

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen.

1. Wat is de aanleiding?

Zelfstandigen hebben diverse mogelijkheden om te sparen voor hun oudedagsvoorziening. De praktijk leert evenwel dat daarvan slechts beperkt gebruik wordt gemaakt. Hierdoor loopt een grote groep zelfstandigen het risico van een grote inkomensterugval bij pensionering. Het kabinet is van mening dat dit een zorgelijke ontwikkeling is en dat het van belang is dat ook zelfstandigen voldoende pensioen kunnen opbouwen. De regering acht het wenselijk om te bezien hoe de pensioenopbouw onder zelfstandigen kan worden gestimuleerd. Eén van de oplossingsrichtingen die wordt verkend is het – via experimenten – (breder) mogelijk maken van pensioenopbouw in de tweede pijler voor zelfstandigen. In de Wet toekomst pensioenen is experimenteerwetgeving geïntroduceerd voor zelfstandigen. Het Besluit experiment pensioenregeling zelfstandigen geeft nadere invulling aan hetgeen in de Wet toekomst pensioenen is aangekondigd inzake pensioensparen voor zelfstandigen.

2. Wie zijn betrokken?

Zelfstandigen, werkgevers, sociale partners, pensioenuitvoerders, toezichthouders (DNB en AFM) en Belastingdienst.

3. Wat is het probleem?

Zoals ook in de Wet toekomst pensioenen toegelicht, is in de afgelopen decennia het aantal zelfstandigen in Nederland fors toegenomen¹. In tegenstelling tot werknemers die veelal via de werkgever deelnemen aan een pensioenregeling, zijn zelfstandigen in beginsel zelf verantwoordelijk voor het opbouwen van een aanvullend pensioen. De afgelopen jaren is door verschillende organisaties onderzoek gedaan naar de pensioenopbouw van zelfstandigen, waaruit de conclusie kan worden getrokken dat de gemiddelde pensioenopbouw onder achterblijft bij die van werknemers². Zelfstandigen lopen hierdoor veel meer dan werknemers het risico om hun levensstandaard na pensionering niet te kunnen voortzetten. In combinatie met het gegeven dat de voorzieningen die door zelfstandigen als voorziening voor de oudedag worden opgebouwd en aangehouden geen bestemmingsgebonden karakter hebben en aldus tevens voor andere doeleinden kunnen worden aangewend, is er een maatschappelijke zorg dat een deel van de zelfstandigen op pensioendatum over onvoldoende pensioeninkomen beschikt om de levensstandaard te kunnen voortzetten. De regering vindt het in het licht hiervan wenselijk om te bezien of het breder mogelijk maken van deelname aan een pensioenregeling in de tweede pijler de pensioenopbouw onder zelfstandigen stimuleert.

¹ [Ontwikkelingen zzp \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/onderzoek-en-publicaties/2017/11/ontwikkelingen-zzp).

² Zie onder andere: Min. SZW [et al.], *Pensioen van zelfstandigen: Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor*, januari 2013, W. Zwinkels, M. Knoef, J. Been, K. Caminada, K. Goudswaard, *Zicht op zzp-pensioen*, Netspar Design Paper 91, november 2017 en Anna van der Schors en Annette Groen, *Rondkomen na pensionering, nu en in de toekomst*, Nibud, Utrecht, oktober 2018.

4. Wat is het doel?

Op basis van de experimenteerwetgeving kan proefondervindelijk worden bekeken of en op welke wijze bredere en toegankelijker mogelijkheden in de tweede pijler kunnen worden gecreëerd voor zelfstandigen om tot een betere pensioenopbouw te komen, waardoor de inkomensterugval bij pensionering voor deze groep wordt verkleind.

Daarbij is – voor zover dat mogelijk is binnen de kaders van de tweede pijler – beoogd een voor zelfstandigen goede en passende oplossing te bieden door de vrijwilligheid te borgen, flexibiliteit in premie-inleg te bieden, zelfstandigen zeggenschap te geven over de keuze voor de pensioenuitvoerder en door zelfstandigenorganisaties te betrekken bij de vormgeving van de experimenten. Voorts is ook beoogd een oplossing te bieden voor de geconstateerde problemen rondom uitstelgedrag en complexiteit door het mogelijk te maken dat pensioenuitvoerders zelfstandigen een concreet aanbod doen om pensioen te sparen (zie verder paragraaf 12.2 van de Memorie van toelichting bij de Wet toekomst pensioenen).

Met de experimenten kan worden onderzocht of en op welke manier en met welke instrumenten – binnen de kaders van de tweede pijler – een goede en passende pensioenvoorziening aan zelfstandigen kan worden geboden. Door middel van experimenten kan proefondervindelijk worden vastgesteld of een bepaald instrument of werkwijze een bijdrage kan leveren aan het oplossen van het niet of beperkt pensioensparen door zelfstandigen.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Zoals reeds benoemd is er een maatschappelijke zorg dat een deel van de zelfstandigen op pensioendatum over onvoldoende pensioeninkomen beschikt om de levensstandaard te kunnen voortzetten. De huidige mogelijkheden die zelfstandigen hebben om te sparen voor hun ouderdagsvoorziening worden beperkt benut. Zelfstandigen hebben naar huidig recht slechts zeer beperkt toegang tot de tweede pijler. De regering vindt het wenselijk om te bezien of het breder mogelijk maken van deelname aan een pensioenregeling in de tweede pijler de pensioenopbouw onder zelfstandigen stimuleert.

6. Wat is het beste instrument?

Zelfstandigen hebben naar huidig recht slechts zeer beperkt toegang tot de tweede pijler. Op basis van experimenten kan proefondervindelijk worden bekeken of en op welke wijze bredere en toegankelijker mogelijkheden in de tweede pijler kunnen worden gecreëerd voor zelfstandigen om tot een betere pensioenopbouw te komen, waardoor de inkomensterugval bij pensionering voor deze groep wordt verkleind. Voor experimenten is wetgeving nodig zodat afgeweken kan worden van enkele bepalingen in de Pensioenwet, zodat pensioenregelingen in de tweede pijler opengesteld kunnen worden voor vrijwillige aansluiting door zelfstandigen.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Het Besluit introduceert de mogelijkheid voor pensioenuitvoerders om een pensioenregeling in de tweede pijler open te stellen voor vrijwillige aansluiting door zelfstandigen. In het kader van mogelijke regeldrukeffecten van dit besluit is het belangrijk te benadrukken dat het een *mogelijkheid* betreft voor pensioenuitvoerders. Het aanbieden van een pensioenregeling voor zelfstandigen is geenszins een verplichting. Als hiertoe door de pensioenuitvoerder wordt besloten, heeft dit gevolgen voor de regeldruk van pensioenuitvoerders. Als hiertoe niet wordt besloten heeft het besluit geen regeldrukgevolgen voor pensioenuitvoerders. In paragraaf 3.3.1 van de Nota van toelichting bij het besluit worden de regeldrukgevolgen voor bedrijven nader toegelicht.

De experimenteerbepaling maakt vrijwillige aansluiting door zelfstandigen aan een pensioenregeling in de tweede pijler mogelijk. Dit betekent dat ook voor zelfstandigen geldt dat er geen verplichting is tot deelname aan een pensioenregeling in de tweede pijler. In paragraaf 3.3.2 van de Nota van toelichting bij het besluit worden de regeldrukgevolgen voor zelfstandigen nader toegelicht.