

10 PENSIOENEN VOOR ZELFSTANDIGEN

Kees Goudswaard en Koen Caminada

10.1 INLEIDING

De veranderingen op de Nederlandse arbeidsmarkt trekken sterk de aandacht. Dat geldt vooral voor de forse toename van het aantal zelfstandigen, en in het bijzonder zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers).¹ Inmiddels zijn er – afhankelijk van de gehanteerde definitie – circa een miljoen zzp'ers en dat aantal stijgt nog steeds. Er bestaan grote verschillen tussen werknemers en zzp'ers in fiscale behandeling, arbeidsrecht en sociale zekerheid. Zzp'ers zijn ondernemer voor de inkomstenbelasting, kennen geen ontslagbescherming of minimumloon en vallen niet onder de werknemersverzekeringen. Ook bouwen zzp'ers niet verplicht pensioen op in de tweede pijler, wat voor ruim 90 procent van de werknemers wel geldt. Dat leidt ertoe dat zzp'ers – en zelfstandigen in het algemeen – gemiddeld genomen duidelijk minder pensioen opbouwen dan werknemers. Voor relatief veel zelfstandigen kan het pensioen als ontoereikend worden gekwalificeerd, uitgaande van de norm van een pensioen van 70 procent van het gemiddelde inkomen. Wel zijn de verschillen in pensioenopbouw binnen de groep zelfstandigen groot, zeker als rekening wordt gehouden met andere vermogenscomponenten die bijdragen aan de financiële positie van gepensioneerden.

De verschillen in pensioen tussen werknemers en zzp'ers vormen een belangrijk maatschappelijk thema. Zo stelt het kabinet dat een toereikend pensioen voor alle werkenden, dus inclusief zelfstandigen, een richtinggevende hoofdlijn is voor een toekomstbestendig pensioenstelsel (Ministerie van SZW 2016: 3). De SER (2015) geeft aan dat de pensioenpositie van zzp'ers aandacht behoeft. De Nederlandsche Bank (2015) stelt dat de moderne arbeidsmarkt vraagt om een bredere pensioenspaarplicht.

In dit verband is het van belang dat zzp'ers een zeer heterogene groep vormen. Een deel van de zzp'ers is dat vrijwillig geworden, maar er zijn ook voormalig werknemers die noodgedwongen zzp'er zijn geworden. Een deel van de zzp'ers is afhankelijk van een of enkele opdrachtgevers en heeft weinig autonomie. Er wordt in dit verband ook wel gesproken over schijnzelfstandigen. De verschillen binnen de groep zzp'ers zijn in kaart gebracht in het recente Interdepartementaal Beleidsonderzoek Zelfstandigen zonder personeel (Rijksoverheid 2015). Daarin wordt aangegeven dat voor een minderheid van de zzp'ers het startmotief negatief is. Volgens een ruwe schatting gaat het om ongeveer 15 procent van de zzp'ers. De

meeste zzp'ers kiezen voor de vrijheid en onafhankelijkheid van het ondernemerschap. Dat is een relevant gegeven als het gaat om beleidsopties om de pensioenen van zzp'ers te verbeteren.

In deze bijdrage brengen we de pensioenopbouw van zelfstandigen in kaart. Daarbij richten we ons op de hele groep zelfstandigen, dus inclusief de zelfstandigen met personeel. We analyseren daarnaast diverse beleidsopties, die we wel specifiek toespitsen op zzp'ers. In paragraaf 10.2 komt de vraag aan de orde in hoeverre er vanuit theoretisch perspectief een rol voor de overheid is weggelegd als het gaat om aanvullende pensioenen voor zzp'ers. Welke vormen van paternalisme zijn denkbaar en welke daarvan passen bij zzp'ers? In paragraaf 10.3 beschrijven we de bestaande mogelijkheden voor pensioenopbouw van zelfstandigen (inclusief de fiscale behandeling). In paragraaf 10.4 laten we de resultaten zien van uitgebreid empirisch onderzoek naar de pensioenopbouw van zelfstandigen. Daarin zijn alle vormen van pensioenopbouw meegenomen, waaronder AOW, tweede en derde pijler, eigen besparingen en beleggingen, vermogen in de onderneming en de eigen woning. Vervolgens bespreken we in paragraaf 10.5 diverse beleidsopties om de pensioenen van zzp'ers te verbeteren, waarbij we een onderscheid maken tussen verplichte en vrijwillige opbouw. We eindigen met de belangrijkste conclusies.

10.2 EEN ROL VOOR DE OVERHEID?

Om te analyseren in hoeverre de overheid een rol zou moeten spelen bij de pensioenvoorziening van zzp'ers kijken we eerst meer in het algemeen naar de functies van de sociale zekerheid en de motieven voor overheidsingrijpen. Barr (2004) onderscheidt drie hoofdfuncties van de sociale zekerheid:

- 1 herverdeling van inkomen en armoedebestrijding;
- 2 het verzekeren tegen bepaalde sociale risico's als werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom;
- 3 een evenwichtige verdeling van inkomen en consumptie over de levensloop (*consumption smoothing*).

Daarnaast moeten sociale regelingen bijdragen aan de efficiency in de economie. Dat wil zeggen dat er door de juiste prikkels voor gezorgd moet worden dat er zo min mogelijk verstoringen plaatsvinden in arbeidsaanbod, werkgelegenheid en besparingen. Ten slotte is van belang dat de administratieve lasten van het sociale stelsel zo laag mogelijk zijn.

Er zijn meerdere redenen waarom overheidsingrijpen gewenst of noodzakelijk is om de hiervoor genoemde doelstellingen te realiseren (Goudswaard et al. 2000):

- 1 Het herverdelingsmotief: inkomensherverdeling en armoedebestrijding komen niet tot stand zonder overheidsbemoedienis. De overheid zorgt enerzijds voor sociale uitkeringen waar vooral laagbetaalden van profiteren en legt anderzijds verplichte heffingen op die vooral door hogere inkomensgroepen worden afgedragen.
- 2 Het paternalistisch motief: mensen handelen dikwijls niet rationeel of zijn niet volledig geïnformeerd. Daardoor kunnen zij kortzichtige beslissingen nemen of onderschatten zij mogelijk de risico's die zij lopen. De overheid kan bepaalde verzekeringen verplicht stellen om mensen te beschermen tegen beperkt rationeel gedrag. Er zijn echter ook lichtere vormen van paternalisme, waaronder het geven van informatie, het sturen van gedrag in de gewenste richting (*framing*) of het bieden van goede standaardkeuzes (*defaults*) (Nijboer en Boon 2012). Vanzelfsprekend gaan vergaande vormen van paternalisme, zoals verplichtstelling, ten koste van de keuzevrijheid. Bij minder vergaande vormen is dat in mindere mate het geval.
- 3 Het kostenmotief: het is denkbaar dat door de overheid georganiseerde verzekeringen als gevolg van onder meer schaalearde effecten goedkoper zijn dan particuliere verzekeringen. Weliswaar hebben particuliere verzekeraars te maken met concurrentiedruk en hebben zij doorgaans sterkere prikkels tot schadelastbeheersing, maar daar staat tegenover dat zij meer kosten moeten maken voor werving en productdifferentiatie en zullen zij een winstmarge doorberekenen.
- 4 Vormen van marktfalen: op de particuliere verzekeringsmarkt kunnen zich verschillende vormen van marktfalen voordoen. Zo zijn er onverzekerbare risico's, zoals een zware aangeboren handicap. Ook werkloosheid is niet of nauwelijks privaat te verzekeren vanwege het probleem van afhankelijkheid van kansen (risicoclustering). Ten slotte kunnen sommige mensen zich moeilijk verzekeren (bijvoorbeeld tegen arbeidsongeschiktheid) als gevolg van risicoselectie. Hierbij speelt het probleem van informatieasymmetrie tussen de partijen die een verzekeringscontract willen afsluiten.

Bij pensioenen in het algemeen en pensioenen voor zzp'ers in het bijzonder spelen verschillende van deze motieven een rol.² Alle ingezetenen vallen onder de AOW. De AOW zorgt ervoor dat de meeste gepensioneerden in Nederland niet als arm worden beschouwd volgens de gebruikelijke normen, zoals die van het Sociaal en Cultureel Planbureau. De AOW leidt ook tot een flinke herverdeling van inkomen. De aanvullende pensioenen moeten ervoor zorgen dat de levensstandaard na pensionering redelijk gehandhaafd kan worden. Dat sluit aan bij het doel om inkomen en consumptie evenwichtig te spreiden over de levensloop. Het sparen voor aanvullend pensioen wordt fiscaal gefacilieerd, zowel voor werknemers als voor zzp'ers (zie paragraaf 10.3). Daarbij is sprake van een vorm van paternalisme: het subsidiëren van een wenselijk doel. Het paternalisme gaat bij werknemers echter

veel verder dan bij zzp'ers. Meer dan 90 procent van de werknemers bouwt verplicht een aanvullend pensioen op in de tweede pijler. Zzp'ers zijn vooral aangewezen op private pensioenverzekeringen of banksparen in de derde pijler, of andere vormen van vermogensopbouw (zie paragraaf 10.3). Daarmee missen zij het kostenvoordeel van grote collectieve pensioenfondsen als gevolg van schaafeffecten. Het probleem van risicoselectie speelt hier naar verwachting geen grote rol.

De vraag is in hoeverre dit verschil in paternalisme tussen werknemers en zzp'ers gerechtvaardigd kan worden (Rijksoverheid 2015). Het is niet waarschijnlijk dat zzp'ers hun langlevensrisico beter kunnen inschatten dan werknemers. Vanuit dat oogpunt valt verschillende behandeling dus niet te rechtvaardigen. Het belang van pensioensparen – het redelijk kunnen handhaven van de levensstandaard – is uiteraard ook hetzelfde voor werknemers en zzp'ers, met dien verstande dat zzp'ers vaker over andere financiële bronnen beschikken dan werknemers, zoals we in paragraaf 10.3 zullen laten zien. Wat mogelijk wel anders zou kunnen uitpakken voor werknemers en zzp'ers is de afweging tussen paternalisme en keuzevrijheid. Zzp'ers zijn doorgaans wat minder risicoavers dan werknemers (Brown et al. 2011). Verder hebben zzp'ers mogelijk een groter belang bij keuzevrijheid bij pensioensparen, omdat zij vaak te maken hebben met fluctuerende inkomsten, de noodzaak om te investeren en ook vaker beschikken over andere financiële bronnen zoals bedrijfsvermogen of een eigen woning.

Overigens is het gemiddelde inkomen van zelfstandigen hoger dan dat van werknemers (zie paragraaf 10.4). Daarnaast ontvangen veel huishoudens met een zelfstandige naast winst uit onderneming ook nog substantiële inkomsten uit arbeid. Hier zijn twee redenen voor aan te wijzen. Dit kan het gevolg zijn van het feit dat zelfstandigen het ondernemerschap combineren met een deeltijdbaan. Verder komt het ook regelmatig voor dat partners van zelfstandigen in loondienstverband werken. Aldus wordt op het huishoudensniveau het risico beperkt dat kleeft aan het zelfstandig voeren van een onderneming.

De argumenten voor meer keuzevrijheid voor zzp'ers verliezen wel enigszins aan kracht in het licht van het vervagende onderscheid tussen zzp'ers en werknemers. Zij wisselen steeds frequenter van positie op de arbeidsmarkt, met grote verschillen in sociale bescherming en pensioenopbouw als gevolg. Dat probleem wordt nog versterkt door de op dit moment in de meeste verplichte pensioenregelingen nog gehanteerde doorsneesystematiek, waardoor sprake is van een inkomensoverdracht van jong naar oud binnen de pensioenregeling.³ Die systematiek kan ertoe leiden dat er een fors pensioenverlies optreedt als een werknemer op een leeftijd van rond de 45 overstapt naar een positie als zzp'er. Het omgekeerde is het geval als een zzp'er op latere leeftijd werknemer wordt.

Ten slotte kan nog worden gewezen op het feit dat paternalisme bij het pensioensparen ook het algemeen belang kan dienen. Immers, individuen die relatief weinig pensioen hebben opgebouwd zullen eerder een beroep moeten doen op collectieve voorzieningen. Dat kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van lagere inkomensafhankelijke bijdragen aan voorzieningen voor langdurige ouderenzorg.

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

10.3 BESTAANDE MOGELIJKHEDEN VOOR PENSIOENOPBOUW

VORMEN VAN PENSIOENOPBOUW

Het grootste deel van de zelfstandigen is zelf verantwoordelijk voor de pensioenopbouw, bovenop de AOW. Dat kan via derdepijlerproducten (lijfrenteverzekeringen, banksparen), maar ook door eigen besparingen en beleggingen, vermogen in de eigen onderneming en de eigen woning.

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

Verder bestaat voor werknemers die zelfstandige worden de mogelijkheid om de aansluiting bij hun oude pensioenfonds vrijwillig voort te zetten voor een periode van maximaal 10 jaar (deze periode is in 2012 verlengd van 3 naar 10 jaar). Van deze mogelijkheid wordt echter maar erg weinig gebruikgemaakt. Volgens recent onderzoek gaat het om maximaal 650 zzp'ers.⁴ De belangrijkste reden voor dit lage aantal is waarschijnlijk de hoge premie. Zelfstandigen moeten immers zowel het werknemersdeel als het werkgeversdeel van de premie betalen.

Voorts is vermeldenswaardig dat er onlangs nieuwe pensioeninitiatieven voor zzp'ers zijn opgestart. Sinds 1 januari is er ZCP Pensioen, een initiatief van vier zcp-organisaties.⁵ Dat is een vrijwillige regeling, maar met de voordelen van collectieve vermogensopbouw, waardoor de kosten relatief laag kunnen zijn. De inleg is flexibel en er zijn verschillende opties voor de duur van de pensioenuitkering. Ook

twee andere aanbieders hebben pensioenproducten ontwikkeld die speciaal voor zzp'ers zijn.⁶ De belangstelling voor deze regelingen is echter vooralsnog erg laag. Bij de grootste, ZZP Pensioen, gaat het om ruim 1.400 deelnemers.⁷

FISCALE ONDERSTEUNING

Zelfstandigen, waaronder zzp'ers, die voor de opbouw van een oudedagsvoorziening veelal zijn aangewezen op het lijfrenteregime (de derde pijler), hebben minder fiscale ondersteuning dan werknemers (Hoekstra en Van Vuuren 2013; Commissie Van Kapelle 2011). Ook de vormgeving van de fiscale ondersteuning verschilt. In de tweede pijler geldt een maximaal gefaciliteerd opbouwpercentage van het loon, bepaald door het Witteveenkader.⁸ In de derde pijler geldt een vast maximaal premiepercentage van 17 procent van de jaarlijkse winst, minus de AOW-franchise en afhankelijk van overige opgebouwde pensioenrechten, zoals dotatie aan de fiscale oudedagsreserve. Men kan van jaar tot jaar beslissen of men van deze mogelijkheid gebruik wenst te maken.

Ondernemers kunnen naast de lijfrentepremieaftrek gebruikmaken van de fiscale oudedagsreserve (FOR) en de stakingslijfrente. Een ondernemer die voldoende ondernemingsvermogen heeft kan jaarlijks 9,8 procent van de winst aan de oudedagsreserve doteren met een maximum van 8.774 euro. Dit bedrag mag een ondernemer in zijn eigen onderneming houden en op elk gewenst moment omzetten in een lijfrente bij een toegelaten aanbieder. Er is daartoe geen wettelijke verplichting, zodat er geen garantie is dat een dotatie aan de oudedagsreserve tot een feitelijke oudedagsvoorziening leidt. Dit is een veel genoemd kritiekpunt op deze faciliteit (Werkgroep Arbeidsvormneutraal pensioenkader 2013). De stakingslijfrente is een laatste mogelijkheid voor een ondernemer om een fiscaal gefaciliteerde oudedagsvoorziening op te bouwen. De maximale bedragen die daarvoor ten laste van de stakingswinst gebracht kunnen worden, worden niet zozeer bepaald door het gewenste pensioeninkomen maar door de hoogte van de stakingswinst en de leeftijd van de stakende ondernemer.

Recent is de fiscale ruimte voor pensioenopbouw beperkt, zowel in de tweede als in de derde pijler. In de tweede pijler is de maximaal toegestane pensioenopbouw verlaagd naar 1,875 procent van het loon (dat was 2,15% en eerder zelfs 2,25%) en de fiscale facilitering is begrensd op een loon van 100.000 euro. Deze maatregelen treffen niet alleen werknemers die onder een pensioenregeling in de tweede pijler vallen, want de fiscale oudedagsreserve en het lijfrentekader in de derde pijler volgen eveneens deze aanpassing.

Ook nieuw sinds 2016 is een (fiscale) tegemoetkoming die ervoor zorgt dat zelfstandigen hun pensioenspaarpot niet hoeven aan te spreken als zij een beroep doen op de bijstand. Er is geregeld dat het opgebouwde pensioen, net zoals voor werknemers, beschermd is voor de vermogenstoets bij het aanvragen van een bijstands-

uitkering. Het derdepijlerpensioen tot een totaal opgebouwd pensioenvermogen van 250.000 euro wordt vrijgelaten van de vermogenstoets indien een zelfstandige (of een werknemer die niet deelneemt aan een pensioenfonds) de afgelopen vijf jaar premie heeft ingelegd. Als gevolg van deze maatregel kan verwacht worden dat zelfstandigen meer zullen gaan sparen, omdat hun pensioen veilig is wanneer ze in de bijstand dreigen te belanden.

10.4 FEITELIJKE PENSIOENOPBOUW: EEN EMPIRISCH ONDERZOEK

METHODOLOGIE EN DATA

In deze paragraaf laten we op basis van empirisch onderzoek zien welke middelen zelfstandigen hebben om hun oude dag te financieren en we vergelijken dat met werknemers. Het gaat om AOW-rechten, aanvullende pensioenrechten, opgebouwd vermogen in vrijwillige pensioenproducten, de eigen woning en privévermogen, zoals spaartegoeden, aandelen en obligaties. We kiezen dus voor een brede benadering van pensioenopbouw. In het onderzoek is gebruikgemaakt van diverse datasets van het CBS: het Inkomenspanelonderzoek (IPO) 2012, de AOW-aansprakenstatistiek 2012 en de Pensioenaansprakenstatistiek 2012. Het IPO is een zeer grote steekproef uit de Nederlandse bevolking (circa 90.000 kernpersonen) met gegevens over inkomens, private vermogens en de eigen woning. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens. Bij meerpersoonshuishoudens veronderstellen we dat huishoudleden hun inkomen en vermogen samen delen. Er wordt rekening mee gehouden dat partners op verschillende momenten in de tijd komen te overlijden en dat een huishouden door scheiding uit elkaar kan vallen. Verder corrigeren we voor de schaalvoordelen die een meerpersoonshuishouden behaalt doordat minder middelen per persoon nodig zijn om eenzelfde welvaartsniveau te bereiken als een eenpersoonshuishouden. Alle bedragen zijn via standaardisatie teruggerekend naar een eenpersoonshuishouden (Sierman et al. 2004). De toegepaste equivalentieschaal neemt bijvoorbeeld aan dat twee volwassenen 37 procent meer inkomen nodig hebben dan een alleenstaande om tot eenzelfde welvaartsniveau te komen.

Helaas wordt in de CBS IPO-data geen onderscheid gemaakt tussen zelfstandigen met en zonder personeel. Het gaat dus om de hele groep zelfstandigen. Wel kunnen we opmerken dat zzp'ers ongeveer driekwart uitmaken van de totale groep zelfstandigen (CBS 2016). In die zin worden de resultaten die hier worden beschreven voornamelijk bepaald door de zzp'ers. Afzonderlijke gegevens van de pensioenopbouw van de verschillende groepen zelfstandigen zijn niet beschikbaar (SZW 2013). Wel blijkt uit recent onderzoek (Hershey et al. 2016) dat de pensioenopbouw van de groep 'gedwongen' zelfstandigen minder goed is dan van de groep vrijwillig zelfstandigen. Bij onvrijwillig zelfstandigen gaat het met name om zzp'ers.

Om de toereikendheid van het inkomen tijdens de oude dag te bepalen annuïtiseren we alle bovengenoemde vermogenscomponenten op huishoudniveau. Annuïtiseren betekent het omzetten van vermogen in een jaarlijkse inkomensstroom (de annuïteit), uitgaande van de resterende levensverwachting. Vervolgens relateren we deze pensioenannuïteiten aan het huidige huishoudinkomen van de personen jonger dan 65. Wij passen de meest gebruikte maatstaf toe van het relatieve welzijn na pensionering: de vervangingsratio van het inkomen. Deze maatstaf is een ratio van het inkomen na pensionering ten opzichte van het inkomen voor pensionering. Een in de literatuur geaccepteerde standaard is dat het *bruto* pensioeninkomen groter of gelijk moet zijn aan 70 procent van het inkomen voor pensionering om de levensstandaard te kunnen behouden. Ook in Nederland is dit een veel gehanteerde norm voor het pensioen. Daarbij wordt dan uitgegaan van de combinatie van AOW en aanvullend pensioen. Met onze analyse kunnen we echter een veel meer omvattend financieel beeld schetsen.⁹

Eerst maken we een inschatting van het pensioeninkomen waarover huidige werkenden kunnen beschikken wanneer zij met pensioen gaan. Daartoe combineren we administratieve data met enkele aannames omtrent de gebeurtenissen in de periode van de geobserveerde informatie tot aan de dag van pensionering:

- We veronderstellen dat mensen op de AOW-leeftijd met pensioen gaan en dat de AOW geïndexeerd wordt.
- We nemen aan dat personen tot de AOW-leeftijd woonachtig zullen blijven in Nederland.
- Voor de tweede pijler veronderstellen we dat mensen pensioen op blijven bouwen tot hun AOW-gerechtigde leeftijd in hun huidige baan met hun huidige salaris. We gebruiken de huidige pensioenrichtleeftijd van 67 jaar. In de toekomst zal deze naar verwachting toenemen (in lijn met de levensverwachting).
- Op dit moment staan de meeste pensioenfondsen er niet goed voor en kunnen zij geen indexatie geven. In de berekeningen veronderstellen we een geleidelijk herstel van de indexatie.

Voor het overige vermogen, zoals spaarrekeningen, aandelen, obligaties, ondernemingsvermogen en de derdepijlerinleg, berekenen we annuïteiten op pensioenleeftijd. Daarbij gaan we uit van de volgende aannames:

- We gaan uit van een reële rentevoet van 1 procent (na belastingheffing).
- Voor actuariële berekeningen gebruiken we de cohort- en geslachtspecifieke sterftekansen van het CBS uit 2012.
- Voor eigenaar-bewoners veronderstellen we een reële woningprijsstijging van 1 procent per jaar. De uitstaande hypotheek wordt als gevolg van de inflatie in reële termen steeds kleiner.

Huishoudens lossen af op de bestaande hypotheek. We veronderstellen dat mensen jonger dan 35 jaar 75 procent van hun huidige hypotheek afgelost hebben op hun pensioenleeftijd, mensen tussen 35 en 44 jaar 50 procent afgelost hebben en dat mensen van 45 jaar en ouder 25 procent van hun huidige hypotheek afgelost hebben op pensioenleeftijd.

Wanneer mensen tussen 2012 en de pensioenleeftijd hun hypotheek (gedeeltelijk) afgelost hebben, ontvangen zij 'inkomsten uit de eigen woning', die we net als vrije besparingen laten renderen met een reëel rentepercentage van 1 procent. De inkomsten uit de eigen woning op de pensioenleeftijd berekenen we door 2,5 procent van de netto woningwaarde te nemen (= woningwaarde – hypotheek + aflossing hypotheek + inkomsten uit de eigen woning tot aan pensionering).

- We houden rekening met een eventuele bijstandsuitkering die kan worden ontvangen indien huishoudens een AOW-uitkering hebben die lager uitvalt dan het sociaal minimum (bij afwezigheid van privévermogen). Ook nemen we aan dat pensionering het enige spaarmotief is voor huishoudens, hoewel er ook andere motieven kunnen bestaan, zoals nalatenschappen.¹⁰
- We onderscheiden vijf leeftijdsgroepen (in 2012) en vijf oplopende inkomensgroepen (quintielen Q1 t/m Q5).

INKOMENS EN VERMOGENS VAN ZELFSTANDIGEN

Voordat we de toereikendheid van pensioenopbouw in kaart brengen, presenteren we eerst de hoogte en de samenstelling van het gestandaardiseerde huishoudinkomen én de vermogenssamenstelling voor (leeftijdsgroepen huishoudens) zelfstandigen (zie tabel 10.1). De kernpersonen, die over tijd gevolgd worden samen met hun huishoudleden, bepalen in welke leeftijdscategorie een huishouden zich bevindt.

Een huishouden behoort in onze empirische analyse tot de groep zelfstandigen indien minimaal een van de partners in het huishouden gebruik heeft gemaakt van de zelfstandigenaftrek. Om hiervoor te kwalificeren dient men minimaal 1.225 uur per jaar werkzaamheden als zelfstandig ondernemer te hebben uitgevoerd of moet men directeur-groootaandeelhouder zijn. Volgens deze indeling kwalificeert 12 procent van alle huishoudens in de leeftijdscategorie 35-64 als zelfstandige.

Tabel 10.1 Hoogte en samenstelling van het huishoudinkomen en vermogen van zelfstandigen, 2012^a

Leeftijd kernpersoon huishouden	35-45	45-50	50-55	55-60	60-65	65-70	70+	Allen 35-70+
Inkomen								
Bruto inkomen	38.835	40.886	45.499	51.565	50.886	59.030	46.467	44.568
w.o. arbeidsinkomen	14.627	15.847	17.757	17.777	12.157	4.448	3.284	14.648
w.o. vermogensinkomsten	-3.833	-3.059	-2.011	-1.065	175	1.401	1.707	-2.172
w.o. winst uit onderneming	25.413	25.178	26.624	30.788	28.884	28.734	21.245	26.703
w.o. pensioen (1e, 2e en 3e pijler)	743	653	862	1.840	7.414	23.570	19.300	3.370
w.o. overig inkomen ^b	1.885	2.268	2.268	2.225	2.256	877	931	2.019
-/- inkomensheffingen	10.953	11.877	13.572	16.397	15.921	18.159	11.989	13.216
= Besteedbaar inkomen	27.883	29.009	31.927	35.168	34.965	40.872	34.478	31.352
Vermogen								
Spaarrekeningen	41.300	47.509	63.350	72.117	93.698	120.442	108.664	61.746
Schulden anders dan hypotheekschuld	20.211	30.774	24.990	21.172	43.602	26.005	23.552	25.909
Aanmerkelijk belang	8.218	16.775	13.794	17.318	42.496	1.122	0	14.770
Aandelen en obligaties	10.343	15.757	17.180	26.608	46.425	42.307	43.257	20.974
Ondernemingsvermogen	47.267	59.248	72.935	78.687	94.097	130.182	134.382	69.678
Hypotheekschuld (1)	201.509	179.684	148.212	128.558	102.096	87.110	64.888	158.844
Onroerend goed (2)	273.979	310.478	310.062	340.635	373.223	385.752	375.329	314.746
Netto woningwaarde (2 - 1)	72.470	130.794	161.850	212.077	271.127	298.642	310.441	155.903
Totaal vermogen	159.386	239.309	304.120	385.636	504.241	566.691	573.192	297.162

^a Gestandaardiseerde huishoudinkomens en vermogen in euro's van 2012. Bij meerpersoonshuishoudens is standaardisatie via equivalentieschalen toegepast. De leeftijd van de kernpersoon van het huishouden bepaald in welke leeftijdsgroep het gehele huishouden is ingedeeld.

^b Arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen, bijstand, huurtoeslag, kinderbijslag en studietoelagen, rijksbijdrage eigen woning, alimentatie en tegemoetkoming studiekosten.

Winst uit onderneming is de belangrijkste inkomstenbron vóór pensionering van zelfstandigen. Het gemiddelde bruto inkomen van zelfstandigen in de leeftijdsgroepen 35-55 jaar is doorgaans iets hoger dan dat van werknemers (niet weergegeven). Veel huishoudens met een zelfstandige ontvangen naast winst uit onderneming ook nog substantiële inkomsten uit arbeid. Bijna 80 procent van alle huishoudens met zelfstandigen in de leeftijdsgroepen 35-59 heeft ook inkomsten uit arbeid en deze bedragen zijn vaak substantieel.

Het onderste deel van tabel 10.1 laat het gemiddelde vermogen van zelfstandigen zien. Het vermogen van spaarrekeningen loopt op tot en met 69 jaar, en neemt daarna iets af. Ongeveer 96 procent van de zelfstandigen heeft aandelen en obligaties in bezit; de waarde hiervan varieert tussen 10.000 en 46.000 euro voor jonge en oude leeftijdsgroepen. Van de huishoudens met zelfstandigen bezit 86 procent onroerend goed; de meesten van hen hebben tevens een hypotheekschuld (70%). De netto woningwaarde is aanzienlijk en is het laagst in de jongere leeftijdscategorieën en het hoogst in de categorie 70-plussers met een gemiddelde van 155.903 euro. Vermogen in onroerend goed is belangrijk als het gaat om de toereikendheid van pensioeninkomen. Mensen die in het bezit zijn van een eigen huis en dit voor een gedeelte hebben afgelost, hebben tijdens pensionering namelijk minder inkomen nodig om hun onderdak te financieren dan mensen in een huurhuis.

Zelfstandigen bouwen gemiddeld beduidend meer vermogen op dan werknemers (niet weergegeven). Dat geldt voor alle onderscheiden leeftijdscategorieën. Nagenoeg alle vermogenscomponenten dragen hieraan bij. Met name het ondernemingsvermogen (39%) en de netto-eigenwoningwaarde (53%) dragen fors bij aan het hogere vermogen van zelfstandigen dan werknemers. Ook hebben zelfstandigen veel vaker dan werknemers aandelen en obligaties (96% versus 25%) en vermogen uit onroerend goed (86% versus 78%). Andersom hebben zelfstandigen minder vaak een hypotheekschuld dan werknemers (73% versus 70%).

Een laatste opmerking bij tabel 10.1 is dat zowel het gemiddelde bruto en besteedbare inkomen als het gemiddelde vermogen steeds hoger is dan het mediane bruto en besteedbare inkomen en vermogen (niet weergegeven). Dit komt doordat zowel inkomens als vermogens scheef verdeeld zijn: de hogere decielen hebben een proportioneel hoger percentage van het totale inkomen en vermogen (zie hierover Caminada et al. 2014a en 2014b).

RESULTATEN

We hebben voor zelfstandigen en werknemers de aanspraken op AOW en aanvullend pensioen bepaald en we hebben de annuïteiten van alle overige vermogenscomponenten berekend (derdepijlerpensioen, spaartegoeden en beleggingen, ondernemingsvermogen en de eigen woning). Voor ieder huishouden delen we vervolgens het verwachte pensioeninkomen door het huidige bruto inkomen. Op deze manier onderzoeken we in welke mate de huidige besparingen het huidige inkomen kunnen vervangen na pensionering, wanneer mensen blijven werken in hun huidige baan. Tabel 10.2 laat de diverse vervangingsratio's zien.

Tabel 10.2 Samenstelling mediane vervangingsratio's van zelfstandigen en werknemers^a

Leeftijd kernpersoon huishouden	35-45	45-50	50-55	55-60	60-65	Allen 35-65
Zelfstandigen (12% van alle 35-65-jarigen)						
Eerste pijler	0,44	0,40	0,35	0,33	0,33	0,38
Eerste en tweede pijler	0,60	0,55	0,49	0,47	0,48	0,54
Idem + overige componenten ^b	0,73	0,68	0,64	0,61	0,63	0,67
Idem + onroerend goed (eigen woning)	0,90	0,84	0,76	0,74	0,75	0,82
Netto vervangingsratio alle componenten	1,04	0,99	0,91	0,86	0,90	0,96
Percentage van de doelgroep	36%	21%	18%	14%	11%	100%
Werknemers (61% van alle 35-65-jarigen)						
Eerste pijler	0,40	0,36	0,33	0,31	0,32	0,36
Eerste en tweede pijler	0,77	0,70	0,64	0,62	0,63	0,69
Idem + overige componenten ^b	0,83	0,77	0,70	0,67	0,68	0,75
Idem + onroerend goed (eigen woning)	0,95	0,86	0,77	0,74	0,75	0,84
Netto vervangingsratio alle componenten	1,17	1,08	0,98	0,95	0,94	1,05
Percentage van de doelgroep	38%	20%	18%	15%	9%	100%
Verskil werknemers - zelfstandigen						
Eerste en tweede pijler	0,17	0,15	0,15	0,15	0,14	0,16
Idem + overige componenten ^b	0,10	0,09	0,06	0,06	0,05	0,08
Idem + onroerend goed (eigen woning)	0,05	0,03	0,02	0,00	-0,01	0,02
Netto vervangingsratio alle componenten	0,12	0,09	0,07	0,09	0,04	0,09

- a Voor iedere groep rapporteren we de mediaan van de verhouding tussen pensioenannuïteit en huidige bruto inkomen. Ook wordt het effect van onroerend goed zichtbaar gemaakt. Tevens vermelden we de mediane netto vervangingsratio (= netto pensioenannuïteit ten opzichte van huidig besteedbaar inkomen).
- b Derde pijler plus annuïteit uit spaarrekeningen (minus schulden anders dan hypotheekschuld), aandelen en obligaties, ondernemingsvermogen en aanmerkelijk belang.

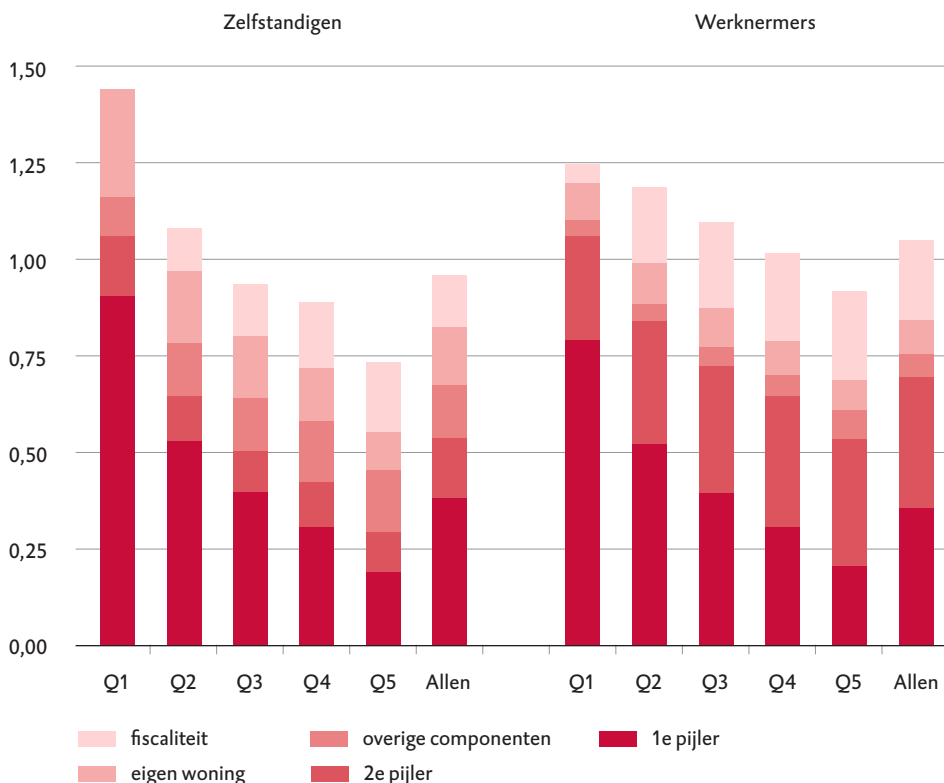
Voor werknemers is het bruto mediane vervangingsinkomen uit de eerste twee pijlers 69 procent. Het valt op dat tweede-pijlerpensioenaanspraken met name hoog zijn onder jongere leeftijdsgroepen. Dit kan worden verklaard door de hogere dekking onder jongere cohorten (zeker bij vrouwen) en het feit dat deze groepen nog minder de kans hebben gehad om pensioengaten op te lopen via parttime werk, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Voegen we vervolgens vrije besparingen en de huurwaarde van de eigen woning toe, dan loopt de mediane vervangingsratio op tot 84 procent.

De bruto vervangingsratio van zelfstandigen en werknemers is in de eerste pijler ongeveer even groot, maar zelfstandigen bouwen via de tweede pijler veel minder pensioen op. Het effect hiervan op de mediane vervangingsratio bedraagt 16 basispunten. Hier tegenover staat dat zelfstandigen meer vrije besparingen en ondernemingsvermogen hebben (effect op de mediane vervangingsratio is 8 punten) en ook via de eigen woning extra pensioen opbouwen (effect op de mediane vervangingsratio is 6 punten). Samengenomen wijkt de mediane bruto pensioenannuïteit van zelfstandigen (82%) per saldo niet veel af van die van werknemers (84%). Dit wordt echter mede veroorzaakt door de relatief lage inkomens van zelfstandigen aan de onderkant van de inkomensverdeling (waardoor daar de vervangingspercentages hoog zijn). Als we de onderste 20 procent van de inkomensverdeling buiten beschouwing laten, bouwen zelfstandigen substantieel minder op dan werknemers. In de hoogste inkomensgroep is het verschil 14 procentpunten.

We hebben ook netto vervangingsratio's berekend omdat die een beter beeld geven van de bestedingsmogelijkheden van gepensioneerden en dus van de toereikendheid van de pensioenen. Het bruto-nettotraject van gepensioneerden wijkt vrij sterk af van dat van de personen die nog niet met pensioen zijn. Pensioenge-rechtigden worden in Nederland tegen lagere tarieven belast in de eerste twee belastingstapjes aangezien zij geen AOW-premies meer hoeven af te dragen. Dit impliceert dat netto vervangingsratio's doorgaans hoger uitkomen dan bruto vervangingsratio's. De fiscaal vriendelijke behandeling van senioren verhoogt de uiteindelijke netto mediane vervangingsratio voor werknemers aanzienlijk: van 84 procent van het bruto-inkomen tot 105 procent van het besteedbaar inkomen. De mediane netto vervangingsratio van zelfstandigen komt uit op 96 procent; dat is beduidend lager dan die van werknemers. De reden is dat zelfstandigen minder dan werknemers profiteren van het verschil in belastingdruk bij pensionering ten opzichte van hun huidige werkzaamheden, omdat zij vanwege fiscale faciliteiten nu al relatief weinig belasting betalen.¹¹ Dit fiscale effect is een belangrijke oorzaak waarom ook de mediane netto vervangingsratio voor zelfstandigen lager uitkomt dan voor werknemers.

Vervangingsratio's variëren ook sterk met het inkomen. Figuur 10.1 presenteert het verloop van vervangingsratio's en de variatie daarin over lagere en hogere inkomensgroepen. Aan de onderkant van de inkomensverdeling zien we zeer hoge vervangingsratio's van ongeveer 100 procent. Dit is institutioneel bepaald door het sociaal minimum. De ratio's zijn lager voor hogere inkomensgroepen.

Figuur 10.1 Vervangingsratio's van zelfstandigen en werknemers over de inkomensverdeling^a



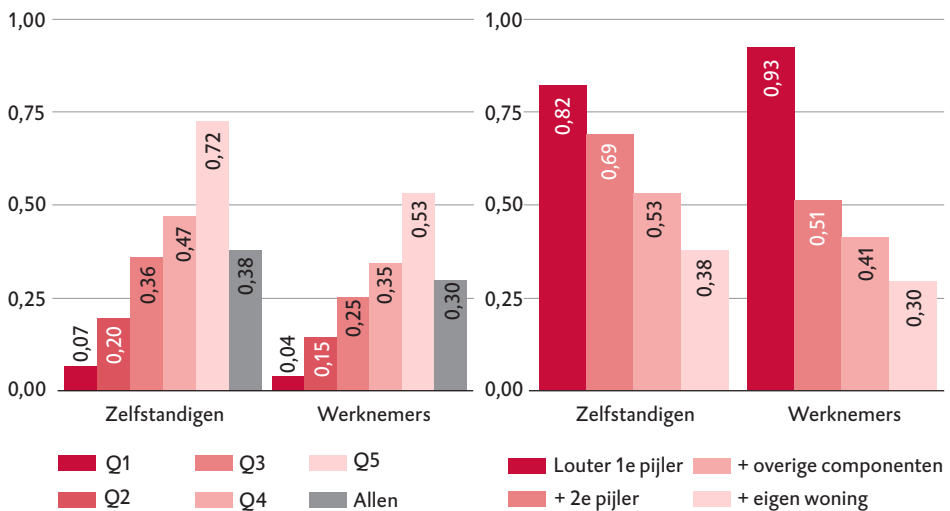
a Er zijn vijf oplopende inkomensgroepen of quintielen (Q1 t/m Q5) onderscheiden waarbij de volgende quintielgrenzen worden gehanteerd op basis van het bruto inkomen van *alle* huishoudens in 2012: 21.045 euro, 30.395 euro, 39.400 euro en 53.010 euro.

Bij het vergelijken van de resultaten voor werknemers en zelfstandigen valt op dat overige vermogenscomponenten (ondernemingsvermogen, spaarsaldi, aandelen en obligaties) en het vermogen uit onroerend goed een fors positief effect hebben op de hoogte van de vervangingsratio's van zelfstandigen: 25 procentpunten of meer. Ook voor werknemers neemt de vervangingsratio toe als gevolg van de overige vermogenscomponenten en onroerend goed, zij het in mindere mate (hooguit 15 procentpunten). Doordat huishoudens met een hoog inkomen relatief meer overige vermogenscomponenten en onroerend goed hebben, is de afname van de vervangingsratio's over de inkomensverdeling overigens lager wanneer we rekening houden met deze overige vermogenscomponenten en onroerend goed.

Figuur 10.2 laat zien dat, wanneer alle inkomens- en vermogensbestanddelen worden meegenomen, de bruto vervangingsratio lager is dan 70 procent bij 38 procent van de zelfstandigen. Dit cijfer ligt beduidend lager voor werknemers: 30 procent. Veel zelfstandigen zullen hun huidige consumptiepatroon na pensionering dus niet kunnen voortzetten. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het huidige huishoudinkomen van een deel van de zelfstandigen relatief hoog is. Maar ook in de lagere quintielen komen zelfstandigen vaker dan werknemers tekort om de 70-procentnorm te halen. Een combinatie van lage inkomens en lage vervangingsratio's is zorgelijk, want dit kan erop duiden dat het pensioen ontoereikend is.

Indien louter de eerste en tweede pijler worden meegenomen, bereikt de helft van de werknemers niet een vervangingspercentage van 70 procent van het bruto-inkomen. Bij de zelfstandigen haalt maar liefst 69 procent deze 70-procentnorm niet. Wanneer ook de overige vermogenscomponenten worden meegeteld haalt 41 procent van de werknemers en 53 procent van de zelfstandigen geen vervangingspercentage van 70 procent van het bruto-inkomen. Dit percentage zakt verder tot 30 procent van de werknemers en 38 procent van de zelfstandigen wanneer ook de eigen woning wordt meegeteld. Overige vermogenscomponenten en de eigen woning dragen samen dus in belangrijke mate bij aan de financiering van de oude dag, met name bij zelfstandigen.

Figuur 10.2 Aandeel van huishoudens met een vervangingsratio lager dan 70 procent naar inkomenshoogte (links) en pijler (rechts)



Er is veel variatie. Vooral de hogere inkomensgroepen halen geen bruto vervangingspercentage van 70 procent. Toch geldt ook voor de lagere en middeninkomens (quintielen 2 en 3) dat een substantieel deel de norm van 70 procent niet haalt. Dit terwijl we weten dat het juist voor hen belangrijk is om een relatief hoog vervangingspercentage te halen.¹²

Ten slotte laat tabel 10.3 zien welke deelpopulaties van zelfstandigen en werknemers relatief vaak de norm van 70 procent vervangingsratio niet halen wanneer alle inkomens- en vermogensbestanddelen worden meegeteld. Oververtegenwoordigd zijn zelfstandigen:

- met hogere inkomens (quintielen 4 en 5);
- in de leeftijdscategorie 50-65 jaar;
- van niet-westerse afkomst;
- die alleenstaand en/of gescheiden zijn;
- die in een huurhuis wonen.

Voor werknemers blijken deze karakteristieken ook op te gaan, zij het in mindere mate. De groep eerste generatie niet-westerse allochtonen valt op, omdat meer dan de helft van hen te weinig pensioenvermogen heeft. Zij zijn kwetsbaar vanwege de onvolledige AOW-opbouw (AOW-gat) en omdat zij nauwelijks pensioen via de eigen woning opbouwen.

Tabel 10.3 Aandeel huishoudens met verwachte pensioeninkomens lager dan 70 procent van het bruto inkomen

	Zelfstandigen	Werknemers	Vershil
<i>Alle huishoudens</i>	0,38	0,30	0,08
<i>Inkomenshoogte</i>			
Quintiel 1	0,07	0,04	0,03
Quintiel 2	0,20	0,15	0,05
Quintiel 3	0,36	0,25	0,11
Quintiel 4	0,47	0,34	0,13
Quintiel 5	0,72	0,53	0,19
<i>Leeftijd</i>			
35-45 jaar	0,32	0,20	0,12
45-50 jaar	0,36	0,26	0,10
50-55 jaar	0,43	0,37	0,06
55-60 jaar	0,46	0,43	0,03
60-65 jaar	0,43	0,43	0,00
<i>Afkomst</i>			
Niet-westerse allochtonen	0,51	0,58	-0,07
Autochtonen	0,36	0,26	0,10
<i>Huishoudenssituatie</i>			
Alleenstaanden	0,41	0,34	0,07
Meerpersoonshuishoudens	0,38	0,29	0,09
Gescheiden van ex-partner	0,48	0,35	0,13
<i>Woning</i>			
Huiseigenaren	0,35	0,25	0,10
Huurders	0,53	0,47	0,06

10.5 BELEIDSOPTIES

VERPLICHTE PENSIOENEN

In paragraaf 10.4 hebben we laten zien dat zelfstandigen, waaronder zzp'ers, als groep substantieel minder pensioen opbouwen dan werknemers. Maar de verschillen binnen de groep zzp'ers, ook in pensioenopbouw, zijn zeer groot.

De meest vergaande beleids optie om de pensioenen voor zzp'ers te verbeteren, is een algemene pensioenplicht. Daarbij wordt iedere werkende verplicht een bepaald percentage van het inkomen te sparen voor pensioen. Zelfstandigen zouden dan een percentage van de winst kunnen afdragen. Ook kan gedacht worden

aan een opslag op de tarieven in verband met de pensioenkosten. Daarmee zou de ongelijke concurrentie op kosten kunnen worden verminderd. Een ander voordeel is dat de keuze tussen het werken als werknemer of als zelfstandige minder wordt verstoord (De Nederlandsche Bank 2015). Een algemene pensioenplicht geldt bijvoorbeeld in Australië en Chili (maar in Australië niet voor zelfstandigen). Werkenden kunnen daar zelf kiezen waar zij hun pensioenpremies en pensioenvermogen onderbrengen. Een dergelijk systeem is in Nederland voorgesteld door de politieke jongerenorganisaties JOVD, Jonge Socialisten en Jonge Democraten.¹³

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

Verplichte pensioenen voor zelfstandigen kennen echter ook belangrijke bezwaren. Zelfstandigen hechten in het algemeen sterk aan flexibiliteit en keuzevrijheid. Zo is het belangrijk dat de pensioeninleg flexibel kan zijn, mede afhankelijk van de ondernemingsresultaten in het desbetreffende jaar. Verder betekent verplichte pensioeninleg dat minder middelen beschikbaar zijn voor investeringen in de onderneming (Ministerie van SZW 2013). Daarnaast zullen zzp'ers duurder worden als ze (een deel van) de pensioenpremie verdisconteren in hun tarieven, wat ten koste kan gaan van de werkgelegenheid (Rijksoverheid 2015: 89). Meer in het algemeen is de hiervoor genoemde heterogeniteit binnen de groep van zzp'ers in dit verband van belang. Voor voormalige werknemers die min of meer gedwongen zzp'er zijn geworden ligt een voortzetting van de verplichte pensioenopbouw met verrekening in de tarieven voor de hand. Maar voor degenen die bewust hebben gekozen om als zelfstandige werkzaam te zijn, ligt verplichtstelling – de meest vergaande vorm van paternalisme – minder voor de hand. Deze groep, met een positieve motivatie om zzp'er te worden, is volgens onderzoek in de meerderheid. Het IBO-rapport concludeert dat veel zzp'ers kiezen voor de vrijheid en onafhankelijkheid die het ondernemerschap biedt (Rijksoverheid 2015: vii). In lijn daarmee hebben diverse zelfstandigenorganisaties aangegeven tegenstander te zijn van verplichte pensioenen voor zzp'ers.

VRIJWILLIGE OPTIES

In paragraaf 10.3 is besproken dat er inmiddels vrijwillige, maar collectief uitgevoerde pensioenregelingen voor zzp'ers in de derde pijler zijn. De belangstelling voor deze regelingen is echter vooralsnog beperkt.

Als het gaat om tweedepijlerregelingen zijn er verschillende opties (SER 2015; Van der Lecq en Oerlemans 2009 en 2013; Ministerie van SZW 2013 en 2016). Zo zouden premiepensioeninstellingen (PPI's) opengesteld kunnen worden voor zelfstandigen. Op dit moment zijn PPI's alleen toegankelijk voor werknemers, dus daartoe zou de wetgeving moeten worden veranderd. PPI's bieden veel flexibiliteit en hebben relatief lage kosten en kunnen daarom aantrekkelijk zijn voor zzp'ers. Daar staat tegenover dat bij PPI's geen sprake is van risicodeling.

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

Vrijwillige aansluiting bij een bedrijfstakpensioenfonds is op dit moment niet mogelijk. Het zou in veel gevallen ook lastig zijn om te bepalen tot welke sector de werkzaamheden van de zelfstandige moeten worden gerekend. Een logischer optie zou kunnen zijn om een apart zzp-pensioenfonds in de tweede pijler in te stellen, of meerdere zzp-pensioenfondsen op te richten die met elkaar concurreren. Van der Lecq en Oerlemans (2009) verwachten dat er draagvlak is voor een dergelijke regeling, die solidariteitskenmerken heeft, maar ook flexibiliteit kent. Het gaat hierbij om flexibiliteit ten aanzien van de inleg, maar ook in de uitkeringsfase. Zo zullen voor veel zelfstandigen combinaties van werken en pensioen aantrekkelijk zijn.

Een interessante optie is om vrijwillige deelname (opt-in) aan een pensioenregeling voor zzp'ers te vervangen door vrijwillig uitstappen (opt-out). Met andere woorden: er is sprake van automatische deelname. Dat betekent dat er een standaardregeling voor zelfstandigen zal moeten worden ontwikkeld (Ministerie van SZW 2016: Bijlage 1). Volgens gedragseconomische inzichten heeft automatische aansluiting als standaardoptie een sterk positief effect op de deelname. Dat wordt ook bevestigd door empirisch onderzoek voor de Verenigde Staten (Thaler and Sunstein 2008). Anderzijds geeft de opt-out ook ruimte aan degenen die een sterke voorkeur hebben om niet aan een collectief arrangement deel te nemen. Dat kan van belang zijn voor zelfstandigen die op een andere wijze voldoende pensioen

opbouwen. Met deze beleids optie wordt dan ook recht gedaan aan de heterogeniteit binnen de groep zzp'ers. Nadeel van een opt-out is dat 'adverse selectie' kan optreden: mensen kunnen zich onttrekken aan de risicodeling als dat in hun belang is.¹⁴ Internationale voorbeelden van pensioenregelingen met opting-out zijn te vinden in de Verenigde Staten en sinds enkele jaren in het Verenigd Koninkrijk (Lever et al. 2015). In beide landen heeft de aansluiting als standaardoptie een fors positief effect op de deelname.

MEER GELIJKE FISCALE BEHANDELING

Er zijn vele pleidooien gehouden voor een meer gelijke fiscale behandeling van de pensioenopbouw van zelfstandigen en van werknemers. Voor het aanvullend pensioen zou kunnen worden toegewerkt naar één systeem voor alle werkenden (Werkgroep Arbeidsvormneutraal pensioenkader 2013; Commissie Van Kapelle 2011). Een gelijke fiscale behandeling ligt alleen al voor de hand vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid. Daarnaast is een voordeel dat er geen fiscale prikkels meer zijn om de ene of de andere positie op de arbeidsmarkt in te nemen. De overgang naar een arbeidsvormneutraal pensioenkader is een ingrijpende operatie, omdat de huidige verschillen in fiscale behandeling aanzienlijk zijn (zie paragraaf 10.3). Een nieuw pensioenkader vereist dat alle belastingplichtigen gelijke fiscale ondersteuning krijgen bij hun pensioenopbouw, ongeacht of iemand in dienstbetrekking is of op andere wijze aan het arbeidsproces deelneemt (SER 2010). Beperking van het verschil in fiscale behandeling kan op twee manieren worden gerealiseerd: door de fiscale ruimte in de tweede pijler te beperken (bijvoorbeeld via verlaging van de aftoppingsgrens of door verlaging van het opbouwpercentage) en de derde pijler ongewijzigd te laten of door de fiscale ruimte in de derde pijler te vergroten. Het beperken van fiscale facilitering in de tweede pijler treft ruim 90 procent van de werknemers, terwijl het verruimen van de derde pijler gunstig is voor de gehele groep zelfstandigen en 9 procent van werknemers die geen of onvoldoende pensioen opbouwen via de tweede pijler. Dat zou ervoor kunnen pleiten om de ruimte in de derde pijler te vergroten. Dat heeft vanzelfsprekend een opwaarts budgettair effect en vraagt derhalve om een politieke afweging.

10.6 CONCLUSIES

De verschillen in pensioen tussen werknemers en zelfstandigen, en in het bijzonder de snel groeiende groep zzp'ers, trekken sterk de aandacht in het maatschappelijk debat. In deze bijdrage laten we op basis van empirisch onderzoek zien dat zelfstandigen inderdaad minder pensioen opbouwen dan werknemers in de eerste en tweede pijler, maar dat de verschillen kleiner worden wanneer rekening wordt gehouden met diverse vermogenscomponenten die ook kunnen bijdragen aan de financiële positie tijdens pensionering. Het gaat dan om private pensioenverzekeringen, ondernemingsvermogen, privébesparingen en -beleggingen en de eigen woning. Deze overige vermogenscomponenten zijn vooral belangrijk voor zelf-

standigen. Overigens nemen de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen weer toe als we kijken naar de netto pensioenen (na belastingafdracht). Voor zelfstandigen is het verschil in belastingdruk na pensionering kleiner dan voor werknemers.

Uit ons onderzoek blijkt dat, indien alle inkomens- en vermogensbestanddelen worden meegerekend, 38 procent van de zelfstandigen geen pensioeninkomen van 70 procent van het huidige bruto inkomen zal realiseren. Bij werknemers geldt dat voor slechts 30 procent van de populatie. Uitgaande van 70 procent als norm kan dus het pensioen van relatief veel zelfstandigen als niet-toereikend worden gekwalificeerd, hoewel toch ook de meerderheid van de zelfstandigen wel boven deze norm uitkomt. Een lage vervangingsratio hoeft minder problematisch zijn voor de zelfstandigen met een relatief hoog inkomen. Maar er zijn ook nog tamelijk veel zelfstandigen met lage inkomens die de 70 procent niet halen. Een combinatie van een laag inkomen en een lage vervangingsratio is zorgelijk. Meer in het algemeen is het van belang om te constateren dat er veel heterogeniteit is binnen de groep zelfstandigen. Dat geldt ook voor de verschillen tussen zelfstandigen met en zonder personeel. Helaas bieden de data niet de mogelijkheid om deze uitsplitsing te maken. Wel laat recent onderzoek zien dat met name degenen die onvrijwillig zzp'er zijn geworden relatief weinig pensioen opbouwen.

Het is dus vanuit deze optiek begrijpelijk dat veelal de wens wordt uitgesproken om de pensioenen voor zzp'ers te verbeteren. Een belangrijke vraag hierbij is wat de rol van de overheid is. Moet de overheid, evenals bij werknemers, aanvullende pensioenopbouw voor zzp'ers verplicht stellen op grond van paternalistische motieven? Daar staat tegenover dat zzp'ers belang hebben bij meer keuzevrijheid en flexibiliteit bij pensioensparen, vanwege onder meer fluctuerende inkomsten en de wens om besparingen in de eigen onderneming te steken. Bij de afweging tussen paternalisme en keuzevrijheid speelt de heterogeniteit binnen de groep zzp'ers een belangrijke rol. Het grootste deel van de zzp'ers heeft vrijwillig voor deze status gekozen, maar voor een minderheid was het startmotief negatief. Het gaat daarbij vooral om voormalige werknemers die gedwongen zzp'er zijn geworden en vaak maar één of enkele opdrachtgevers hebben.

Een veelgenoemde beleids optie is om een pensioenplicht in te voeren voor alle werkenden, ongeacht de vorm waarin gewerkt wordt. Deze optie sluit goed aan bij de toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt. Verder kan worden voorkomen dat grote groepen een ontoereikend pensioen opbouwen en zal er een groot draagvlak voor het delen van risico's zijn. Zelfstandigen lijken in meerderheid tegen deze optie te zijn, vanwege de hiervoor genoemde beperking van de keuzevrijheid en flexibiliteit. Daarom zijn er voor zelfstandigen de laatste tijd verschillende mogelijkheden gekomen om op vrijwillige basis de pensioenopbouw te verbeteren. Het gaat onder meer om een langere vrijwillige voortzetting van deelname aan

een pensioenregeling voor voormalige werknemers en een nieuwe vrijwillige pensioenregeling voor zzp'ers in de derde pijler met collectieve vermogensopbouw. Voor deze opties bestaat vooralsnog weinig belangstelling. In de literatuur is ook gepleit voor een apart pensioenfonds voor zzp'ers in de tweede pijler, die solidariteitskenmerken heeft, maar ook flexibiliteit kent en vrijwillig blijft.

Een interessante beleidsoptie is om vrijwillige deelname aan een pensioenregeling (opt-in) voor zzp'ers te vervangen door automatische deelname met de mogelijkheid om uit te stappen (opt-out). Dat zou betekenen dat er een standaardpensioenregeling voor zzp'ers zou moeten komen, in lijn met de hiervoor genoemde optie. Gedragseconomische inzichten én ervaringen in andere landen laten zien dat automatische deelname als standaardoptie een sterk positief effect heeft op de deelname. Anderzijds blijft er ruimte voor zelfstandigen om desgewenst niet deel te nemen aan een collectief arrangement. Deze beleidsoptie doet dus recht aan de heterogeniteit binnen de groep zzp'ers en zou ons inziens nader onderzocht moeten worden.

Tot slot verdient een meer gelijke fiscale behandeling van de pensioenopbouw van zelfstandigen en werknemers aandacht, waarbij voor het aanvullend pensioen wordt toegewerkt naar een arbeidsvormneutraal pensioenkader.

NOTEN

- 1 'De' zelfstandige bestaat niet, en het is niet mogelijk om volledig recht te doen aan de verscheidenheid, maar in deze bijdrage staan zelfstandigen centraal die belast worden in box 1 van de inkomstenbelasting, ook wel 1B-ondernemer genoemd. Naast 'zelfstandige' wordt ook de aanduiding 'zzp'er' gebruikt. Wanneer het onderscheid tussen zelfstandigen met of zonder personeel relevant is, zal dat in de tekst expliciet worden aangegeven.
- 2 Zie ook Hoekstra en van Vuuren (2013).
- 3 De doorsneesystematiek houdt in dat alle deelnemers in een pensioenregeling dezelfde premie betalen en daarvoor dezelfde pensioenaanspraken opbouwen. Dat is in het nadeel van jonge deelnemers, omdat hun premie-inleg langer kan renderen dan van een oudere werknemers en dus normaliter een hogere pensioenaanspraak zou moeten opleveren.
- 4 Zie de brief van over vrijwillige voortzetting pensioenfonds voor zzp'ers die Staatssecretaris Klijnsma op 11 juli 2016 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. Volgens een eerdere schatting voor het jaar 2008 zou het nog gaan om 5.000 à 7.500 zelfstandigen (Ministerie van SZW, 2013, p.22).
- 5 www.zzp-nederland.nl/kennisbank/zzp-pensioen.
- 6 BrightPensioen en Brand New Day pensioen.
- 7 NRC, 17 april 2016.
- 8 Het Witteveenkader bepaalt de maximale ruimte waarbinnen fiscaal gefaciliteerd pensioen kan worden opgebouwd.
- 9 Zie Knoef et al. (2016a), ook voor gevoeligheidsanalyse van de gehanteerde veronderstellingen. Het betreft een update en uitbreiding van Knoef et al. (2013 en 2016b).
- 10 Zie Van Gilst, Nijboer en Caminada (2008).
- 11 Zelfstandigen houden van hun verdiende euro's 15 tot 25 cent meer over dan werknemers. Van iedere extra verdiende euro houden zij maximaal 40 cent meer over dan werknemers. De grootste verschillen in de (marginale lastendruk) gelden voor inkomens tussen de 7.000 en 19.000 euro. Zie Hoekstra en Van Vuuren (2013).
- 12 Uit De Bresser, Kools en Knoef (2016) blijkt dat mensen met een hoog inkomen gemiddeld gezien met lagere vervangingspercentages genoeg nemen. In lijn hiermee vinden Kools en Knoef (2016) dat ouderen met een hoog inkomen met steeds minder inkomen rond kunnen komen wanneer zij ouder worden, terwijl dit niet geldt voor mensen met een laag inkomen (die een groter gedeelte van hun inkomen kwijt zijn aan basisbehoeften).
- 13 Zie www.nieuwpensioenstelsel.nl.
- 14 Voor mensen met een korte levensverwachting is het minder aantrekkelijk om aan een pensioenregeling deel te nemen en voor mensen met een lange levensverwachting is het juist wel aantrekkelijk. Waarschijnlijk zal dit geen groot probleem zijn, mede omdat veel mensen hun levensverwachting moeilijk zullen kunnen inschatten.

LITERATUUR

- Barr, N. (2004) *Economics of the welfare state*, Oxford University Press: Oxford.
- Bonenkamp, J., L. Meijdam, E. Ponds en E. Westerhout (2011) *Het pensioenfonds van de toekomst: risicodeling en keuzevrijheid*, Netspar NEA Paper nr 44, Tilburg.
- Bresser, J. de, M. Knoef en L. Kools (2016) *Pensioenwensen voor en na de crisis*, Netspar Industry Paper, te verschijnen.
- Brown, S., M. Dietrich, A. Nunez en K. Taylor (2011) 'Self-employment and attitudes toward risk: timing and observed heterogeneity', *Journal of Economic Psychology* 32, 2: 425-433.
- Caminada, K., J. Been, K. Goudswaard en M. de Graaf-Zijl (2014a) *De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2012*, Department of Economics Research Memorandum nr. 2014.02, Leiden: Universiteit Leiden.
- Caminada, K. K. Goudswaard en M. Knoef (2014b) 'Vermogen in Nederland gelijk verdeeld sinds negentiende eeuw', *Me Judice* 27 juni.
- CBS (2016) 'Werknemers en zelfstandigen: overeenkomsten en verschillen tussen CBS-cijfers', *Socialeconomische trends* 2016/01: 1-24.
- CBS (z.j.) *AOW-aansprakenstatistiek 2012*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (z.j.) *Inkomensstatistiek 2012*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (z.j.) *Pensioenaansprakenstatistiek 2012*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Commissie Van Kapelle (2011) *Fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen: het kan beter, eerlijker, efficiënter en eenvoudiger*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, nr. 242, Deventer: Kluwer.
- De Nederlandsche Bank (2015) *Position paper DNB ten behoeve van de nationale pensioendialoog*, Amsterdam: DNB.
- Gilst, J. van, H. Nijboer en C.L.J. Caminada (2008) 'De successiebelasting vanuit economisch perspectief', *Weekblad Fiscaal Recht* 18 december: 1423-1429.
- Goudswaard, K.P., C.A. de Kam en C.G.M. Sterks (2000) *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Deventer: Samsom, Kluwer.
- Hershey, D.A., H.P. van Dalen, W. Conen en K. Henkens (2016) *Are 'voluntary' self-employed better prepared for retirement than 'forced' self-employed?*, Netspar Discussion Paper, 07/2016-027, Tilburg.
- Hoekstra, K. en D. van Vuuren (2013) 'De fiscale behandeling en sociale zekerheid van zelfstandigen', *TPEdigitaal* 7, 4: 41-59.
- Knoef, M., J. Been, R. Alessie, K. Caminada, K. Goudswaard en A. Kalwij (2013) 'De toereikendheid van pensioeninkomens in Nederland; een meerpijlerbenadering', blz. 83-116 in W. Asbeek Brusse en C. van Montfort (red.) *Wonen, zorg en pensioenen. Hervormen en verbinden*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Knoef, M., J. Been, K. Caminada, K. Goudswaard en J. Rhuggenaath (2016a) *De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen*, te verschijnen.
- Knoef, M., J. Been, R. Alessie, K. Caminada, K. Goudswaard en A. Kalwij (2016b) 'Measuring retirement savings adequacy: developing a multi-pillar approach in the Netherlands', *Journal of Pension Economics and Finance* 15, 1: 55-89.
- Kools, L. en M. Knoef (2016) 'Bestedingsbehoeften na pensionering', *Pensioen Magazine* 21, 2: 23-27
- Lecq, F. van der en A. Oerlemans (2009) *Zelfstandigen zonder pensioen*, Netspar NEA Paper nr. 24, Tilburg.
- Lever, M., E. Ponds, R. Cox en M. García Huitrón (2015) *Internationale vergelijking van kapitaalgedekte pensioenstelsels*, Netspar Brief, nr. 3, Tilburg.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013) *Pensioen van zelfstandigen. Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor*, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016) *Perspectiefnota Toekomst Pensioenstelsel*, Brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2016, Den Haag.
- Nijboer, H. en B. Boon (2012) *Pension contract design and free choice: theory and practice*, Netspar Panel Paper, Tilburg.
- Pensioenfederatie (2013) *Pensioenvoorzieningen zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) in de tweede pijler*, Den Haag.
- Rijksoverheid (2015) *IBO Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag.
- SER (2010) *Zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*, Advies 2010/04, Den Haag.
- SER (2015), *Toekomst Pensioenstelsel*, Advies 2015/01, Den Haag.
- Siermann, C., P. van Teeffelen en L. Urlings (2004), *Equivalentiefactoren*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Thaler, R.H. en C.R. Sunstein (2008) *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*, New Haven: Yale University Press.
- Werkgroep Arbeidsvormneutraal pensioenkader (2013) *Arbeidsvormneutraal pensioenkader: een logische vervolgstap*, Tilburg: Tilburg University.