

Occasional Studies
Volume 20 – 3

Werkenden zonder pensioenopbouw

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

Werkenden zonder pensioenopbouw

©2020 De Nederlandsche Bank n.v.

Auteurs

Cindy Biesenbeek

Bas Heerma van Voss

Mauro Mastrogiacomo *

Met de serie 'Occasional Studies' beoogt De Nederlandsche Bank inzicht te verschaffen in beleidsmatige en analytische vraagstukken op voor DNB relevante gebieden. De tot uitdrukking gebrachte zienswijzen zijn voor rekening van de auteurs en komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de officiële standpunten van De Nederlandsche Bank.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook en evenmin in een retrieval system opgeslagen worden, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van De Nederlandsche Bank.

De Nederlandsche Bank n.v.

Postbus 98

1000 AB Amsterdam

Internet: www.dnb.nl

Email: info@dnb.nl

* Met dank aan René Bierdrager, Maurice Doll, Jorien Freriks en Sophie Steins-Bisschop. Ook danken wij Marike Knoef en diverse vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Centraal Bureau Statistiek, de Autoriteit Financiële Markten, Netspar, de Stichting van de Arbeid en haar leden en Deloitte voor hun deelname aan een expertsessie om commentaar te leveren op eerdere versies van deze studie. Eventuele resterende fouten zijn de verantwoordelijkheid van de auteurs.

Inhoud

1 Aanleiding	4
2 De afnemende dekking van de tweede pijler in de literatuur	9
3 Werken zonder opbouw in tweede pijlerpensioen	12
3.1 Omvang van de groep zonder tweede pijlerpensioenopbouw	12
3.2 Kenmerken van werknemers zonder opbouw tweede pijlerpensioen	15
3.3 Kenmerken van zelfstandigen mét opbouw tweede pijlerpensioen	20
3.4 Samenhang tussen opbouw en inkomen	28
4 Pensioenopbouw over de jaren heen	32
5 Compensatie andere vermogensvormen	40
5.1. AOW	40
5.2. Opbouw derde pijler	41
5.3. Woningvermogen	44
5.4. Totaal vermogen	46
6 Conclusies en opties voor beleid	48
6.1 Conclusies over de dekking van de tweede pijler	48
6.2 Opties voor beleid	51
Literatuurlijst	57

1 Aanleiding

4

Een substantieel deel van de Nederlandse werknemers en zelfstandigen bouwt geen tweede pijlerpensioen op. Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit vier pijlers. De eerste pijler, de AOW, is met name bedoeld om armoede na pensionering te voorkomen. De tweede pijler biedt een inkomensvoorziening na pensionering die gerelateerd is aan het inkomen gedurende het werkzame leven. De derde en vierde pijler bieden ruimte voor vrijwillig sparen voor het pensioen (zie box 1 op pagina's 7 en 8).

Ongeveer 1,7 miljoen Nederlanders hadden in 2020 wel een inkomen uit arbeid, maar bouwden geen pensioen op in de tweede pijler. Dit komt overeen met 24 procent van alle werkenden. Grofweg de helft van deze groep werkte in dat jaar als zelfstandige, de andere helft in loondienst. Aangezien er meer werknemers dan zelfstandigen zijn, betekent dit dat het percentage zelfstandigen dat geen tweede pijlerpensioen opbouwt flink hoger ligt dan dat voor werknemers: 94 procent van de zelfstandigen bouwt geen pensioen op, tegenover 13 procent van de werknemers. Deze percentages zijn tussen 2016 en 2020 stabiel gebleven.

De afgelopen jaren is aandacht gevraagd voor de gevolgen van de toegenomen flexibilisering van de arbeidsmarkt op de dekking¹ van het pensioenstelsel (zie onder andere pensioenakkoord, 2019; commissie Borstlap, 2020). Het pensioenakkoord bevat het voornemen om de dekking van de tweede pijler

¹ Met 'de dekking' wordt hier en in de rest van de studie bedoeld op het percentage deelnemers aan het tweede pijlerpensioen onder een groep van of alle werkenden. De dekking van het tweede pijlerpensioen zou volledig zijn wanneer alle werkenden (of alle leden van een groep, bijvoorbeeld alle werknemers) daaraan deelnemen.

te vergroten via een 'aanvalsplan' voor werknemers en meer onderzoek naar het vergroten van de dekking onder zelfstandigen. Dit zijn voorzichtige eerste stappen, waarmee de dekking op korte termijn nog niet meteen volledig zal zijn.

De onvolledige dekking van de tweede pijler kan tot problemen leiden.

Zoľvdoet de tweede pijler minder goed aan de doelen waarvoor ze bestaat wanneer haar dekking lager is. De tweede pijler moet concurrentie op basis van oudedagsvoorziening tussen werkenden tegengaan. Omdat de dekking van de tweede pijler niet volledig is, kan die concurrentie wel ontstaan. Opdrachtgevers hebben een prikkel om zelfstandigen of werknemers met een flexibel contract in te zetten, omdat achterblijvende pensioenopbouw voor en door deze werkenden ertoe leidt dat deze arbeid goedkoper is.² Hiermee komt het doel van de tweede pijler onder druk te staan.

Bovendien kan onvoldoende dekking voor groepen werkenden leiden tot een scherpe terugval in inkomen na het bereiken van de pensioenleeftijd.

Het tweede pijlerpensioen moet zorgen voor een inkomen na pensionering, gerelateerd aan het inkomen tijdens het werkzame leven. Vooral als werkenden niet op een andere manier sparen voor een pensioen, kan er een grote terugval in inkomen ontstaan na pensionering. Individuele problemen kunnen doorwerken naar de financiële sector als huiseigenaren door een inkomensterugval na pensionering hun hypotheek niet langer kunnen betalen.

² Ook verschillen in fiscale behandeling en sociale bescherming dragen bij aan de kostenoverweging. Hierdoor ontstaat een tweedeling op de arbeidsmarkt, zo blijkt uit de studie Toekomst van de Arbeidsmarkt (DNB, 2021).

6

Daarnaast kan een lage dekking van de tweede pijler op de middellange termijn gevolgen hebben voor de houdbaarheid van het pensioenstelsel.

Het vertrouwen in het stelsel als sociale voorziening voor de oude dag kan dalen als groepen stelselmatig niet meedoen.³ Groepen die onvoldoende tweede pijlerpensioen opbouwen, maken ook meer gebruik van inkomensafhankelijke onderdelen van het sociaal stelsel, zoals de zorgtoeslag. Bovendien nemen de kosten voor het beheer van het pensioen per deelnemer toe bij een lager aantal deelnemers. Tenslotte kan ook adverse selectie optreden: werkenden kunnen hun werkomstandigheden veranderen om opbouw te vermijden, als zij verwachten meer in te moeten leggen dan zij terugkrijgen.

Deze studie brengt in kaart wat de kenmerken zijn van de groepen zonder pensioenopbouw, hoe deze groep wisselt en verandert over de tijd, en in hoeverre huishoudens een achterblijvende pensioenopbouw met andere vormen van vermogen compenseren. In sectie 2 van deze studie beschrijven we bestaande literatuur over de dekking van het tweede pijlerpensioen. In sectie 3 kijken we naar de veranderende kenmerken van de groep werkenden zonder pensioenopbouw over de periode 2016-2020. In sectie 4 volgen we de werkenden individueel over de tijd, om te kijken of beperkte opbouw in één jaar zich meerjarig doorzet of niet. In sectie 5 beantwoorden we de vraag of de groep die geen tweede pijlerpensioen opbouwt dit compenseert met andere vormen van vermogensopbouw. In sectie 6 concluderen we, en schetsen we enkele beleidsopties.

³ Uit data van de *DNB Household Survey* en *DNB Trust Survey* blijkt dat vertrouwen in het pensioenstelsel als geheel samenhangt met deelname aan een tweede pijlerpensioen: in 2021 had van de groep die niet deelnam aan het tweede pijlerpensioen 67 procent weinig of geen vertrouwen in het stelsel. Van de groep die wél deelnam was dit 45 procent.

Box 1: pijlers Nederlands pensioenstelsel

Eerste pijler

De eerste pijler in Nederland wordt gevormd door de Algemene Ouderdomswet (AOW), waarvan de hoogte onafhankelijk is van het arbeidsverleden of de vermogenspositie van de ontvanger. Mensen hebben recht op een volledige AOW-uitkering wanneer zij 50 jaar voor hun AOW-leeftijd in Nederland hebben gewoond of gewerkt.

Tweede pijler

De tweede pijler wordt gevormd door werknemers- en beroepspensioenregelingen. In tegenstelling tot de eerste pijler, is deze wel gebaseerd op het arbeidsverleden. Werkgevers en werknemers zijn samen verantwoordelijk voor de tweede pijler. De overheid speelt een rol doordat ze de opbouw van pensioen in de tweede pijler fiscaal ondersteunt en faciliteert door de verplichtstelling van pensioenregelingen. Uitzonderingen vormen de groep werknemers die tot de 'witte vlek' behoren.

Derde pijler

De derde pijler bestaat uit de vrijwillige, individuele pensioenproducten waarvoor personen zelf kiezen, zoals lijfrentes en levensverzekeringen bij verzekeraars of (geblokkeerd) banksparen bij een bank. Het pensioen in de derde pijler is, evenals het pensioen in de tweede pijler, via toepassing van de omkeerregel fiscaal gefaciliteerd.

Vierde pijler

De vierde pijler van het pensioenstelsel wordt gevormd door spaargeld en beleggingen. Ook pensioeninkomen dat gegenereerd kan worden uit opgebouwd vermogen in de eigen woning maakt onderdeel uit van de vierde pijler. Zelfstandigen kunnen daarnaast ook vermogen opbouwen in de onderneming, wat na verkoop van de onderneming in een inkomen na pensionering kan voorzien. Vermogensopbouw in de eigen woning is momenteel vrijgesteld van belasting. Voor andere vormen van vermogen geldt een vrijstelling van 50.650 euro in 2022.

2 De afnemende dekking van de tweede pijler in de literatuur

Volgens het CBS had zowel in 2016 als in 2019 ongeveer 13 procent van de werknemers geen pensioenopbouw (CBS 2018 & 2022A). Het CBS heeft in 2018 (op basis van data over het jaar 2016) en in 2022 (op basis van data over het jaar 2019) twee beschrijvende studies uitgebracht over werknemers in de zogeheten 'witte vlek'⁴ – werknemers die geen pensioen opbouwen. Het CBS laat zien dat werknemers met specifieke kenmerken vaker geen pensioenopbouw hebben. Dat zijn jonge werknemers, werknemers met een eerste generatie migratieachtergrond, alleenstaanden, werknemers met een laag huishoudensinkomen, werknemers die geen eigen woning bezitten, werknemers met een flexibel dienstverband, werknemers die in de commerciële dienstverlening werken en werknemers bij kleine en/of jonge bedrijven (CBS, 2018 en 2022).

9

De Stichting van de Arbeid (StvdA) heeft bij de studie van het CBS uit 2018 verschillende kanttekeningen geplaatst in het zogeheten 'aanvalsplan witte vlek' (StvdA, 2020). Zo werd een deel van de uitzendbranche ten onrechte onder de witte vlek gerekend. Ook waren er voor jongeren die het minimumloon verdienen en voor *payrollers* al wijzigingen aangekondigd waarmee deze groep binnen enkele jaren niet meer tot de witte vlek zou behoren. Op basis van deze en andere gegevens geeft de StvdA een eigen schatting van de omvang van de groep die zij tot de witte vlek rekent: 9 tot 10 procent van de werknemers. De StvdA concludeerde ook uit data van het CBS dat de dienstverlenende sectoren procentueel gezien de meeste werknemers zonder pensioenopbouw kennen.

4 De groep werknemers zonder pensioenopbouw wordt (tenminste) sinds een publicatie van de pensioenkamer in 1987 ('Witte vlekken op pensioengebied: onderzoek naar het ontbreken van aanvullende pensioenvoorzieningen') de witte vlek genoemd.

Deloitte heeft in 2019 een studie gedaan waarin ook de verdeling van zelfstandigen zonder pensioenopbouw wordt meegenomen. Daarbij kijkt Deloitte niet naar de percentages met en zonder pensioenopbouw, maar naar de gemiddelde opgebouwde bedragen. Onder zelfstandigen is de pensioenopbouw in de tweede pijler substantieel lager dan bij werknemers, waarbij de precieze getallen afhankelijk zijn van hoe hybride werkenden (werkenden met een inkomen als zowel werknemer als zelfstandige) hierin worden meegenomen. Deloitte neemt ook andere vermogensopbouw mee, en concludeert dat vooral in de dienstverlenende en enkele agro-sectoren de vervangingsratio (het pensioeninkomen gedeeld door het eerder verdiende salaris) van 70 procent vaak niet behaald wordt.

Werk van onder andere Elisabeth Beusch en Marike Knoef geeft meer beeld bij de groep die volgens verschillende maatstaven hiermee ook *onvoldoende pensioen opbouwt* (Knoef et al. 2016 & 2017, Beusch 2020). Daarbij wordt zowel gekeken naar vervangingsratio's als naar pensioenwensen en -verwachtingen. De groep werknemers die naar verschillende maatstaven onvoldoende opbouwt, kent een oververtegenwoordiging van eerste generatie migranten met beperkte AOW-opbouw, langdurige werklozen, gescheiden mensen met een beperkt aantal werkjaren, en werknemers in jonge sectoren met relatief kleine bedrijven. Voor zelfstandigen geldt dat over de gehele linie weinig wordt opgebouwd, maar dat dit vooral problematisch is voor zelfstandigen in sectoren met relatief beperkte opbouw van andere vermogensvormen, zoals in de dienstverlening.

Uit bestaand onderzoek hebben we een goed beeld van de omvang en de kenmerken van de groep werkenden die geen tweede pijlerpensioen opbouwt in Nederland. Er is echter nog niet veel bekend over de vraag of werkenden zonder opbouw in de tweede pijler op een andere wijze sparen voor hun pensioen. Als dat het geval is, is het individuele risico op een inkomensterugval na pensioen immers veel kleiner. Bovendien prijzen werkenden de kosten voor de opbouw van een pensioen in dat geval waarschijnlijk beter in bij arbeidsonderhandelingen. Ook is uit de bestaande literatuur nog niet bekend in hoeverre geen pensioen opbouwen in de tweede pijler een structureel probleem is: bouwen werkenden die in één jaar geen premie inleggen in andere jaren wel pensioen op?

Deze studie vult bestaand onderzoek aan door enkele openstaande vragen over de opbouw van het tweede pijlerpensioen in Nederland te beantwoorden.

Hoe wisselt en verandert de groep zonder pensioenopbouw over de tijd? En in welke mate compenseert deze groep een achterblijvend pensioen met andere vormen van vermogensopbouw? Daarbij brengen we inzichten voor zowel werknemers als zelfstandigen samen. Dit doen we op basis van microdata van het CBS over de pensioenaanspraken van alle werkenden in de jaren 2016-2020 (CBS, 2022B). Het valt buiten de scope van deze studie om het niveau van verwachte pensioenuitkeringen ten opzichte van het eerdere inkomen te bepalen. Hiervoor verwijzen we naar eerdere literatuur waarin het opgebouwde pensioenvermogen is omgerekend naar een jaarlijks pensioeninkomen (Knoef et al. 2016, 2017). In deze studie ligt daarmee de nadruk op de groep werkenden die helemaal geen pensioen opbouwt.

3 Werken zonder opbouw in tweede pijlerpensioenen

12

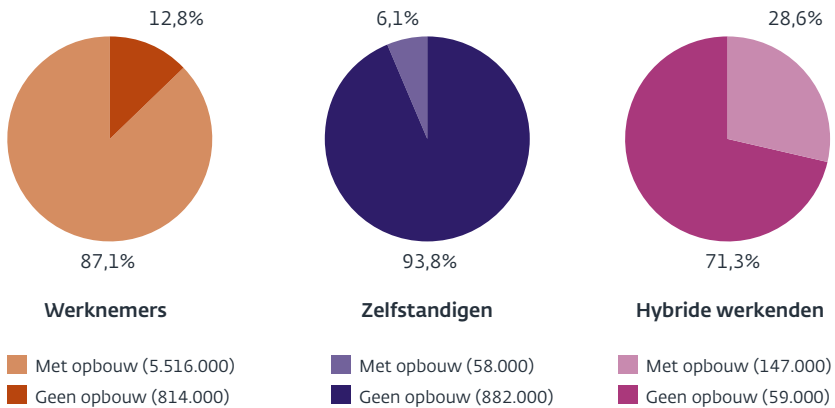
In deze sectie geven wij op basis van CBS-microdata de omvang en kenmerken van de groep werkenden die geen tweede pijlerpensioenen opbouwt weer. De resultaten zijn gebaseerd op eigen berekeningen van DNB op basis van niet-openbare microdata van het CBS. We splitsen daarbij telkens de groep werkenden uit naar arbeidsvorm: werknemers in loondienst, zelfstandigen, en 'hybride werkenden' – de groep die in één bepaald jaar én inkomen had uit loondienst, én als zelfstandige. Eerst kijken we naar de omvang van de groep zonder pensioenopbouw. Daarna kijken we naar de ontwikkeling van de kenmerken van deze groep in de periode 2016-2020. Zijn er bijvoorbeeld trends te zien in deelname onder jongeren, onder migranten, of onder werkenden met een lager inkomen? Vervolgens kijken we specifiek naar de kenmerken van de kleine groep zelfstandigen die wél pensioen opbouwt in de tweede pijler. Tot slot kijken we naar de samenhang tussen opbouw en inkomen.

3.1 Omvang van de groep zonder tweede pijlerpensioenopbouw

Van alle werkenden in Nederland bouwde 24 procent geen pensioen op in 2020. We zien grote verschillen tussen de arbeidsvormen (zie figuur 1). Onder werknemers in loondienst bouwde 13 procent geen pensioen op in 2020. Dit komt overeen met het beeld uit de CBS-studies naar pensioenopbouw in de jaren 2016 en 2019. Onder zelfstandigen betrof het aandeel zonder pensioenopbouw maar liefst 94 procent. 29 procent van de hybride werknemers bouwde geen pensioen op. Het grote verschil tussen zelfstandigen en werknemers wordt verklaard door de verplichte pensioenopbouw via werkgevers. Opbouw van een

tweede pijlerpensioen is voor zelfstandigen slechts in enkele specifieke sectoren verplicht, zoals de schilders en de huisartsen.

Figuur 1: Percentage werkenden zonder pensioenopbouw in de tweede pijler per arbeidsvorm in 2020



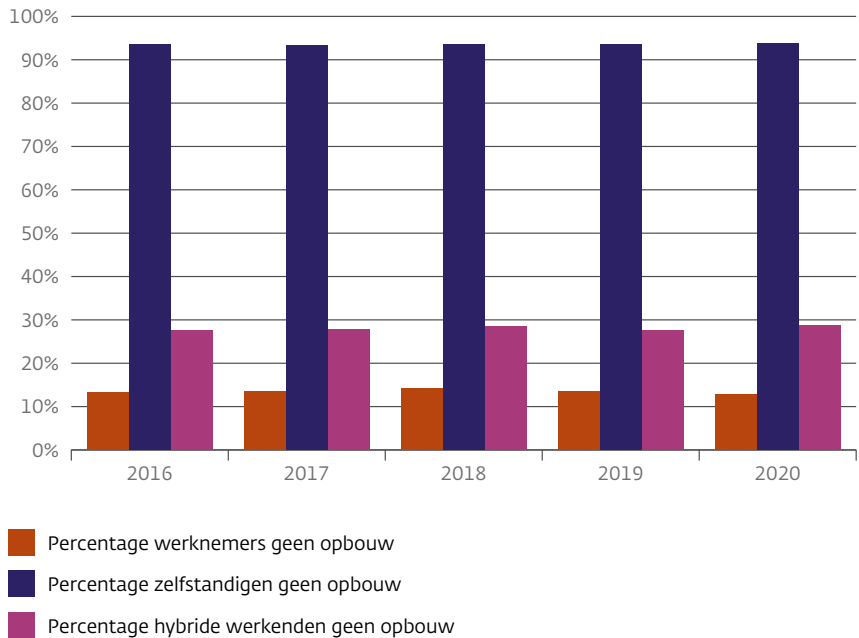
Toelichting: getal in de legenda geeft aantal personen weer

Het aandeel werkenden dat geen pensioen opbouwt is zeer stabiel over de periode 2016-2020. Dit geldt zowel voor werknemers en zelfstandigen als hybride werkenden, zo blijkt uit Figuur 2. De percentages bewegen een klein beetje over de jaren, maar nooit meer dan 1 procentpunt. Bovendien zit er geen trend in de bewegingen. De dekking van de tweede pijler is dus verhoudingsgewijs voor geen enkele groep groter geworden in de periode 2016-2020, maar ook niet kleiner. Ook de totale dekking over alle werkenden is niet

14

verschoven, omdat er geen compositie-effecten zijn. Met andere woorden, ook de verhouding tussen aantallen werknemers en zelfstandigen is ongeveer gelijk gebleven in de periode 2016-2020.

Figuur 2: Percentage werkenden zonder pensioenopbouw in de tweede pijler per arbeidsvorm, 2016-2020



3.2 Kenmerken van werknemers zonder opbouw tweede pijlerpensioen

13 procent van de werknemers in Nederland bouwt geen pensioen op. Hiervoor zijn meerdere verklaringen. Ten eerste zijn in jonge sectoren (nog) niet altijd cao-partijen als brancheorganisaties of vakbonden actief. Elke onderneming zal dan zelf een regeling moeten overeenkomen. Ten tweede ligt er ook in sectoren waar wél een cao-partij actief is niet altijd een akkoord voor een pensioenregeling. Dit is ook voornamelijk het geval in jonge sectoren. Ten derde hadden werkenden met bepaalde contractvormen in de periode van deze studie soms geen of niet direct aanspraak op pensioenopbouw. Zo gold voor uitzendkrachten tot het begin van 2022 een wachttijd van 26 weken. Payrollwerknemers hebben sinds begin 2020 recht op dezelfde pensioenregeling als werknemers in vaste dienst in dezelfde sector, maar daarvoor was dat niet het geval. Ten vierde melden niet alle werkgevers zich aan bij het in hun sector verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfonds. Vaak is dit het geval in bedrijfstakken waar veel kleinere bedrijven actief zijn en de doorstroming groot is.

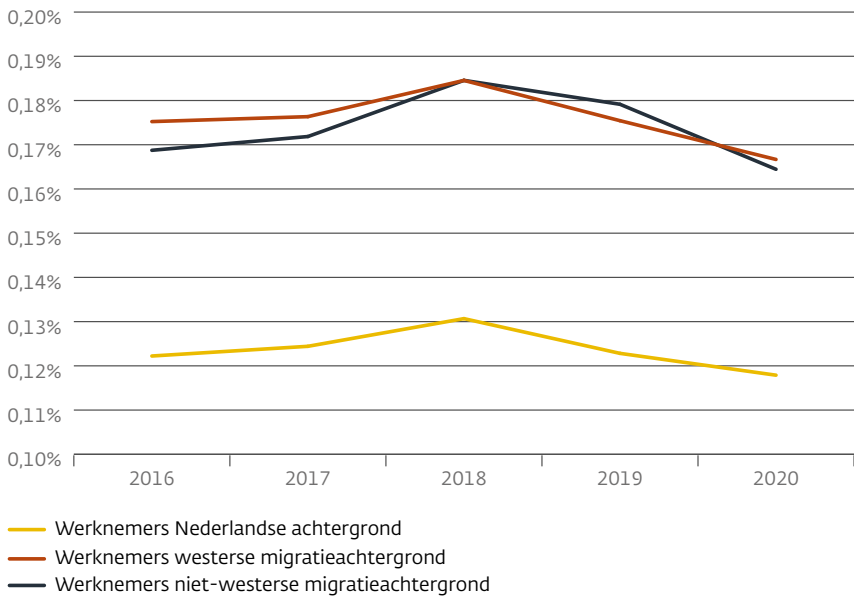
De groep werknemers zonder pensioenopbouw heeft een aantal samenhangende kenmerken, die erop duiden dat het gaat om een relatief kwetsbare groep op de arbeidsmarkt. Werknemers zonder pensioenopbouw hebben in 2020 vaker een laag inkomen en vaker een flexibel dienstverband dan werknemers mét pensioenopbouw. Ze werken vaker bij jongere en kleinere bedrijven. Zowel werknemers jonger dan 30 jaar als werknemers ouder dan 60 jaar zijn oververtegenwoordigd ten opzichte van werkenden in de tussenliggende leeftijdsgroep. Vrouwen, werkenden met een laag opleidingsniveau, alleenstaanden en mensen met een migratieachtergrond zijn

16

ook oververtegenwoordigd. Deze bevindingen over het jaar 2020 komen overeen met de bevindingen van het CBS over de jaren 2016 en 2019, zoals beschreven in sectie 2.

Het grootste deel van de kenmerken van de groep werknemers zonder pensioenopbouw blijft gelijk over de periode 2016-2020. Zo zijn er bijvoorbeeld niet of nauwelijks verschillen te zien over de tijd in de kenmerken van de groepen naar opleidingsniveau, migratieachtergrond, geslacht of huwelijks staat. De resultaten die door het CBS gevonden zijn voor deze groep in 2016 en 2019 blijven dan ook voor het jaar 2020 grotendeels hetzelfde. Ter illustratie: de groep met een migratieachtergrond bouwt in alle jaren substantieel minder vaak pensioen op dan de werknemers zonder migratieachtergrond. Hierin is geen trend waar te nemen, slechts kleine verschuivingen van ongeveer één procentpunt. Zie figuur 3.

Figuur 3: Percentage werknemers zonder pensioenopbouw in de tweede pijler naar migratieachtergrond, 2016-2020



Op één kenmerk is echter wél een kleine verschuiving te zien in de periode 2016-2020, die zou kunnen duiden op een trend: jongere werknemers (onder de 30) zijn in de periode 2016-2020 vaker gaan deelnemen, net zoals oudere werknemers (boven de 60). Zoals in figuur 4 te zien is, bouwen beide groepen minder vaak een tweede pijlerpensioen op dan de tussenliggende groepen qua leeftijd. Mogelijk is dit een weergave van de minder goede

18

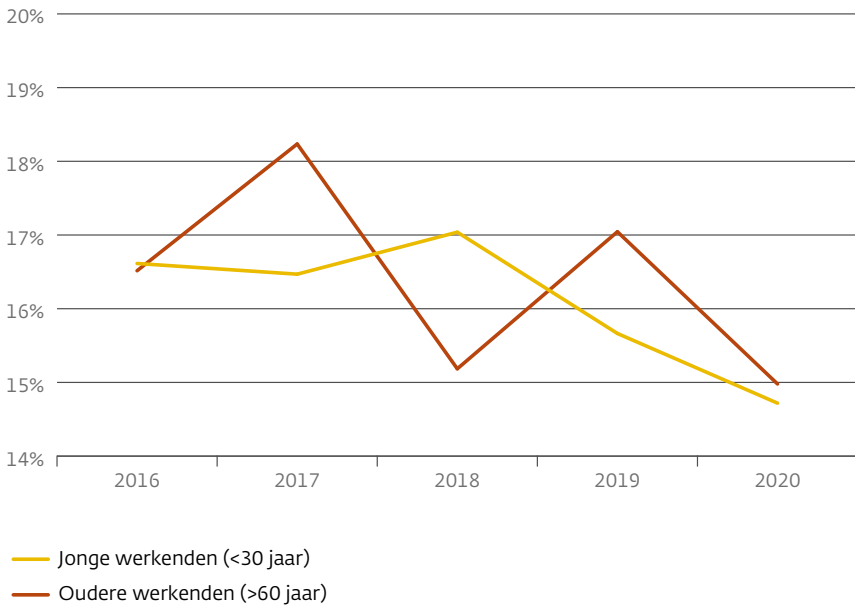
onderhandelingspositie op de arbeidsmarkt van deze groepen, waardoor zij bijvoorbeeld vaker een flexibel contract hebben. De ongelijkheid naar leeftijd lijkt echter de afgelopen jaren iets af te nemen; zie figuur 5. Mogelijk is dit een effect van de toenemende krapte op de arbeidsmarkt. Daardoor kunnen baanzoekende jongeren en ouderen ook vaker een vast contract eisen. Er zijn echter meer jaren aan observatie nodig om te weten of hier daadwerkelijk sprake is van een trend.

Figuur 4: Percentage werknemers en zelfstandigen zonder opbouw tweede pijlerpensioen naar leeftijdsgroep



Toelichting: getal onder balkjes geeft aantal personen weer.

Figuur 5: Percentage jongeren en ouderen zonder opbouw in de tweede pijler, 2016-2020



3.3 Kenmerken van zelfstandigen mét opbouw tweede pijlerpensioen

De groep zelfstandigen die wél pensioen opbouwt is interessant en tot nu toe nog maar beperkt beschreven in de literatuur. Dat zelfstandigen nauwelijks pensioen opbouwen in de tweede pijler, komt doordat er voor veel minder zelfstandigen een verplichting tot pensioenopbouw geldt (zie box 2). Begrip van de groep zelfstandigen die wel opbouwt kan helpen om inzicht te geven in het beleid dat wel zou kunnen werken om zelfstandigen meer pensioen te laten opbouwen. We kunnen deze groep langs verschillende assen indelen. In welke sector zijn ze actief? Wat is het aandeel van de sectoren waarin pensioenopbouw voor zelfstandigen wel verplicht is? En van wat voor type pensioenfonds maken ze deel uit?

In vrijwel alle sectoren is opbouw van een tweede pijlerpensioen een zeer uitzonderlijk fenomeen onder zelfstandigen. In de meeste sectoren bouwt slechts tussen de 2 en 4 procent van de zelfstandigen pensioen op. Zie figuur 6. Alleen in de zorg (27 procent) en in de bouw (10 procent) bouwt een substantieel groter percentage zelfstandigen pensioen op. Dit komt vooral door beroeps- of bedrijfstakspecifieke verplichtstellingen voor onder andere schilders (onderdeel van de bouw), huisartsen, medisch specialisten en fysiotherapeuten. In figuur 7 valt te zien dat alle subsectoren waarin meer dan 2000 werknemers pensioen opbouwden dergelijke verplicht gestelde sectoren zijn.

Box 2: Mogelijkheden voor zelfstandigen om tweede pijlerpensioen op te bouwen

In tegenstelling tot de meeste werknemers, bouwen zelfstandigen veelal geen pensioen op in de tweede pijler. De uitzondering hierop vormen zelfstandigen die een beroep verrichten waarvoor een verplichte aansluiting geldt en zelfstandigen die gekozen hebben voor de vrijwillige voortzetting bij het pensioenfonds waarbij zij voorheen als werknemer waren aangesloten. Overigens heeft een aanzienlijk deel van de zelfstandigen wel degelijk pensioenaanspraken in de tweede pijler opgebouwd, doordat zij gedurende een deel van hun loopbaan als werknemer werkzaam zijn geweest (zie bijv. Mastrogiacomio, 2016; Knoef et al., 2017; Zwinkels et al., 2017).

Verplichte deelname aan bedrijfstak- en beroepspensioenfondsen

In een aantal bedrijfstakken zijn zelfstandigen verplicht om aan dezelfde pensioenregeling als werknemers deel te nemen. Het doel daarvan is het beperken van concurrentieverschillen tussen zelfstandigen en werknemers binnen een bepaalde bedrijfstak. Deelname aan de bedrijfstakpensioenregeling is voor zelfstandigen verplicht in het schilders-, afwerkings- en glaszetbedrijf en voor het stukadoors- en afbouwbedrijf.

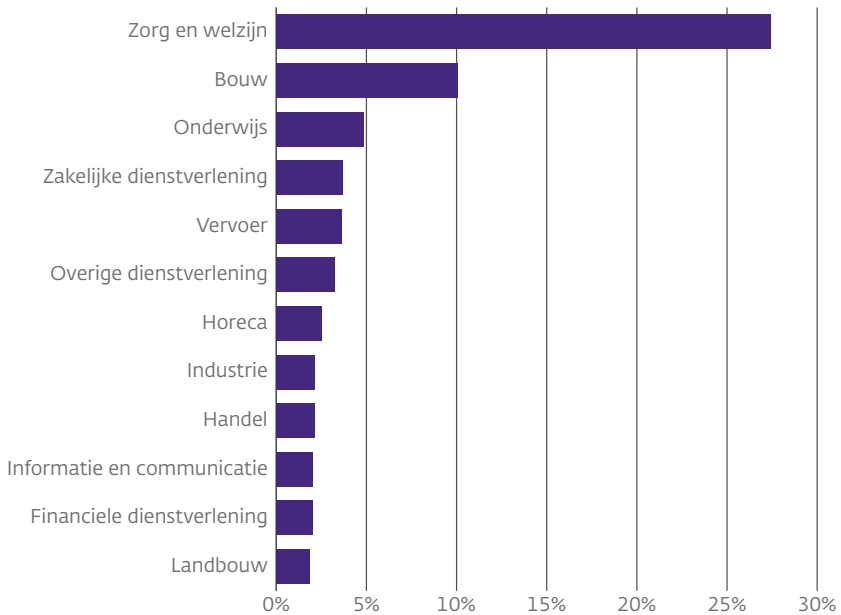
Daarnaast bestaan er beroepspensioenfondsen, die verplicht zijn voor alle vrije beoefenaars van een bepaald beroep. Verplichtstelling van een beroepspensioenfonds kan door de beroepspensioenvereniging zelf worden aangevraagd mits er voldoende draagvlak voor bestaat

(Wet Verplichte Beroepspensioenregeling). Momenteel maken onder andere tandartsen, medisch specialisten, huisartsen en verloskundigen hiervan gebruik.

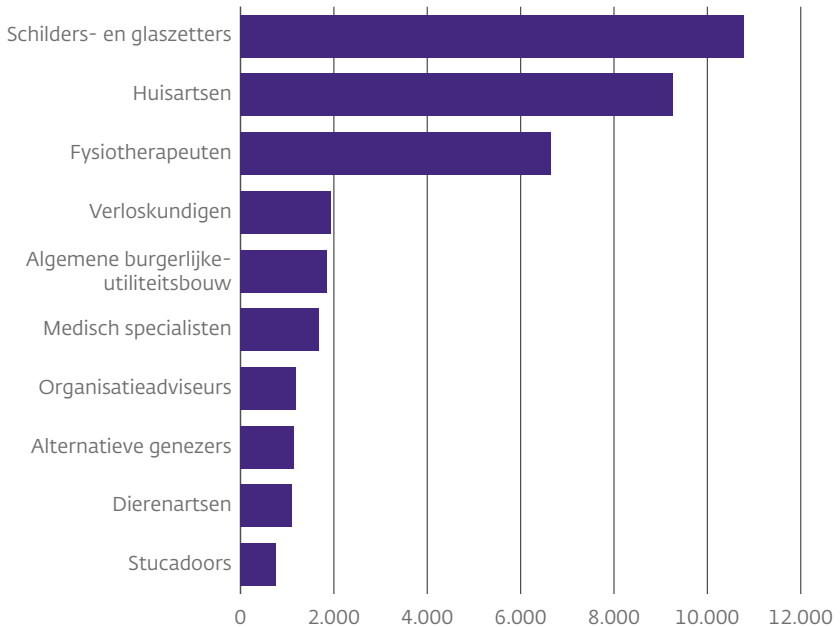
Vrijwillige voortzetting

Zelfstandigen die eerder werknemer waren, kunnen onder bepaalde voorwaarden de pensioenregeling vrijwillig voortzetten. De vrijwillige voortzetting moet binnen negen maanden na het einde dienstverband worden aangevraagd en de mogelijkheid daartoe moet zijn opgenomen in de pensioenovereenkomst. De pensioenpremie – zowel het voormalige werkgevers- als werknemersdeel – is tot maximaal tien jaar na einde dienstverband fiscaal aftrekbaar. Uit data van DNB blijkt dat in 2021 32 procent van de pensioenfondsen de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting aanbiedt. In de praktijk wordt relatief weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot vrijwillige voortzetting. Uit onderzoek uit 2016 blijkt dat slechts ongeveer 650 zelfstandigen op basis van vrijwillige voortzetting pensioen opbouwen in de tweede pijler.

Figuur 6: Percentage zelfstandigen met pensioenopbouw in de tweede pijler naar sector



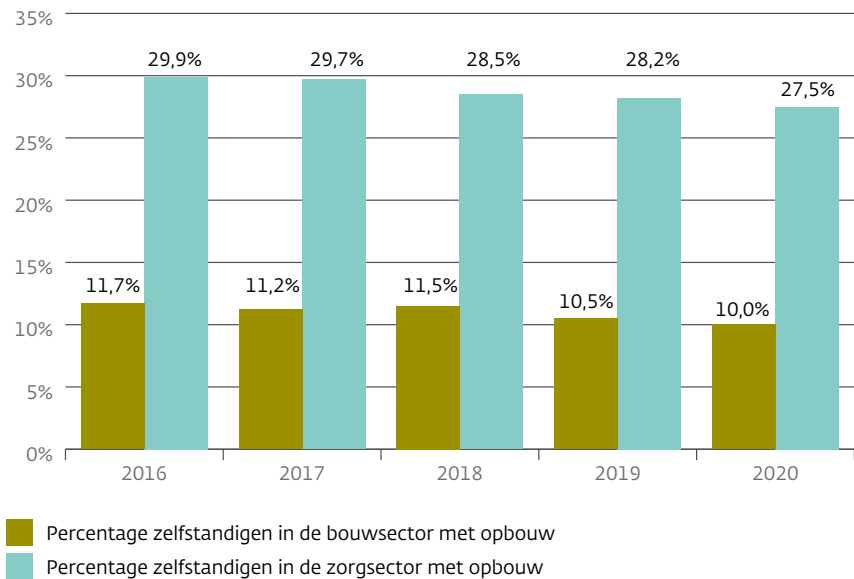
Figuur 7: Top 10 subsectoren naar aantal zelfstandigen met pensioenopbouw in de tweede pijler



In de periode 2016-2020 is het percentage zelfstandigen met pensioenopbouw in de bouw en in de zorg afgenomen. Zoals in figuur 8 te zien is, is in beide sectoren het percentage zelfstandigen dat pensioen opbouwt met ongeveer 2 procentpunt gedaald. Het is mogelijk dat het hier gaat om een compositie-effect, en dat bijvoorbeeld het aandeel schilders en huisartsen in de totale sectoren zorg en bouw is afgenomen. Een alternatieve verklaring is dat zelfstandigen in deze

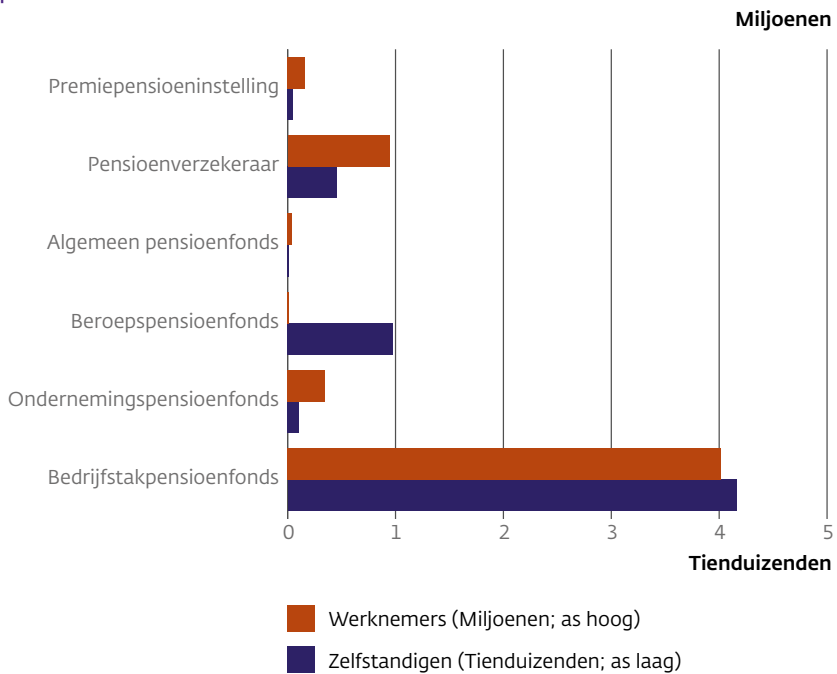
sectoren leren om de verplichtstelling te vermijden als zij geen pensioen willen opbouwen. Dit is echter niet vast te stellen op basis van de data.

Figuur 8: Percentage zelfstandigen dat pensioen opbouwt in de bouw en in de zorg, 2016-2020



De groep zelfstandigen die pensioen opbouwt is relatief vaker deelnemer van een beroepspensioenfonds dan werknemers die pensioen opbouwen, en bouwt minder vaak op bij een Algemeen Pensioenfonds (APF), verzekeraar of premiepensioeninstelling; zie figuur 9. Beroepspensioenfonds zijn er vooral voor zelfstandigen in de verplicht gestelde sectoren, dus het hogere aandeel zelfstandigen bij deze fondsen is niet verrassend. Uit het zeer beperkte aantal zelfstandigen dat bij een ondernemingspensioenfonds opbouwt (ten opzichte van het aantal werknemers), in combinatie met de inzichten uit figuren 6 en 7, valt af te leiden dat de vrijwillige voortzetting maar voor een beperkt deel van de zelfstandigen leidt tot verdere opbouw. Dit is in lijn met eerder onderzoek (zie box 2). Dit laat ook zien dat de maatregelen om vrijwillige voortzetting te stimuleren tot dusver een beperkt effect hebben gehad.

Figuur 9: Aantallen zelfstandigen en werknemers per type pensioenaanbieder



3.4 Samenhang tussen opbouw en inkomen

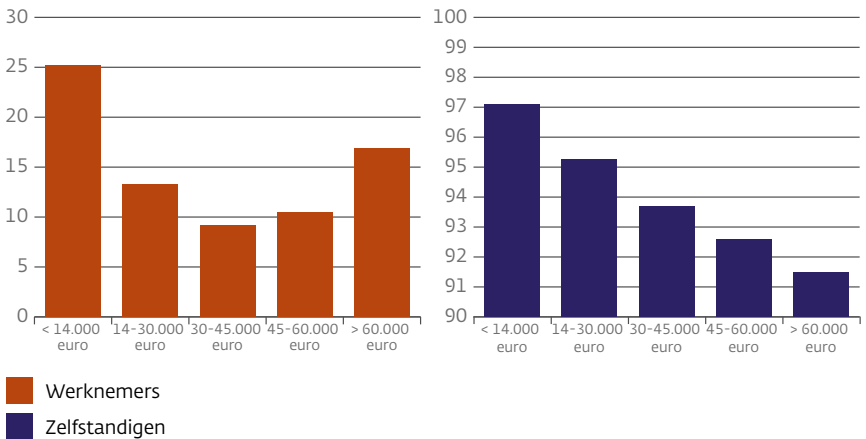
Of een inkomen na pensioenleeftijd als voldoende wordt beschouwd, wordt doorgaans bepaald in relatie tot het inkomen vóór pensioen. Werkenden met een hoger inkomen hebben namelijk vaak ook hogere lasten, bijvoorbeeld omdat zij in een duurder huis wonen waarop een hogere hypotheek of een hogere huurlast rust. Deze lasten lopen deels door na de pensioenleeftijd. Vaak wordt een norm van 70 procent van het inkomen vóór pensioen (laatste inkomen of het gemiddelde inkomen) gehanteerd als richtinkomen (vervangingsratio). De samenhang tussen de hierboven beschreven kenmerken van de groepen die geen pensioen opbouwen en het inkomen zijn dan ook van belang om te kunnen bepalen hoe problematisch de achterblijvende opbouw is. Voor een werknemer die het minimumloon verdient, bijvoorbeeld, is het inkomen uit de AOW voldoende voor een vervangingsratio van (ongeveer) 70 procent. Deze werknemer heeft dus volgens de 70-procentnorm geen aanvullende pensioenopbouw nodig voor een adequaat inkomen na pensioen.

Ook kan een laag inkomen een verklarende factor zijn voor een achterblijvende opbouw. Werkenden bouwen geen pensioen op zolang hun (voltijds)inkomen niet voorbij de zogeheten *franchise* komt: het niveau van inkomen waarboven de AOW naar verwachting niet voldoende zal zijn om tot een vervangingsratio van ongeveer 75 procent te komen. Daarom kan een laag inkomen er ook toe leiden dat werkenden geen pensioen opbouwen. Voor de duiding van de groep die geen pensioen opbouwt is het dus ook om die reden belangrijk om de samenhang met inkomen scherp te hebben.

Zowel werknemers met een relatief laag inkomen (<14.000 euro) als werknemers met een relatief hoog inkomen (>60.000 euro) bouwen minder vaak een pensioen op dan gemiddeld. Voor zelfstandigen geldt dat naarmate het inkomen toeneemt er ook vaker wordt deelgenomen aan de tweede pijler, tot aan de hoogste inkomensgroepen aan toe; zie figuur 10. Deze figuur suggereert wel enige invloed van de franchise. De franchise lag in 2020 voor een gehuwde werknemer op 14.167 euro. Het percentage werkenden met opbouw in de groep met een inkomen tot 14.000 euro, ligt voor zowel werknemers als zelfstandigen lager dan gemiddeld.⁵ Echter, ook voor werkenden die niet een dergelijk laag inkomen hebben, blijven substantiële groepen over met achterblijvende opbouw. Dit laat zien dat de franchise wel bijdraagt aan de groep die geen pensioen opbouwt, maar verre van de enige verklarende factor is.

⁵ De belangrijkste reden dat werknemers met een inkomen onder de franchise alsnog pensioen opbouwen is deeltijdwerk: de franchise wordt berekend aan de hand van een voltijdsalaris, ook voor deeltijdwerkers. Dit betekent dat ook bij een lager inkomen werknemers alsnog pensioen opbouwen.

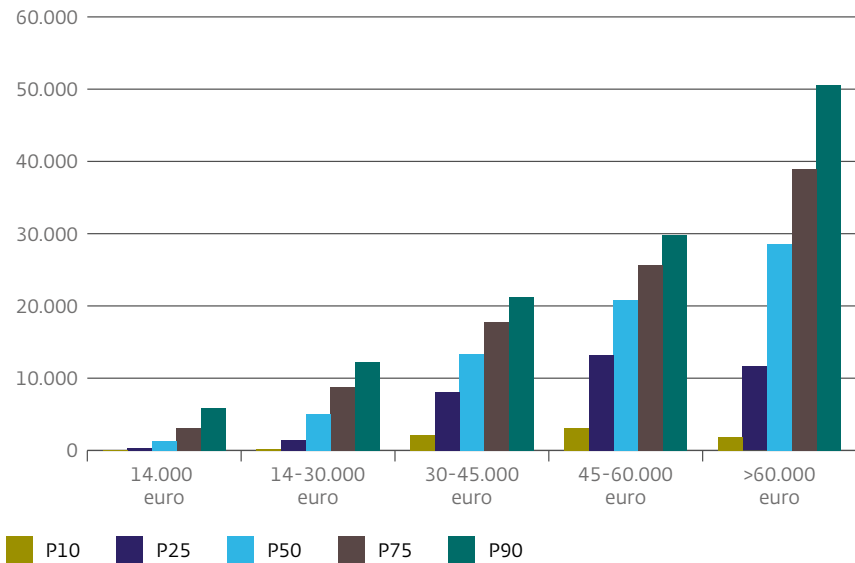
Figuur 10: Percentage werknemers en zelfstandigen dat geen tweedepijler pensioen opbouwt in 2020 naar inkomensgroep



Er is een duidelijke samenhang tussen inkomen en het opgebouwde pensioen; zie figuur 11. Deze figuur bestaat eigenlijk uit vijf figuren, één per inkomensgroep, waarbij de groepen uiteenlopen van de groep met een inkomen lager dan 14.000 euro tot aan de groep met een inkomen van meer dan 60.000 euro. Figuur 11 toont de verdeling van de opbouw van pensioen binnen elke inkomensgroep, uiteenlopend van een relatief lage (10^e percentiel) tot aan een relatief hoge (90^e percentiel) pensioenopbouw. Uit deze figuur valt op dat hogere inkomensgroepen substantieel meer pensioen opgebouwd hebben. Daarbij valt ook op dat in elke inkomensgroep het tiende percentiel niet of nauwelijks pensioen heeft opgebouwd, ook niet onder de hoogste inkomens. Dit is een

reflectie van de bevinding in figuur 10 dat in elke inkomensgroep een substantieel deel niet deelneemt aan opbouw in de tweede pijler.

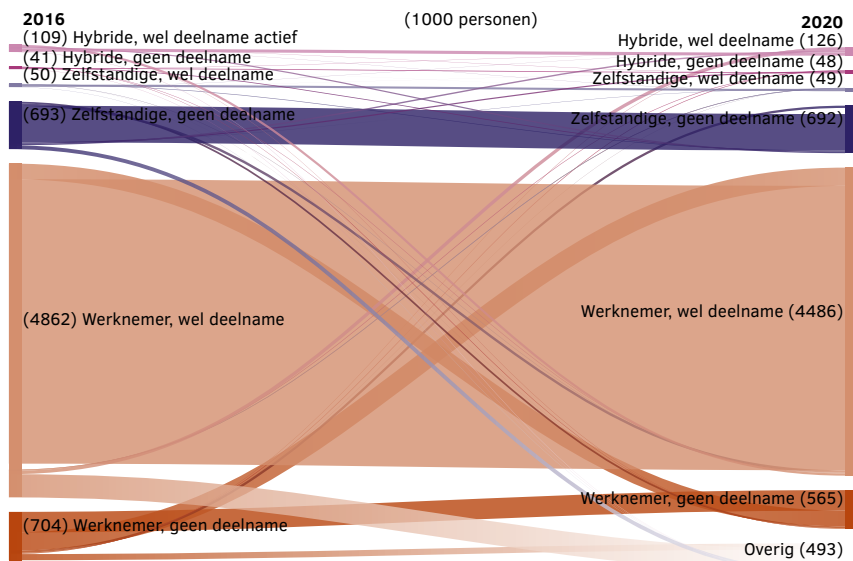
Figuur 11: Totaal opgebouwd bruto tweede pijlerpensioen per inkomensgroep



4 Pensioenopbouw over de jaren heen

De meeste werkenden zonder pensioenopbouw hebben ook geen pensioenopbouw in latere jaren. Figuur 12 laat de situatie van werkenden in 2020 ten opzichte van die in 2016 zien. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat van de zelfstandigen die geen pensioen opbouwen in 2016, 92 procent deze status vijf jaar later nog heeft. Ook de groep werknemers die wel pensioen opbouwt is zeer consistent. Wel wisselt ongeveer de helft van de werknemers zonder pensioenopbouw in deze periode van arbeidsvorm of pensioenstatus. Ook zijn grote wisselingen in de groep hybride werkenden te zien.

Figuur 12: Stroom van groepen per arbeidsvorm van jaar 2016 tot jaar 2020

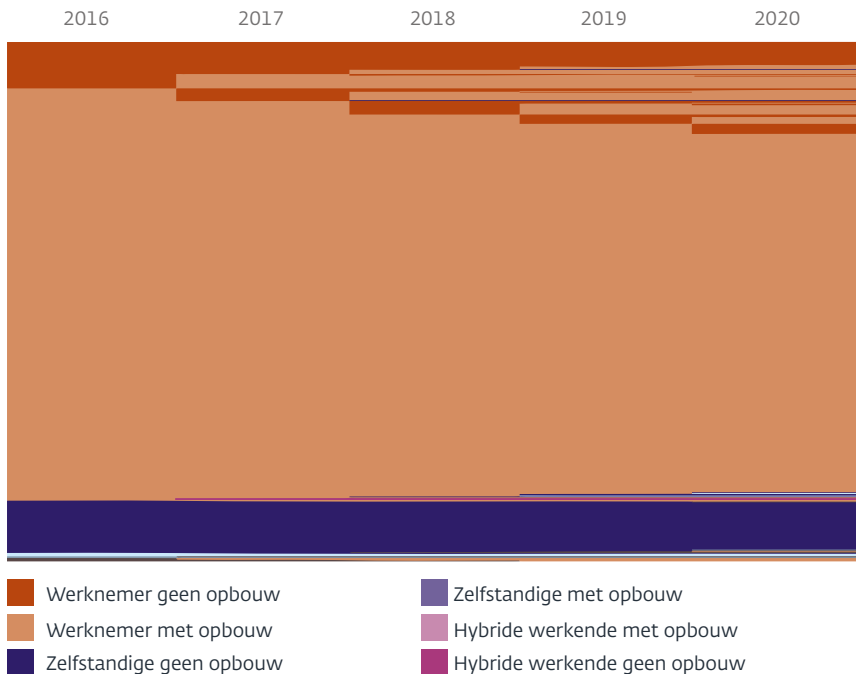


De groep die uitstroomt richting 'overig' betreft vooral werkenden in 2016 die in 2020 in enige vorm gebruik maken van de sociale zekerheid. In deze figuur zijn alleen werkenden meegenomen die in elk jaar in de periode tussen 2016 en 2020 tussen de 21 en 67 waren, en in geen van deze jaren student of gepensioneerd.

Ook in tussenliggende jaren verandert de situatie van werkenden zonder pensioenopbouw meestal niet. In figuur 13 wordt gekeken naar dezelfde groep als in figuur 12. Elke horizontale lijn vertegenwoordigt daarbij het 'loopbaanpad' van één werkende. De verticale breedte van de gekleurde gedeelten geven dus weer hoe groot een groep is met een bepaald patroon van arbeidsvorm en opbouw van pensioen. De figuur laat zien dat vooral de groep zelfstandigen die geen pensioen opbouwt dat vaak in de daaropvolgende jaren ook niet doet. Van alle zelfstandigen die in 2016 geen pensioen opbouwden en wel werk hadden in de jaren 2016-2020, was 90 procent in alle jaren 2016-2020 een zelfstandige zonder pensioenopbouw. Dit betekent dat deze groep de achterblijvende opbouw in één jaar niet aanvult in andere jaren.

Werknemers hebben iets vaker dan zelfstandigen in slechts één jaar geen pensioenopbouw. Desondanks was 51 procent van de werknemers zonder pensioenopbouw in 2016 in alle jaren tussen 2017 en 2020 nog steeds werknemer zonder pensioenopbouw. Er waren in deze periode veel werkenden die één jaar geen pensioenopbouw hadden maar wel als werknemer in dienst waren, terwijl ze in alle andere jaren wel pensioen opbouwden als werknemer. Dit vermindert het probleem van de 'witte vlek' onder de groep werknemers enigszins, maar er blijft dus ook een grote groep over van werknemers die meerjarig geen pensioen opbouwt.

Figuur 13: Patroon van arbeidsstatus per werkende over de jaren 2016-2020



Toelichting: verticale breedte geeft omvang groep aan

Elke kleurenreeks (bijvoorbeeld donkeroranje, lichtoranje, lichtoranje, lichtoranje) geeft aan door welke arbeidsvormen de loopbaan van een werkende zich heeft bewogen in de jaren 2016-2020. De 'verticale breedte' geeft daarbij aan hoe groot de groep is die dit patroon heeft doorlopen. Bijvoorbeeld: het grote blok lichtoranje in het midden vertegenwoordigt het grote aandeel van werkenden die in alle jaren 2016-2020 pensioen op heeft gebouwd.

Dat groepen achterblijvende opbouw niet compenseren in andere jaren, leidt tot een zeer ongelijke verdeling van pensioenopbouw.

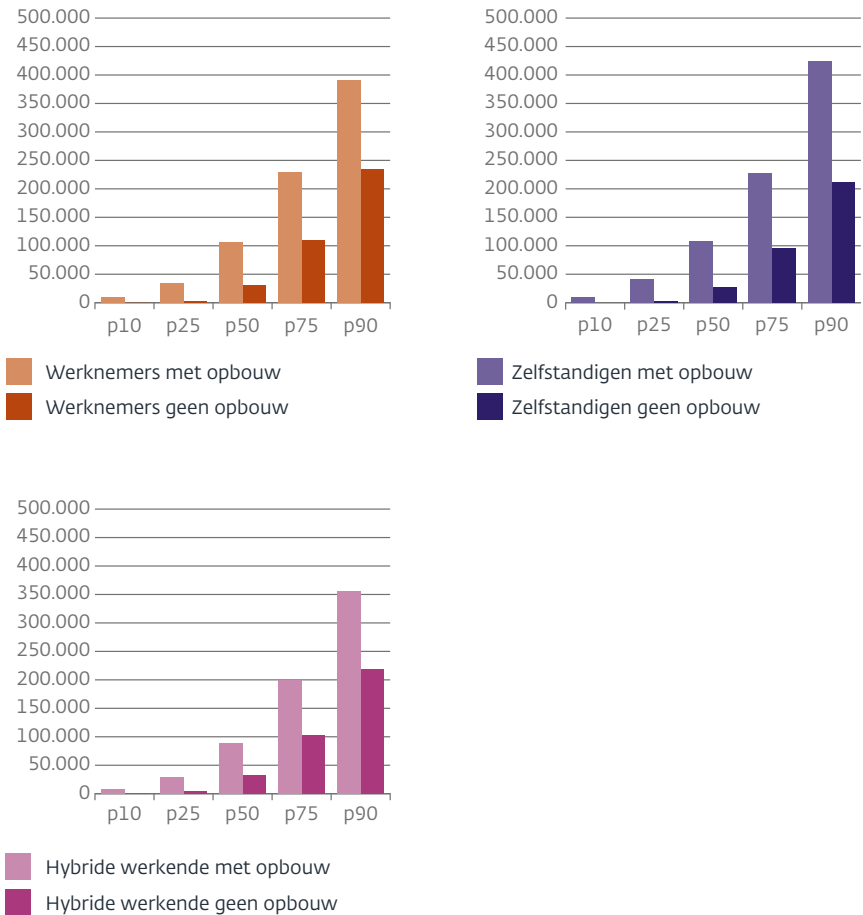
Figuur 14 bevat een omrekening van pensioenaanspraken van werkkenden tussen de 25 en 67 naar vermogen.⁶ We zien dat voor zowel werknemers als zelfstandigen degenen die wél pensioen opbouwden in 2020 een significant hoger vermogen hebben dan de groepen die geen pensioen opbouwden in dat jaar. Zowel de mediane zelfstandige met opbouw in 2020 als de mediane werknemer met opbouw in 2020 heeft ongeveer een ton aan pensioenvermogen opgebouwd, terwijl de mediane zelfstandige en werknemer zonder opbouw slechts een kwart daarvan heeft opgebouwd. Een kwart van de werkkenden zonder opbouw in 2020 heeft geen of nauwelijks pensioenvermogen.

6 We hebben een annuïteitsmethode gebruikt om een dergelijke vertaalslag te maken. Zie voor een meer uitgebreide toelichting Knoef et al (2017). Onderstaande vergelijking geeft de methode weer:

$$K=A* \sum_{n=1}^{99} P_{g,l} \frac{1}{(1+r)^n}$$

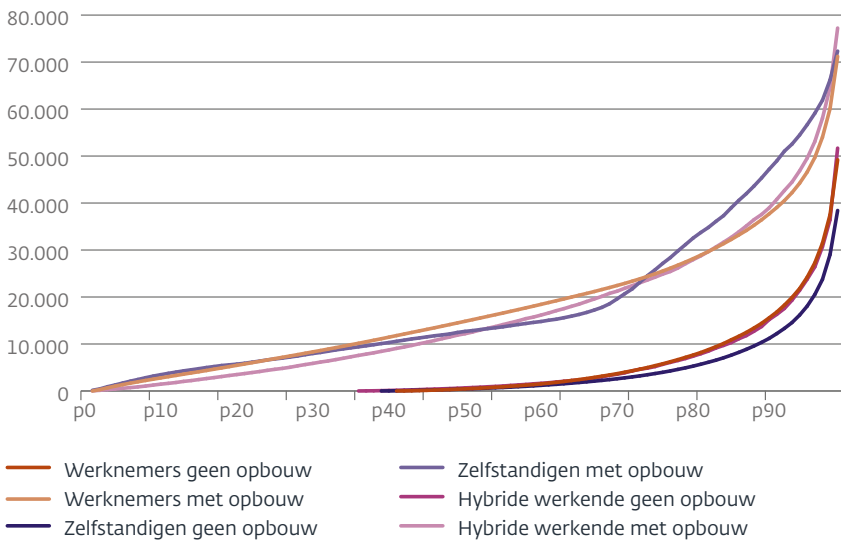
Mensen bouwen pensioenaanspraken (A) op en die kunnen, onder bepaalde veronderstelling als kapitaal (K) uitgedrukt worden, waarbij P geslachts- (g) en leeftijds- (l) specifieke overlevingskansen zijn. In deze studie nemen we aan dat de rendement r gelijk is aan 1% (conform Knoef et al, 2017) en dat men met zekerheid sterft op 99-jarige leeftijd. Verder halen we A , de tot nog toe opgebouwde pensioenaanspraken, uit de pensioenaansprakendataset van CBS. Het getoonde pensioenvermogen betreft het vermogen van de individu plus dat van de partner.

Figuur 14: Opgebouwd pensioenvermogen in de tweede pijler (incl. pensioen partner) naar arbeidsvorm



Achterblijvende pensioenopbouw zet zich vaak door tot aan het einde van de loopbaan. Dat blijkt als we naar het te bereiken bruto pensioen per jaar kijken voor werkenden die in 2020 zestig jaar of ouder waren. We kijken hier alleen naar zestigplussers, omdat zij relatief dicht tegen de pensioenleeftijd aanzitten, en we dus met enige zekerheid het te bereiken pensioen kunnen vaststellen. Ongeveer driekwart van de werknemers en zelfstandigen zonder pensioendeelname in 2020, koerst af op een inkomen uit het tweede pijlerpensioen van minder dan 5000 euro bruto per jaar (zie figuur 15). Dit staat in schril contrast met de werkenden die wél pensioen opbouwden in 2020, zowel werknemers als zelfstandigen, waarvan ongeveer 60 procent afstevent op een tweede pijlerpensioen van meer dan 10.000 euro per jaar. Dit bevestigt het beeld dat de groepen die in een gegeven jaar geen pensioen opbouwen, dat slechts in zeer beperkte mate wél doen in andere jaren.

Figuur 15: Distributie van te bereiken bruto tweede pijlerpensioen per jaar, voor werkende 60-plussers in 2020, naar arbeidsvorm



5 Compensatie andere vermogensvormen

40

Compenseert de werkende zonder tweedepijler pensioenopbouw met andere vormen van vermogensopbouw? Hieronder gaan we in op de andere manieren waarop werkenden kunnen zorgen voor voldoende middelen voor de oude dag. Een achterblijvende opbouw in de tweede pijler is immers minder problematisch als deze gecompenseerd wordt met andere vermogensvormen, waarmee de gepensioneerden alsnog een gewenste levensstandaard kunnen onderhouden. Daarbij kijken we naar opbouw in de derde pijler en andere vermogensvormen. Net zoals in eerdere delen van de studie, zullen we telkens stilstaan bij de verschillen tussen zelfstandigen, hybride werkenden en werknemers en tussen werkenden met en zonder opbouw van tweede pijlerpensioen. Maar eerst bekijken we de AOW, om te kijken naar de overlap tussen werkenden met een AOW-gat en zonder opbouw in de tweede pijler.

5.1. AOW

Achterstand in AOW-opbouw bestaat vooral onder groepen met een migratieachtergrond. Dit komt doordat AOW wordt opgebouwd voor elk jaar dat iemand in Nederland woonde in de 50 jaar voor de AOW-leeftijd. Nederlanders met een migratieachtergrond hebben een hogere kans om een deel van hun leven in het buitenland te hebben gewoond⁷. Het percentage van gemiddelde opbouw ten opzichte van de maximale opbouw van AOW-rechten

⁷ Omdat CBS alleen microdata heeft over AOW-opbouw tot aan 2015, kunnen wij in minder detail dan voor andere vormen van mogelijke bronnen van inkomsten na pensioenleeftijd de samenhang met pensioenopbouw in de tweede pijler bekijken

lag in 2015 voor mensen met een migratieachtergrond op 77 procent. Voor mensen met een Nederlandse achtergrond lag dit getal gemiddeld op 99 procent. Deze getallen waren in het daaraan voorafgaande decennium redelijk stabiel.

41

5.2. Opbouw derde pijler

Er wordt maar zeer beperkt vermogen opgebouwd in de derde pijler door Nederlandse werkenden. Ongeveer 8 procent van de werknemers heeft in 2020 enige derde pijlerpremie ingelegd. Zie figuur 16. Zelfstandigen bouwen met 11 procent wel iets vaker een derde pijlerpensioen op dan werknemers. Ook nemen meer zelfstandigen deel aan de derde pijler dan aan de tweede pijler.

Werknemers met een tweede pijlerpensioen nemen vaker deel aan een derde pijlerpensioen dan werknemers zonder tweede pijlerpensioen. 8,7% van de werknemers met opbouw in het tweede pijlerpensioen heeft in 2020 enige premie ingelegd in de derde pijler. Dat is ongeveer twee keer zo vaak werknemers die niet deelnamen aan een tweede pijlerpensioen in 2020 (4,3 procent). Zelfstandigen met een tweede pijlerpensioen nemen ongeveer net zo vaak deel aan de derde pijler als zelfstandigen die niet deelnamen aan een tweede pijlerpensioen.

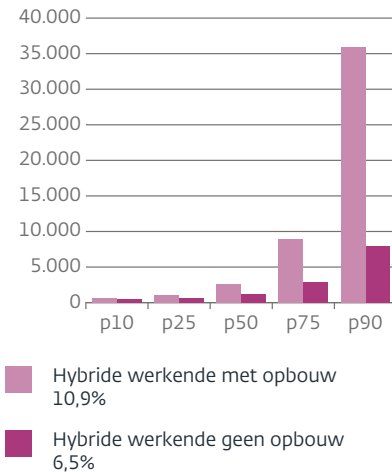
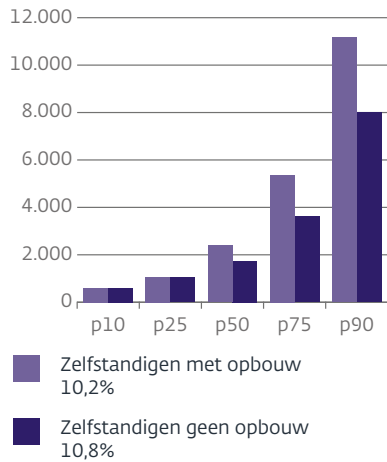
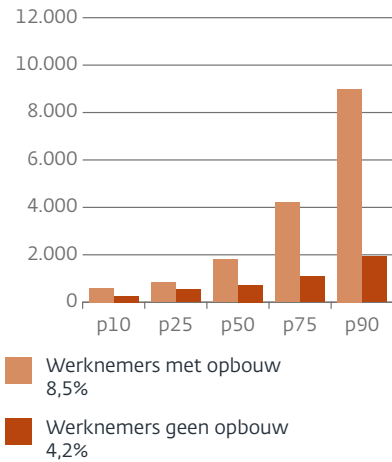
Zelfstandigen en werknemers met een tweede pijlerpensioen leggen gemiddeld meer premie in dan degenen zonder tweede pijlerpensioen.

Figuur 16 geeft de verdeling van de premie-inleg weer voor de werkenden met enige premie-inleg in de derde pijler in 2020. Aan de bovenkant van de verdeling valt op dat met name werknemers en zelfstandigen die ook een tweede pijlerpensioen hebben vaak grote bedragen opbouwen: het negentigste percentiel van deze groep bouwde meer dan 13.000 euro op, tegenover bijvoorbeeld iets meer dan 1000 euro voor het negentigste percentiel van werknemers zonder pensioenopbouw in 2020.

Over het geheel genomen, vormt de derde pijler maar zeer beperkt

compensatie voor de tweede pijler. De percentages met überhaupt enige inleg in de derde pijler zijn voor alle groepen laag (zie de percentages in de legenda van figuur 16), de mediane ingelegde bedragen ook, en over het geheel genomen is niet duidelijk dat groepen zonder opbouw in de tweede pijler vaker inleggen in de derde pijler dan groepen met een opbouw in de tweede pijler.

Figuur 16: Opbouw in derde pijler per arbeidsvorm in 2020



Toelichting: percentage onder de figuur geeft het percentage met enige premie-inleg in de derde pijler in 2020 weer. De balkjes met percentielen geven alleen de opbouw weer voor (het kleine deel van de) werkenden met premie-inleg in de derde pijler in 2020.

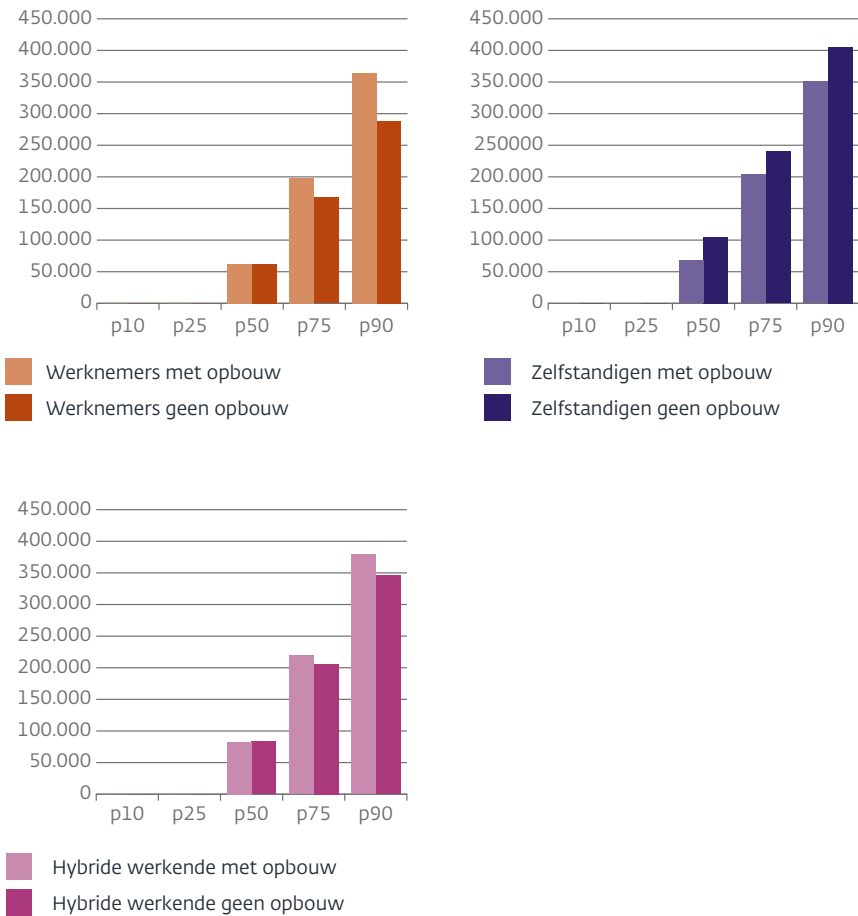
5.3. Woningvermogen

De mediane zelfstandige heeft iets meer dan 100.000 euro aan netto vermogen in haar of zijn huis, de mediane werknemer iets meer dan 60.000

euro. Zie figuur 17. Zelfstandigen die geen pensioen opbouwen in de tweede pijler hebben daarbij ongeveer de helft meer netto huisvermogen dan zelfstandigen die dat wel doen. Werknemers met pensioenopbouw hebben vaak juist iets meer huisvermogen dan werknemers zonder pensioenopbouw. Over het geheel bezien draagt huizenbezit daarmee op groepsniveau bij aan compensatie voor de verschillen tussen zelfstandigen en werknemers in pensioenopbouw, uitgaande van enige link tussen het huizenvermogen en vrij besteedbaar inkomen na pensionering. Overigens is vermogen in het huis minder liquide dan bijvoorbeeld pensioenvermogen, waardoor het niet in alle gevallen als vervanging voor het inkomen kan dienen.

Figuur 17: Netto woningvermogen per arbeidsvorm in 2020

Betreft vermogen van het huishouden



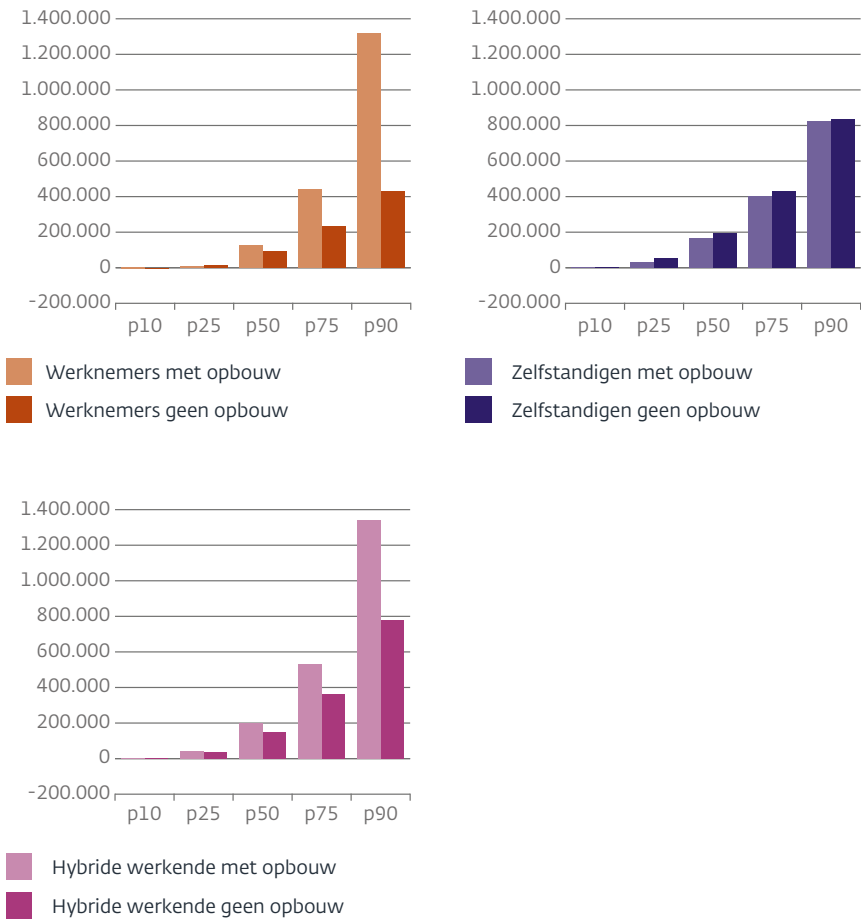
5.4. Totaal vermogen

Het totale vermogen compenseert gebrek aan pensioenopbouw in de tweede pijler nauwelijks, en voor sommige groepen gaan een achterblijvende pensioenopbouw en achterblijvende opbouw van overig vermogen samen.

Zie figuur 18. Het totale vermogen bestaat uit de bezittingen minus schulden van een huishouden. Naast het netto woningvermogen betreft dit onder andere ook het bedrijfsvermogen, spaargeld en beleggingen. Pensioenaanspraken zijn niet in het totale vermogen opgenomen. De mediane werknemer die wel pensioen opbouwt in de tweede pijler heeft ongeveer 40.000 euro meer aan netto vermogen dan de werknemer die dat niet doet (132.802 euro versus 90.455 euro). Werknemers die geen pensioen opbouwen, bouwen dus ook minder ander vermogen op. De mediane zelfstandige zonder pensioenopbouw heeft met 196.622 euro meer totaal vermogen dan de zelfstandige mét opbouw (166.432) en ook substantieel meer dan werknemers. Echter, zoals hierboven te zien is, is het grotere vermogen in het huis van zelfstandigen daarbij een belangrijke factor. Dit vermogen is minder liquide, en kan dus niet in alle gevallen dienen als vervanging voor pensioeninkomen.

Figuur 18: Netto totaal vermogen per arbeidsvorm in 2020

Betreft vermogen van het huishouden



6 Conclusies en opties voor beleid

48

6.1 Conclusies over de dekking van de tweede pijler

De groep die geen tweede pijlerpensioen opbouwt is zeer constant over de periode 2016-2020. Het gaat om een groot deel van de zelfstandigen (94 procent) en een kleiner deel van de werknemers (13 procent). In absolute aantallen zijn de groepen zelfstandigen en werknemers die niet opbouwen ongeveer even groot. Binnen de groep werknemers, lopen groepen met een aantal specifieke kenmerken meer kans om geen opbouw te hebben. Een laag opleidingsniveau, laag inkomen, jonge leeftijd en migratieachtergrond zijn allemaal kenmerken van een doorsnee werknemer zonder tweede pijlerpensioenopbouw. Deze kenmerken veranderen nauwelijks over de periode 2016-2020. De groep zelfstandigen die wel pensioen opbouwt, doet dat vrijwel volledig omdat zij werkt in een sector waar opbouw via een bedrijfstak- of beroepspensioenfonds verplicht is.

Werkenden met een achterblijvende opbouw in de tweede pijler in één jaar hebben vaak ook geen opbouw in de daaropvolgende jaren, en compenseren ook niet of nauwelijks met andere vermogensvormen. Ongeveer de helft van de werkenden en negen van de tien zelfstandigen die in 2016 geen opbouw had, had in de vier jaren daarna ook geen opbouw van een tweede pijlerpensioen. Dit leidt tot een zeer ongelijke opbouw tussen werkenden. Van de zelfstandigen die in 2020 een leeftijd van 60 of hoger hadden, koerst ruim meer dan de helft op een tweede pijlerpensioen van minder dan 5000 euro bruto per jaar. Voor sommige vormen van vermogensopbouw was er zelfs een duidelijke positieve correlatie met de opbouw van een tweede pijlerpensioen. Zo is de derde pijler veelal een aanvulling *op* en geen vervanging *van* de tweede pijler.

Wel hadden zelfstandigen zonder opbouw een groter vermogen in het eigen huis, en voor een deel ook vermogen in het eigen bedrijf.

De beperkte dekking van de tweede pijler komt waarschijnlijk door een mix van institutionele- en gedragsfactoren.

Het grote, persistente verschil in opbouw tussen zelfstandigen en werknemers is een gevolg van institutionele verschillen tussen deze groepen. Daarbij versterkt de verplichtstelling voor zelfstandigen in sommige sectoren het beeld van ongelijkheid: als nieuwe schilder moet men wel een pensioen opbouwen, voor een zelfstandige in de landbouw geldt dat niet. Het feit dat maar een zeer klein deel van de zelfstandigen dit enigszins compenseert in de derde pijler, kan een gevolg zijn van de bestaande verschillen tussen de tweede en de derde pijler, zoals de (nu nog) beperkte hoogte van fiscaal gestimuleerde opbouw in de derde pijler. Het kabinet heeft al aangegeven deze verschillen 'waar mogelijk en wenselijk' te willen wegnemen (SZW, 2022A). Anderzijds duidt de beperkte deelname onder bijvoorbeeld jongeren, ongehuwden en bij kleine bedrijven ook op gedragseffecten, in aanvulling op deze institutionele verschillen. Deze groepen hebben wellicht minder mogelijkheden om financieel ver vooruit te plannen, bijvoorbeeld door hogere financiële noden in het heden.

De tweede pijler is bedoeld om concurrentie op oudedagsvoorziening tussen werkenden tegen te gaan, maar dat doel komt bij een lage dekking onder druk te staan.

Het groeiende probleem van schijnzelfstandigheid toont aan dat de afweging voor een organisatie om arbeid te contracteren via werknemers in loondienst of via inhuur van zelfstandigen nu al beïnvloed wordt door verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen deze groepen, waaronder pensioen. Uit onze

studie valt te zien dat groepen die geen tweede pijlerpensioen opbouwen dit over het algemeen niet of beperkt compenseren in andere pijlers. Dit betekent dat dit 'concurrentievoordeel' op de arbeidsmarkt voor werkenden die geen pensioen opbouwen, voor een deel van deze groep ten koste gaat van het inkomen op de oude dag. Niet in alle gevallen zal dit een bewuste keuze zijn, en ook niet in alle gevallen worden de gevolgen hiervan volledig voorzien.

Een achterblijvende dekking van de tweede pijler kan op de middellange termijn negatieve gevolgen hebben voor de houdbaarheid van het pensioenstelsel. Uit de studie blijkt dat specifieke groepen langjarig geen pensioen opbouwen in de tweede pijler, en dat ook niet of beperkt compenseren met andere vermogensvormen. Dit kan het vertrouwen in het pensioenstelsel schaden, en heeft negatieve gevolgen voor de totale beheerskosten per deelnemer. Er zou ook adverse selectie kunnen optreden bij een lagere dekking, bijvoorbeeld omdat mensen met een kortere levensverwachting zich onttrekken, maar vooralsnog blijkt dit niet systematisch uit de data.

Naast gevolgen voor het stelsel als geheel, kan achterblijvende deelname ook onwenselijk zijn voor de arbeidsmarkt en voor delen van de beroepsbevolking. Met name zelfstandigen bouwen vaak meerdere jaren achter elkaar geen pensioen op. Dit draagt bij aan de verschillen op de arbeidsmarkt. Het kan zijn dat zelfstandigen zo een concurrentievoordeel hebben op de arbeidsmarkt, ten koste van hun eigen toekomstige inkomen. Bovendien kan op individueel niveau een achterblijvende pensioenopbouw voortkomen uit beperkte informatie of een onvermogen om financieel ver vooruit te plannen, in plaats van een goed geïnformeerde en bewuste keuze. Daarmee kunnen institutionele inrichtingen

die het minder eenvoudig maken om voldoende pensioen op te bouwen een groot gevolg hebben op het inkomen na pensioenleeftijd. Dit kan bijvoorbeeld ook leiden tot een achterblijvende aflossing van hypotheken.

6.2 Opties voor beleid

De overheid heeft al verschillende maatregelen genomen en gepland waarmee het pensioensparen kan worden verhoogd. Met de Wet Toekomst Pensioenen wordt bijvoorbeeld de fiscale ruimte voor opbouw in de derde pijler zoveel mogelijk gelijk getrokken aan die in de tweede pijler. Dit geeft zelfstandigen een verbeterde kans om pensioen op te bouwen. Daarnaast heeft het kabinet in een Kamerbrief d.d. 5 juli 2022 (SZW, 2022B) uitgewerkt welke maatregelen het gaat nemen om een gelijk speelveld tussen zelfstandigen en werknemers te creëren. Daaronder vallen, naast een verduidelijking van wet- en regelgeving en strengere handhaving op schijnzelfstandigheid, ook maatregelen als een arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen en een verlaging van de zelfstandigenaftrek. Deze maatregelen kunnen via een afname van het aantal zelfstandigen en toename van het aantal werknemers leiden tot een verhoogde deelname aan de tweede pijler.

Het is uiteindelijk aan de politiek om te bepalen of aanvullende beleidsopties gewenst zijn om het aandeel werkenden dat voor pensioen spaart te vergroten. De voorliggende beleidskeuzes laten een uitrui zien tussen enerzijds fundamentele waarden als de houdbaarheid van het pensioenstelsel en een gedegen inkomensvoorziening na pensionering, en anderzijds individuele vrijheden bij het invullen van het werkende en het gepensioneerd leven. Meer

verplichtende maatregelen kunnen bijvoorbeeld als een inbreuk op bestaande vrijheden ervaren worden, terwijl deze wel een groot effect op de dekking van de tweede pijler kunnen sorteren. Daarbij lijkt er meer consensus te zijn over de wenselijkheid van volledige deelname aan de tweede pijler door werknemers (het terugdringen van de witte vlek, bijvoorbeeld met het 'Aanvalsplan Witte Vlek' (StvdA, 2020) dat is overgenomen door de regering) dan over maatregelen om zelfstandigen meer voor hun pensioen te laten sparen. Mocht de regering aanvullende maatregelen willen treffen, dan zijn er uiteenlopende mogelijkheden voorhanden. We beschrijven hieronder een aantal beleidsrichtingen.

De minst ingrijpende manier om deelname aan de tweede pijler te vergroten is *nudgen*. *Nudgen* is het subtiel stimuleren van mensen richting gewenst gedrag.

Een voorbeeld van *nudging* richting meer pensioenopbouw is het inzichtelijk maken van de gevolgen van keuzes op het inkomen na pensionering. Dat kan bijvoorbeeld met digitale hulpmiddelen voor financiële planning. Zulke hulpmiddelen kunnen zowel zelfstandigen als werknemers die nu geen pensioen opbouwen helpen om hierin zorgvuldige afwegingen te maken. *Nudgen* van werknemers heeft echter geen zin als niet ook de werkgevers bewogen worden richting meer pensioenopbouw. Werknemers hebben zelf immers geen mogelijkheden om te kiezen voor deelname aan de tweede pijler zonder medewerking van de werkgever. Voor zelfstandigen geldt dat *nudges* vooral moeten leiden tot aanvulling in bijvoorbeeld de derde pijler, zolang het wettelijk kader nog beperkte mogelijkheden biedt voor zelfstandigen tot opbouw in de tweede pijler. Hoewel gedragsmaatregelen tegen lage kosten tot hogere

pensioenbesparingen kunnen leiden, zijn de effecten van dergelijke maatregelen over het algemeen beperkter dan meer verplichtende maatregelen.⁸

53

Een *opt-out* systeem met een automatische instroom voor zelfstandigen is een meer ingrijpende oplossing voor het stimuleren van pensioenopbouw.

In een dergelijk systeem is de uitgangspositie dat elke zelfstandige pensioen opbouwt. De zelfstandige heeft echter wel de keus om zelf actief te besluiten geen pensioen op te bouwen. In de literatuur heet een dergelijk systeem daarom een *opt-out*. Een voordeel van een *opt-out* is dat het een duidelijke norm neerzet: pensioenopbouw is de standaardoptie. Dit beperkt het risico dat zelfstandigen ongewenst weinig of geen pensioen opbouwen doordat zij financieel niet ver genoeg vooruit (kunnen) plannen. Tegelijkertijd biedt een *opt-out* ook een alternatief voor zelfstandigen die een pensioenverplichting als inperking van vrijheden zien. Een nadeel van een *opt-out* systeem is dat de uitvoering complexer is dan de andere hier genoemde beleidsopties. Zo moet bijvoorbeeld worden besloten in welke pijler en in welk(e) fonds(en) zelfstandigen pensioen op gaan bouwen, met welke keuzearchitectuur zelfstandigen te maken krijgen en hoe de hoogte en de grondslag van de pensioenopbouw bepaald worden. Daarnaast bestaat ook tegen een *opt-out* systeem weerstand onder zelfstandigen vanwege de bemoeienis van de overheid met een keuze die op dit moment vrij is.

Een verplichte pensioenopbouw zonder *opt-out* is de meest ingrijpende maatregel om de dekking te vergroten. Zo'n verplichtstelling is vooral voor

8 Zie voor een overzicht van de literatuur rond nudging bij het maken van financiële keuzes Cai, 2020.

54

zelfstandigen een grote ingreep; de meeste werknemers bouwen immers via een collectieve arbeidsovereenkomst al pensioen op. Daarmee verkleint een verplichting institutionele verschillen tussen werknemers en zelfstandigen op de arbeidsmarkt. Deze maatregel heeft van alle beleidsmogelijkheden naar verwachting het grootste effect op de dekking van de tweede pijler. Tegen deze maatregel is echter mogelijk veel weerstand onder zelfstandigen, die niet allen willen dat pensioenkeuzes voor hen gemaakt worden. Bovendien vereist dit ook voor werknemers stevige ingrepen op systeemniveau. Zo zal het systeem van het verplicht aanbieden van regelingen door werkgevers en verplichte acceptatie door werknemers tegen het licht moeten worden gehouden. Ook moeten uitwerkingsvragen, zoals binnen welk fonds de verplichte opbouw plaatsvindt en wat de hoogte wordt van de verplichte besparingen, worden beantwoord. Daarmee kent deze maatregel een scherpe uitruil tussen een relatief grote bijdrage aan het bereiken van het doel, voldoende besparingen voor pensioen door iedereen, en de bijkomende effecten, waaronder de ervaren vrijheden door zelfstandigen, de hogere kosten voor dienstverlening door zelfstandigen en de hoge uitvoeringskosten.⁹

Om de problemen die gepaard gaan met een lage dekking van de tweede pijler te verzachten, kan ook worden gekeken naar de verhouding tussen de AOW en de opbouw van pensioen in de tweede pijler. Door het ophogen van de AOW kan voor een grote groep een ongewenste terugval in het inkomen worden voorkomen. Dit zou een doel toevoegen aan de AOW: die geldt dan niet langer

⁹ Zie voor een uitgebreidere toelichting op dit instrument het betreffende fiche in de bijlage van het IBO Vermogensverdeling (FIN, 2022)

alleen ter voorkoming van armoede, maar ook ter voorkoming van een terugval in inkomen. Omdat de AOW op omslagbasis werkt, betalen alle belastingbetalers hieraan mee. Een verhoging van de AOW ten koste van de fiscale stimulering van de tweede pijler heeft een nivellerend effect op het inkomen. Het effect op de inkomens na pensioenleeftijd zal in grote mate afhangen van de maatvoering. Echter, de kosten van het verhogen van de AOW zijn al snel erg hoog, vanwege het grote aantal gebruikers. Indien dit gedekt wordt door het afbouwen van de fiscale stimulering van de tweede (en derde) pijler, zal voor elke extra euro in de AOW een stevige versobering in de tweede en derde pijler nodig zijn. Het ligt voor de hand dat in deze optie de dekking in de tweede pijler niet toeneemt, en waarschijnlijk zelfs afneemt vanwege de lagere fiscale stimulering en verlaagde noodzaak voor pensioensparen bovenop de eerste pijler. Een volledige (economische) analyse van de verhouding tussen de eerste en de tweede pijler ligt buiten de scope van deze studie.

Aan meer ingrijpende maatregelen, zoals een *opt-out* systeem of een verplichtstelling, zijn veel uitwerkingsvragen verbonden. Geldt de maatregel alleen voor zelfstandigen of ook voor werknemers? In welke pijler vindt de opbouw plaats? Wat is de rol van de werkgever of opdrachtgever bij de opbouw van het pensioen? Hoe wordt het nieuwe systeem ingericht qua uitvoering en handhaving? Daarbij speelt telkens een uitruil tussen het doelbereik van de maatregel en andere belangen, zoals vrijheden van zelfstandigen. Mocht de politiek besluiten tot dergelijke ingrijpende maatregelen, dan is het van belang om oog te houden voor de uitvoerbaarheid van de maatregelen voor de overheidsinstanties, en voor het vermogen van de werkenden om dergelijke systemen te begrijpen en bewuste keuzes te maken. Ook is het van belang

56 dat een discussie over de dekking van de tweede pijler niet leidt tot vertraging van de invoering van het nieuwe pensioenstelsel. Die transitie is noodzakelijk en wenselijk, ongeacht de maatregelen om de dekking van de tweede pijler te vergroten.

Literatuurlijst

Beusch, E. and A. van Soest (2020). Labour Market Trajectories of the Self-employed in the Netherlands, *De Economist*, 168(1), 109-146.

Cai, C. (2020) 'Nudging the financial market? A review of the nudge theory' *Accounting and Finance* (60), 3341-3365.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018), 'Witte Vlek Op Pensioengebied, 2016', rapport. (www.cbs.nl)

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022A), 'Witte Vlek Op Pensioengebied, 2019', rapport. (www.cbs.nl)

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022B), 'Pensioenaansprakenstatistiek', dataset. 2022.

Commissie Borstlap (2020), 'In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk', rapport. (www.rijksoverheid.nl)

Deloitte (2019), 'Hoe zzp'er zich verhoudt tot werknemer: minder pensioen maar meer vermogen', rapport. (www.deloitte.nl)

Ministerie van Financiën, 2022. 'Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vermogensverdeling – bijlage 15, fichebundel', rapport. (www.rijksoverheid.nl)

Knoef, M., Been, J., Alessie, R., Caminada, K., Goudswaard, K., & Kalwij, A. (2016). 'Measuring Retirement Savings Adequacy: Developing a Multi-Pillar Approach in the Netherlands'. *Journal of Pension Economics and Finance*, 15(01), 55-89

Knoef, M., Caminada K., Been J. , Goudswaard K. & Rhuggenaath, J. (2017), 'De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen', Netspar Industry Paper Series, Design Paper nr. 68. (www.netspar.nl)

Mastrogiacomo, M. & Belloni, M. 'Becoming Self-Employed at Ages 50: True Entrepreneurship or Exclusion from (Wage-) Employment?, In: A. Börsch- Supan, H. Litwin, M. Myck, T. Kneip, G. Weber, Ageing in Europe - Supporting Policies for an Inclusive Society. First results from the 5th Wave of the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe, Chapter 22, Berlin, De Gruyter, pp. 245-255, 2015.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019), 'Principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel', Kamerbrief. (www.rijksoverheid.nl)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022A), 'Memorie van Toelichting bij de Wet Toekomst Pensioenen', wetstekst. (www.rijksoverheid.nl)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2022B), 'Hoofdlijnenbrief Arbeidsmarkt', Kamerbrief. (www.rijksoverheid.nl)

Stichting van de Arbeid (2020), 'Aanvalsplan Witte Vlek', rapport. (www.stvda.nl)

Zwinkels W., Knoef M., Caminada K., Goudswaard K. & Been J. (2017), Zelfstandigen zonder pensioen?, Economisch Statistische Berichten,102(4750), 254-256

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

De Nederlandsche Bank N.V.
P.O. Box 98, 1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
dnb.nl