoors bij het bedrijfstakpensioenfonds voor de Bouwnijverheid.<sup>7</sup>

Ten tweede kunnen zelfstandigen als zelfstandige beroepsbeoefenaren op grond van de Wet verplichte beroepspensioenregeling (WVB) als beroepsgenoten worden verplicht om aan een beroepspensioenregeling deel te nemen.<sup>8</sup> Deze

1 Mr. M.E.C. Boumans is werkzaam bij PGGM en is verbonden aan het Expertisecentrum Pensioenrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

2 Deze bijdrage is gebaseerd op: M.E.C. Boumans, 'Pensioen van zelfstandigen', in: H. Breuker, E. Schols (red.) *Pensioenactualiteiten 2016*, Haarlem: Thomas en Brinkman 2016, p. 61-68.

3 *Kamerstukken II* 2015/16, 32043, 298, p. 3-4.

4 Ongeveer 90% van de werknemers bouwt pensioen op in de tweede pijler: SER, *Toekomst pensioenstelsel*, Advies 15/01, februari 2015, p. 31.

5 *Kamerstukken II* 2010/11, 31311, 71, p. 2.

6 Beleidsregels Toetsingskader Wet Bpf 2000, Beleidsregels van 7 december 2011, *Stcrt.* 2011, 22535.

7 E. Lutjens, Mr. C. Assers *Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel XI. Pensioen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 9.

8 Aan een beroepspensioenregeling kunnen zowel zelfstandige beroepsbeoefenaren als beroepsbeoefenaren in loondienst deelnemen. Op grond van de Wet verplichte beroepspensioenregeling moet de onderlinge verhouding minimaal 55% (zelfstandig) en maximaal 45% (in loondienst) zijn. Omdat bij enkele beroepspensioenregelingen niet aan dit verhoudingsverste kan worden voldoen en daardoor de verplichtstelling kan komen te vervallen, heeft de staatssecretaris van SZW eind vorig jaar aangekondigd niet handhavend op te treden: *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, nr. 853.

verplichtstelling moet worden aangevraagd door een belangrijke meerderheid van de beroepsgenoten, verenigd in de zogenaamde beroepspensioenvereniging. In Nederland zijn elf verplichte beroepspensioenregelingen actief, met name in de medische sector (onder meer huisartsen en verloskundigen). Slechts 1% van het totaal aantal deelnemers in de tweede pijler neemt deel aan een beroepspensioenregeling.<sup>9</sup>

Ten derde kunnen zelfstandigen die als werknemer bij een pensioenuitvoerder waren aangesloten, hun pensioen bij die uitvoerder gedurende maximaal tien jaar vrijwillig voortzetten als de pensioenuitvoerder deze mogelijkheid biedt.

#### Derde pijler

In de derde pijler kunnen zelfstandigen fiscaal gefacilieerd een oudedagsvoorziening treffen door een lijfrenteverzekering bij een verzekeraar te sluiten. Met ingang van 1 januari 2008 zijn daar een tweetal lijfrentevormen bijgekomen, te weten een aanspraak op het tegoed van een geblokkeerde lijfrentespaarrekening bij een bank (banksparvariant) en de waarde van een geblokkeerd lijfrentebeleggingsrecht bij een beleggingsinstelling (beleggingsvariant).<sup>10</sup> Beide nieuwe vormen zijn aantrekkelijke alternatieven gebleken voor een lijfrentepolis bij een verzekeraar.

#### Oudedagsreserve

Daarnaast is er de oudedagsreserve (FOR). Dit is een fiscale reservering voor de oude dag die voor zelfstandig ondernemers in de Wet IB 2001 in het leven is geroepen. Een storting aan de FOR leidt tot een lagere fiscale winst. Over de storting aan de FOR hoeft geen inkomstenbelasting betaald te worden. De storting aan de FOR bedraagt jaarlijks 9,8% van de winst, met een maximum van € 8.774,- (bedrag 2016). Zodra men stopt als zelfstandig ondernemer of men de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt, moet alsnog over de FOR belasting worden betaald. Tenzij de FOR in een lijfrente wordt omgezet en zodoende als oudedagsvoorziening wordt aangewend. Verplicht is dit echter niet. In de literatuur bestaat veel weerstand tegen de FOR, omdat het een schijnvoorziening en geen 'echte' pensioenvoorziening zou zijn.<sup>11</sup>

### 3. Pensioenopbouw van zelfstandigen in de praktijk

Zelfstandigen bouwen in principe geen pensioen op via de tweede pijler.<sup>12</sup> Daartegenover staat dat zelfstandigen hun

inkomen na pensionering vaker en voor grotere bedragen opbouwen via de derde pijler, via andere vrije besparingen (zoals eigen spaargeld en privébeleggingen) en onroerend goed (aflossing en overwaarde eigen huis).<sup>13</sup>

Uit onderzoek blijkt dat een kwart van de huidige zelfstandigen een vervangingsinkomen heeft van 70% of meer van het bruto jaarinkomen.<sup>14</sup> Onder vervangingsinkomen wordt verstaan het resultaat van het gespaarde inkomen in elk afzonderlijk jaar van het werkzame leven. Dat kan bestaan uit een pensioen- of oudedagsvoorziening, maar ook uit vrije besparingen. Bij een kwart van de zelfstandigen is dat 50-70% van het bruto jaarinkomen. De helft van de zelfstandigen heeft na pensionering een inkomen van minder dan 50% van hun huidige bruto jaarinkomen.

Uit deze cijfers volgt dat zelfstandigen gemiddeld minder pensioen opbouwen dan werknemers.<sup>15</sup> Als belangrijkste redenen waarom geen of weinig pensioenopbouw plaatsvindt, worden de kosten en een gebrek aan financiële middelen genoemd.<sup>16</sup> Daarnaast wordt ook gewezen op het vooruitschuiven van keuzes (uitstelgedrag).

De pensioenopbouw van zelfstandigen wordt als kwetsbaar ervaren, reden waarom er zo veel aandacht is voor de verbetering van de pensioendeelname van deze groep. Een maatschappelijke consequentie van de beperkte pensioenopbouw onder zelfstandigen kan namelijk op termijn zijn, dat een groter wordende groep een beroep moet doen op sociale voorzieningen van de overheid.<sup>17</sup> Hoe groot deze dreiging is, is echter tot op heden (nog) niet onderzocht.

### 4. Ontwikkelingen sinds de invoering van de Pensioenwet

#### 4.1 Verhoogde aandacht sinds de invoering van de Pensioenwet

Sinds de invoering van de Pensioenwet in 2007 is er vanuit de Haagse politiek een verhoogde belangstelling voor het pensioen van zelfstandigen. Tijdens de parlementaire behandeling van de Pensioenwet was de looptijd van de mogelijkheid tot vrijwillige voortzetting onderwerp van debat.<sup>18</sup> Uiteindelijk is de looptijd tien jaar in de Pensioenwet geworden.<sup>19</sup> Punt was wel dat de fiscale facilitiëring na drie jaar stopte, waardoor de regeling na het derde jaar hoogst onaantrekkelijk was. Pas in 2012 is de fiscale facilitiëring

9 N. van der Zwan, *Collectieve Zeggenschap in het Nederlandse Pensioenstelsel: De Beroepspensioenvereniging*, UvA Amsterdam, AIAS Working Paper 128, september 2013, p. 11.

10 Wet van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 577.

11 Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing*, Den Haag, 7 april 2010, p. 80-81; H.M. Kappelle e.a., *Fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen: Het kan beter, eerlijker, efficiënter en eenvoudiger*, Deventer: Kluwer 2011, p. 73-77; G.B.J. Dietvorst e.a., *Arbeidsvormneutraal pensioenkader, een logische vervolgstap*, Tilburg University 2013, p. 65-77.

12 Behoudens in de in paragraaf 2.2 genoemde gevallen.

13 Onder meer: M. Mastrogiacomio, R. Dillingh, K. Bangma, *Een pensioenregeling voor zelfstandigen: de voor- en nadelen van een opt-in*, Netspar NEA Papers 57, november 2014.

14 Onderzoeksrapport 'Pensioen van zelfstandigen', bijlage bij: *Kamerstukken II 2012/13*, 31311, 97.

15 Het gemiddelde vervangingsinkomen voor alle huishoudens op basis van de tweede en derde pijler voor huishoudens bedraagt 71%. Voor zelfstandigen is dit 50%. Zie: M. Knoef e.a., *Pensioeninkomens in de toekomst*, *Economisch Statistische Berichten*, 13 december 2013, 98 (4674/4675), p. 734-737.

16 SER, *Toekomst pensioenstelsel*, Advies 15/01, februari 2015, p. 117.

17 *Kamerstukken II 2015/16*, 31311, 164, p. 23.

18 *Kamerstukken II 2005/06*, 30413, 17, p. 7.

19 *Kamerstukken II 2005/06*, 30413, 75.

naar tien jaar verruimd.<sup>20</sup> Of dit veel zoden aan de dijk heeft gezet valt overigens te betwijfelen. Het aantal zelfstandigen dat de pensioenregeling vrijwillig voortzet, is volgens recent onderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zeer beperkt.<sup>21</sup>

Op verzoek van het Kabinet Balkenende IV heeft de SER in 2010 onderzoek gedaan naar de sociaaleconomische positie van de groeiende groep zzp'ers. In het rapport 'Zzp'ers in beeld' komt de SER tot de conclusies dat de eigen verantwoordelijkheid van de zzp'ers voor hun pensioen in de praktijk leidt tot een beperkte pensioenopbouw.<sup>22</sup> De SER adviseert om de pensioensituatie van zzp'ers te verbeteren, zowel in de tweede als in de derde pijler. In de kabinetsreactie die ruim twee jaar op zich liet wachten, wees het kabinet in 2013 op het belang van de derde pijler voor deze doelgroep.<sup>23</sup> Het kabinet zegde daarbij toe om met een aantal zelfstandigenorganisaties mee te denken over de ontwikkeling van een collectieve vrijwillige regeling in de derde pijler.

#### 4.2 Maatregelen Witteveenakkoord

De wens om de mogelijkheden tot pensioenopbouw van zzp'ers verder te versterken is de laatste jaren steeds luider geworden. Om hieraan tegemoet te komen heeft het kabinet als onderdeel van het zogenaamde Witteveenakkoord van 18 december 2013, vier maatregelen aangekondigd die beogen de pensioenpositie van zelfstandigen te verbeteren.<sup>24</sup> Deze maatregelen zijn de afgelopen periode gerealiseerd:

- Het opgebouwde pensioen in de derde pijler blijft buiten de vermogenstoets voor bijstandsverlening. Net als in het tweede pijlerpensioen hoeft de derde pijler niet te worden opgegeten om voor bijstand in aanmerking te komen. Aanpassing van de Participatiewet heeft per 1 april 2016 plaatsgevonden.<sup>25</sup>
- Het opgebouwde derde pijlerpensioen kan vanaf 2015 zonder revisierente worden opgenomen in geval van arbeidsongeschiktheid.<sup>26 27</sup> Omdat veel zzp'ers geen arbeidsongeschiktheidsverzekering hebben getroffen, is de mogelijkheid geboden om de derde pijleraanspraak af te kopen om zo te voorzien in een inkomen bij arbeidsongeschiktheid.
- Het kabinet wil monitoren hoe pensioenfondsen omgaan met vrijwillige voortzetting van pensioenopbouw

voor zelfstandigen, om te bezien of daar verbeteringen kunnen worden aangebracht.<sup>28</sup>

- Om het gebruik van vrijwillige voortzetting te vergemakkelijken, geldt een wettelijke aanvraagtermijn van negen maanden waarin ex-werknemers kunnen beslissen of zij hun pensioenopbouw bij het pensioenfonds vrijwillig willen voortzetten.<sup>29</sup> Deze maatregel is via een wijziging van art. 54 Pensioenwet per 1 april 2016 ingevoerd.<sup>30</sup>

#### 4.3 Initiatieven in de derde pijler

De aandacht voor de pensioenpositie van zelfstandigen heeft geleid tot een aantal initiatieven om te komen tot vrijwillige producten in de derde pijler. Zo is in 2015 Brightpensioen als nieuw product geïntroduceerd. Brightpensioen is een beleggingsinstelling en het lijfrenteproduct dat wordt aangeboden is de beleggingsvariant van banksparen.

Een ander initiatief dat is ontplooid is dat van het zzp-pensioen dat door een aantal samenwerkende zzp-organisaties tot stand is gebracht en bij APG-dochter Loyalis is ondergebracht. Het Ministerie van SZW heeft bij de totstandkoming van deze 'pensioen' regeling technische ondersteuning geboden.<sup>31</sup> Dit is opvallend, omdat het zzp-pensioen een lijfrenteproduct in de vrije derdepijlermarkt is en er geen reden is waarom de overheid zich hierin zou moeten mengen. Bij de introductie van het zzp-pensioen is het in de media aangekondigd als zzp-pensioenfonds. Hier heeft de AFM in 2014 een stokje voor gestoken omdat het geen pensioenfonds is in de zin van Pensioenwet, maar een beleggingsinstelling in de zin van de Wet op het financieel toezicht.<sup>32</sup> Daarnaast zijn recentelijk ook andere lijfrenteproducten voor zzp'ers in de derde pijler tot stand gebracht.<sup>33</sup> Voor al deze nieuwe producten geldt, dat het nog niet zo'n vaart loopt met het aantal deelnemers.<sup>34</sup>

#### 4.4 IBO ZZZP

Op 2 oktober 2015 is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Zelfstandigen Zonder Personeel' – of korter: het IBO ZZZP-rapport – aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>35</sup> In dit rapport worden (onder meer) beleidsopties verkend over de positie van zelfstandigen in de verschillende beleidsdomeinen, waaronder het pensioendomein.<sup>36</sup>

20 Besluit van 22 december 2011 tot wijziging van enige fiscale uitvoeringsbesluiten, *Stb.* 677, 2011.

21 Bureau Bartels, Onderzoek vrijwillige voortzetting pensioenfonds voor zelfstandigen, 27 januari 2016, bijlage bij: *Kamerstukken II 2015/16*, 32043, 339.

22 SER, *Zzp'ers in beeld, Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, Advies 10/4, oktober 2010.

23 *Kamerstukken II 2012/13*, 31311, 97.

24 *Kamerstukken II 2013/14*, 32043, 188, p. 5-6.

25 Wet van 21 november 2015 (Wet vrijlating lijfrenteopbouw en inkomsten uit arbeid en bevordering vrijwillige voortzetting pensioenopbouw), *Stb.* 2015, 451.

26 Wet van 17 december 2014 (Belastingplan 2015), *Stb.* 2014, 578.

27 Bij de afkoop van een lijfrente is door de belastingplichtige rente verschuldigd. Deze rente wordt revisierente genoemd en bedraagt 20% van de waarde in het economische verkeer van de lijfrente-aanspraak.

28 Inmiddels heeft het kabinet haar bevindingen aan de Tweede Kamer aangeboden: *Kamerstukken II 2015/16*, 32043, 339.

29 Zie: M.E.C. Boumans, Wetsvoorstel Pensioen sparen zelfstandigen: 'the next step', *Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken*, 2015/31, p. 24-29.

30 Wet van 21 november 2015 (Wet vrijlating lijfrenteopbouw en inkomsten uit arbeid en bevordering vrijwillige voortzetting pensioenopbouw), *Stb.* 2015, 451.

31 *Kamerstukken II 2013/14*, 32043, 195.

32 [www.afm.nl/nl/nieuws/2014/juli/pensioen-zzp.aspx](http://www.afm.nl/nl/nieuws/2014/juli/pensioen-zzp.aspx) (website geraadpleegd: 30 augustus 2016).

33 Zoals door Brand New Day en Achmea.

34 C. Spijkerman, Zzp'er en pensioen: lastige combinatie, *NRC*, 27 april 2016.

35 Interdepartementaal beleidsonderzoek naar zelfstandigen zonder personeel (IBO ZZZP), april 2015, p. 19 (bijlage bij: *Kamerstukken II 2015/16*, 31311, 154).

36 Voor een uitgebreidere analyse verwijs ik naar: M. Boumans, IBO ZZZP – Actie is geen reactie, *Pensioen Advies*, december 2015, p. 11-13.

Volgens het rapport beweegt het overheidsbeleid zich langs de as werknemer(sbeschermt) versus ondernemer(svrijheid). De opstellers pleiten ervoor om het overheidsbeleid meer te richten op werkenden met differentiatie langs de as zelfredzaam versus afhankelijkheid; zowel voor werknemers als voor zelfstandigen. De institutionele vorm waarin wordt gewerkt is daarbij van ondergeschikt belang. Bepalend is de behoefte aan c.q. noodzaak tot bescherming van de werkende. Kort gezegd, is de conclusie van het IBO ZZP-rapport dat hervormingen van de institutionele beleidsdomeinen noodzakelijk zijn. Nietsdoen is volgens het rapport geen optie.

Op pensioengebied worden in het rapport verschillend beleidsopties onder elkaar gezet, die tot doel hebben om het verschil in pensioenopbouw tussen zelfstandigen en werknemers te verkleinen (en daarmee het pensioen van zzp'ers te verbeteren). Onder meer wordt voorgesteld om de fiscale ruimte in de tweede pijler te beperken door aftopping van de pensioenopbouw € 70.000. Het verschil in pensioenopbouw tussen werknemers en zzp'ers wordt dan verkleind door de fiscale ruimte in de tweede pijler te beperken en de derde pijler ongewijzigd te laten. Het verplichte deel wordt daarmee kleiner. Wil men meer opbouwen, dan kan dit vrijwillig in de derde pijler. Een andere optie is om de pensioenopbouw van zzp'ers verplicht te stellen. Dit gaat van de gedachte uit dat zolang werknemers verplicht pensioen opbouwen en zelfstandigen niet, een ongelijke concurrentie kan ontstaan tussen beide groepen werkenden. Door zzp'ers verplicht pensioen te laten opbouwen wordt dit verschil weggenomen.

De kabinetsreactie op het IBO ZZP-rapport was teleurstellend, maar ook begrijpelijk.<sup>37</sup> Teleurstellend, omdat het kabinet geen nadere maatregelen heeft aangekondigd. Het einde van regeerperiode is in zicht en het onderwerp wordt naar een volgend kabinet doorgeschoven. En dat is wel begrijpelijk gezien de grote ideologische meningsverschillen tussen coalitiepartijen VVD (ondernemersvrijheid) en PvdA (bescherming) ten aanzien van zzp'ers.

## 5. Zelfstandigen en de toekomst van het pensioenstelsel

### 5.1 Toekomst van het pensioenstelsel

Het Nederlandse pensioenstelsel behoort tot een van de beste van de wereld.<sup>38</sup> De veranderingen van de maatschappij en de economie, op de arbeidsmarkt en in financiële zekerheid leiden tot fundamentele vragen over de toekomstige inrichting van het pensioenstelsel.

Om tot een open en brede dialoog te komen over een toekomstige inrichting van het stelsel, is het kabinet in 2014 de Nationale Pensioendialoog gestart.<sup>39</sup> Hierbij heeft eenieder die dit wenste, de dialoog kunnen aangaan.<sup>40</sup> De vele (tegengestelde) visies en voorstellen uit de pensioendialoog

alsmede het SER-advies 'Toekomst Pensioenstelsel' van februari 2015 (Advies 2015/01) zijn als input gebruikt voor de hoofdlijnennotitie die het kabinet op 6 juli 2015 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.<sup>41</sup> Hierin komt het kabinet tot een viertal richtinggevend hoofdlijnen voor een toekomstbestendig pensioenstelsel. Eén van die hoofdlijnen betreft een gedifferentieerde aanpak om te komen tot een toereikend aanvullend pensioen voor alle werkenden.

De verdere uitwerking van deze hoofdlijnen zijn weer in een perspectiefnota opgenomen die in de zomer van 2016 aan de Tweede Kamer zijn gestuurd.<sup>42</sup> Het proces voltrekt zich stapje voor stapje, waarbij de ene nota de andere nota opvolgt. En de laatste nota is nog niet in zicht. Zeker nu staatssecretaris Klijnsma afgelopen voorjaar heeft aangegeven dat fundamentele hervorming van het pensioenstelsel aan een volgend kabinet wordt overgelaten.<sup>43</sup> Daarmee wordt de discussie over de toekomst van het pensioenstelsel een verkiezingsthema dat na 17 maart 2017 een nieuwe fase zal ingaan.

### 5.2 De perspectiefnota

In de perspectiefnota van 8 juli 2016 schetst het kabinet het perspectief van een nieuw pensioenstelsel en presenteert het verschillende opties om het stelsel van aanvullende pensioenen beter aan te laten sluiten bij de arbeidsmarkt van de 21ste eeuw, waarin mensen later met pensioen gaan, vaker van baan veranderen en vaker als zzp'er werken.

Volgens het kabinet is het van belang is dat alle werkenden een toereikend pensioen opbouwen om bij pensionering geen grote terugval te hebben in bestedingsmogelijkheden. Flexwerkers en zelfstandigen lopen het risico onvoldoende pensioen op te bouwen. Ten aanzien van zelfstandigen geldt volgens het kabinet dat zij veelal niet toekomen aan het regelen van pensioenopbouw en dat er veel sprake is van uitstelgedrag. Daarnaast blijkt dat de participatie van zelfstandigen aan de nieuwe regelingen die in de derde pijler tot stand zijn gekomen, achterblijft bij de verwachtingen.

Om ervoor te zorgen dat zelfstandigen een toereikend pensioen kunnen opbouwen, is volgens het kabinet een aantal maatregelen denkbaar. Zonder dat het kabinet een voorkeur uitspreekt, denkt het aan de volgende maatregelen:

1. Zelfstandigen worden wettelijk verplicht deel te nemen aan het bedrijfstakpensioenfonds in hun sector.
2. Vanaf het derde jaar na het starten als ondernemer, wordt een minimale pensioenopbouw als voorwaarde gesteld voor gebruik van fiscale ondernemersfaciliteiten, waaronder de zelfstandigenaftrek.
3. Zelfstandigen worden tot pensioendeelname verplicht, tenzij men voor opting out kiest.

37 Kamerstukken II 2015/16, 31311, 154.

38 Melbourne Mercer Global Pension Index, 2015.

39 Kamerstukken II 2013/14, 32043, 225.

40 Kamerstukken II 2014/15, 32043, 241.

41 Kamerstukken II 2014/15, 32043, 263.

42 Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel, bijlage bij: Kamerstukken I 2015/16, 32043, G.

43 Kamerstukken II 2015/16, 32043, 325, p. 53.

4. Alle zelfstandigen krijgen een voorstel om een pensioenvoorziening te treffen. Zij hebben hierin een vrije keuze.
5. Verruiming van de mogelijkheid tot vrijwillige voortzetting van de pensioenopbouw in de tweede pijler.

## 6. Tot slot

In het Nederlandse driepijlerstelsel zijn zelfstandigen voornamelijk aangewezen op fiscaal gefacilieerd pensioenopbouw via de derde pijler. Daarnaast biedt de tweede pijler een aantal mogelijkheden, waar in de praktijk maar beperkt gebruik van wordt gemaakt. Dat is een gemiste kans, omdat de voordelen van een collectieve en solidaire pensioenregeling in de tweede pijler niet voor zelfstandigen worden aangewend.

Uit onderzoek blijkt dat zelfstandigen minder pensioen opbouwen dan werknemers. Dat kan op termijn tot problemen leiden als de groeiende groep zelfstandigen hier niet zelf voor zorgdraagt. Een massaal beroep op overheidsvoorzieningen ligt op termijn op de loer.

Hoewel er ook andere belangrijke thema's rondom de toekomstige inrichting van het pensioenstelsel spelen, waarover de nodige meningsverschillen bestaan, spant de onenigheid over de verbetering van de pensioenopbouw voor zelfstandigen mijns inziens toch wel de kroon. De verdeeldheid zit diep en voert terug tot ideologische verschillen tussen links en rechts. Met deze tegenstelling zijn we weer terug bij de vormgeving van ons sociale stelsel aan het begin van de vorige eeuw, waar de discussie (destijds over kleine zelfstandigen) tussen sociale bescherming enerzijds en ondernemersvrijheid anderzijds in volle hevigheid werd gevoerd.

Het pensioen van zelfstandigen is een dilemma. Enerzijds geldt er geen pensioenverplichting en anderzijds bieden vrijwillige regelingen onvoldoende uitkomst. Het kabinet heeft dit dilemma onderkend en heeft dit – tegen de achtergrond van de verschuiving van de arbeidsmarkt – tot een van de kernthema's van de toekomstige inrichting van ons pensioenstelsel gemaakt. Het huidige kabinet wil hier echter niet meer zijn vingers aan branden en schuift het vraagstuk door naar een volgend kabinet.

Of, zoals Simon Carmiggelt het ooit zei: *'je moet problemen uitstellen, dan gaan ze meestal vanzelf over'*.