

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen  
Mevrouw drs. C.J. Schouten  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/SH/MK/bs/ATR2229/2022-U041

**Uw referentie**

Datum 20 april 2022  
Betreft Besluit experiment pensioenregeling zelfstandigen

Geachte mevrouw Schouten,

Op 4 april 2022 is het *Besluit experiment pensioenregeling zelfstandigen* voor advisering aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toegezonden. Het voorstel is ook gepubliceerd op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).<sup>1</sup>

### Context

Zelfstandigen maken beperkt gebruik van de mogelijkheden om te sparen voor het pensioen. In de toelichting op het *Wetsvoorstel toekomst pensioenen*<sup>2</sup> is uitgebreid toegelicht wat hier de redenen voor zijn: (1) pensioensparen wordt door zelfstandigen te duur bevonden, (2) zelfstandigen vertonen uitstelgedrag, (3) er is gebrek aan pensioenbewustzijn, (4) zelfstandigen geven geen prioriteit aan andere uitgaven en (5) pensioen wordt als te ingewikkeld beschouwd. Volgens de toelichting op de wet is met name uitstelgedrag van belang als verklarende factor voor het spaargedrag van zelfstandigen. Gevolg van het spaargedrag is dat zelfstandigen mogelijk te maken krijgen met een sterke terugval in inkomen wanneer zij met pensioen gaan. Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet besloten om te verkennen of het breder mogelijk maken van deelname aan een pensioenregeling in de tweede pijler de pensioenopbouw onder zelfstandigen stimuleert. Zelfstandigen kunnen volgens het kabinet daarmee profiteren van het collectieve karakter van tweede pijler pensioenen.

### Inhoud van het voorstel

Artikel 150a van de Wet toekomst pensioenen creëert de grondslag voor een experimenteerbepaling in de Pensioenwet waarmee het mogelijk wordt om van een aantal artikelen van de Pensioenwet af te wijken.<sup>3</sup> Doel van de experiment-bepaling is om te onderzoeken in hoeverre de mogelijkheid van een pensioenregeling in de tweede pijler voor zelfstandigen een stimulerend effect heeft op het spaargedrag van zelfstandigen voor het pensioen. De duur van een experiment is maximaal vijf jaar. Bij ministeriële regeling kunnen

<sup>1</sup> Zie [Overheid.nl](http://Overheid.nl) | [Consultatie Besluit experimenten pensioenregeling voor zelfstandigen \(internetconsultatie.nl\)](http://Consultatie.Besluit.experimenten.pensioenregeling.voor.zelfstandigen.internetconsultatie.nl).

<sup>2</sup> De Wet toekomst pensioenen is 30 maart 2022 naar de Tweede Kamer gestuurd. Zie [Wijziging van de Pensioenwet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten in verband met herziening van het pensioenstelsel, standaardisering van het nabestaandenpensioen, aanpassing van de fiscale behandeling van pensioen en enige andere wijzigingen ten aanzien van pensioen \(Wet toekomst pensioenen\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).

<sup>3</sup> Het betreft de artikelen 17, 65, 70, 117 en 120.

nadere regels worden gesteld over de uitvoering van een experiment. De ministeriële regeling stelt onder meer nadere eisen aan op welk moment en bij wie melding gemaakt moet worden van (het voornemen tot) een experiment. De regeling vult verder nader in welke informatie pensioenuitvoerders in het kader van de evaluatie moeten bijhouden en verstrekken. De verantwoordelijk bewindspersoon zendt uiterlijk negen maanden voor het einde van de werkingsduur van de AMvB een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk naar de Kamers. Dit verslag wordt vergezeld van een standpunt over de eventuele voortzetting van het experiment.

Het voorgenomen besluit geeft invulling aan de mogelijkheid om tijdelijk af te wijken van een aantal artikelen in de Pensioenwet om pensioenregelingen in de tweede pijler open te stellen voor vrijwillige aansluiting door zelfstandigen. Het besluit legt een aantal elementen vast: (1) de wijze waarop een pensioenregeling voor zelfstandigen in de tweede pijler tot stand komt, (2) een meldplicht voor de pensioenuitvoerder die gebruik maakt van de experimenteerruimte, (3) de wijze waarop zelfstandigen geïnformeerd dienen te worden over de mogelijkheid om vrijwillig deel te nemen aan een pensioenregeling in de tweede pijler, (4) welke pensioenuitvoerders onder welke voorwaarden op eigen initiatief potentiële deelnemers kunnen benaderen voor deelname aan een specifieke regeling, (5) de verplichting tot deelname aan monitorings- en evaluatieactiviteiten, (6) de keuzeruimte die zelfstandigen als deelnemers hebben ten aanzien van het door hen opgebouwde pensioenvermogen in het geval de experimenteerruimte niet leidt tot structurele wetgeving, en (7) hoe omgegaan wordt met risico-dekkingen in het kader van de experimenteerwetgeving en met voorschriften ten aanzien van nabestaandenpensioen in het bijzonder.

### Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### *1. Nut en noodzaak*

De afgelopen jaren is uit verschillende onderzoeken gebleken dat zelfstandigen minder sparen voor hun pensioen dan werknemers. Mogelijk ervaren zelfstandigen hierdoor een sterke terugval in het inkomen wanneer zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. De noodzaak tot het treffen maatregelen is hiermee in meer algemene zin gegeven. De vraag is of het thans gekozen middel soelaas gaat bieden voor de achterliggende problematiek. Het kabinet heeft ervoor gekozen om te verkennen of pensioenregelingen in de tweede pijler, als aanvulling op de reeds bestaande pensioenpijlers, pensioenopbouw onder zelfstandigen stimuleert. Besloten is dit eerst proefondervindelijk vast te stellen door middel van het mogelijk maken van experimenten. Dit voorstel bevat de juridische basis om de daarvoor noodzakelijke tijdelijke afwijking van een aantal artikelen van de Pensioenwet mogelijk te maken.

Het college constateert dat de toelichting de reden van de keuze voor een experiment in de tweede pijler onvoldoende duidelijk maakt. Een direct verband tussen de vijf redenen (zoals die zijn geduid in de passage over de context) van het gebrekkige pensioensparen

en het gekozen middel in de tweede pijler ontbreekt in de toelichting. Hierdoor is onduidelijk voor welke van de genoemde achterliggende redenen een experiment met de tweede pijler uitkomst zou kunnen of moeten bieden. Zonder dat duidelijk is voor welk probleem een experiment een oplossing kan bieden, is een beoordeling van het doelbereik van het besluit ex ante niet mogelijk. Daarmee is het evenmin mogelijk om goed te kunnen beoordelen of de mogelijkheden die de experimenten bieden, uiteindelijk (en noodzakelijkwijs) zouden moeten worden verankerd in (structurele) wetgeving. Het college acht het noodzakelijk dat de toelichting in dit opzicht wordt aangevuld.

### **1.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken voor welke van de vijf achterliggende redenen de experimenten voor zelfstandigen in de tweede pensioenpijler beogen een oplossing te bieden.**

Het besluit legt op hoofdlijnen vast wat de criteria zijn die gebruikt worden bij de evaluatie. Zo moet – volgens de toelichting - de evaluatie onder meer duidelijk maken in welke mate zelfstandigen pensioen (gaan) sparen in een pensioenregeling en wat de omvang van de pensioenopbouw is. Het college merkt hierbij op dat een concreet en meetbaar doel ten aanzien van deze beide elementen ontbreekt. Het maakt namelijk – gegeven ook de door het kabinet in deze uitgesproken zorgen - niet duidelijk in welke mate het aantal deelnemers of de hoogte van de door zelfstandigen ingelegde middelen zouden moeten toenemen om vanuit de optiek van faciliterend wetgever van een succesvol experiment te kunnen spreken. Verder stelt het voorstel dat de evaluatie inzicht moet bieden in de mate waarin de pensioenregeling aansluit op de behoefte van zelfstandigen. Het college merkt hierbij op dat die behoefte niet vanzelfsprekend is. Onderdeel van de evaluatie zou daarom ook moeten zijn of en in hoeverre zelfstandigen behoefte hebben aan een pensioenregeling - specifiek - in de tweede pijler.<sup>4</sup> Ten slotte is van belang dat de evaluatie inzicht verschaft in de (financiële) gevolgen van de experimenten voor (gewezen) deelnemers en pensioengerechtigden (bijvoorbeeld de effecten voor hen van mogelijk hogere uitvoeringskosten door de deelname van zelfstandigen). Deze gevolgen zullen mede bepalen of de experimenten niet alleen door de zelfstandigen maar ook door de samenleving als geheel als een succes worden ervaren.

### **1.2 Het college adviseert het voorstel met concrete en meetbare criteria voor de evaluatie aan te vullen.**

De informatie die de basis gaat vormen voor de evaluatie wordt vastgelegd in een ministeriële regeling. Op dit moment is deze regeling niet voorhanden. Belangrijke informatie voor een afgewogen besluitvorming ontbreekt dus nog. Het besluit wordt voorgehangen bij de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Voordat besluitvorming over het wel of niet voorhangen van dit besluit in beide Kamers plaatsvindt dient het volledige beeld, dus inclusief de informatieverplichtingen die nog worden vastgelegd in de op te stellen ministeriële regeling, bekend te zijn. Zonder dat beeld is een weloverwogen besluit nog niet mogelijk.

---

<sup>4</sup> Het enthousiasme over deze constructie onder zelfstandigen is niet groot. Uit een enquête uit 2020 die is uitgevoerd door Panteia in opdracht van Zelfstandigen Bouw blijkt dat 57% van de ondervraagden van het verplicht pensioen af wil. Slechts 23% van de zzp-schilders zou bewust kiezen voor de pensioenregeling via BPF als het geen verplichting zou zijn. Zie "[Verplicht schilderspensioen volstrekt overbodig.](#)" | Zelfstandigen Bouw.

**1.3 Het college adviseert het besluit pas voor te hangen bij de Tweede Kamer en de Eerste Kamer op het moment dat de gevolgen van dit besluit in samenhang met de nog op te stellen ministeriële regeling kunnen worden beoordeeld.**

*2. Minder belastende alternatieven*

In de brief van 12 februari 2021<sup>5</sup> heeft het college aangegeven dat eerst wanneer de experimenteerruimte wordt gebruikt, er mogelijk sprake kan zijn van minder belastende alternatieven. Het college heeft daarbij aanvullend aangegeven dat deze alternatieven kunnen worden gewogen bij de – voor experimenten - noodzakelijke Algemene Maatregel van Bestuur. Dat is het voorstel wat nu voorligt. De toelichting biedt echter geen inzicht in welke mogelijk minder belastende alternatieven door het departement zijn overwogen. Een mogelijk alternatief zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat het Rijk, omdat het partij bij het pensioenakkoord is, (eerst) in overleg treedt met een paar grote pensioenuitvoerders om te bezien of door hen een meer gericht en geconditioneerd experiment kan worden opgezet. Een dergelijk experiment zou wellicht ook beter kunnen worden geëvalueerd.

**2.1 Het college adviseert in de toelichting op te nemen welke minder belastende alternatieven zijn overwogen en daarbij in ieder geval in te gaan op het hiervoor geschetste alternatief.**

*3. Werkbaarheid*

Bij werkbaarheid staat de vraag centraal of de wettelijke verplichtingen te doen zijn. Drie groepen belanghebbenden moeten op basis van het besluit handelingen verrichten. Het betreft sociale partners en werkgevers, pensioenuitvoerders en zelfstandigen.

*Sociale partners & werkgevers*

Afhankelijk van de pensioenregeling hebben sociale partners of werkgevers beslisrecht om pensioenregelingen open te stellen voor zelfstandigen. Om gebruik te kunnen maken van het beslisrecht is het van belang dat zij in staat zijn een weloverwogen oordeel te vormen over de wenselijkheid van het openstellen voor zelfstandigen van een pensioenregeling in de tweede pijler. Zij moeten hiervoor over de juiste kennis en vaardigheden beschikken. Dat is in die zin relevant, omdat de doelgroep waarvoor de pensioenregeling wordt opengesteld substantieel anders is dan die zij bij de pensioenvoorziening gewend zijn. Zelfstandigen hebben arbeidsrechtelijk een andere positie. Pensioenuitvoerders kunnen 'slechte risico's' onder de zelfstandigen niet op voorhand uitsluiten. Een individueel risicoprofiel, op basis van bijvoorbeeld een medische keuring, past namelijk niet bij het karakter van een tweede pijler pensioen. Hierdoor is er een reële kans dat alleen zelfstandigen met een 'slechter' individueel risicoprofiel meedoen met de experimenten ('adverse selection'). Dit aspect kan zwaar wegen als sociale partners gebruik maken van het beslisrecht om pensioenregelingen open te stellen voor zelfstandigen. De toelichting gaat bij de werkbaarheid niet in op het kennisniveau voor sociale partners ten aanzien van dit en mogelijk andere aspecten. In zoverre behoeft de toelichting aanvulling.

---

<sup>5</sup> Zie [Wet toekomst pensioenen - ATR \(atr-regeldruk.nl\)](#).

**3.1 Het college adviseert in de toelichting te beschrijven of sociale partners voldoende zijn toegerust om weloverwogen te kunnen besluiten of pensioenregelingen in de tweede pijler voor zelfstandigen (moeten) worden opgesteld.**

**Pensioenuitvoerders**

Pensioenuitvoerders moeten eenmalige en (tijdelijk) terugkerende handelingen verrichten als zij een pensioenregeling in de tweede pijler willen openstellen voor zelfstandigen. Eenmalige handelingen bestaan uit kennisname, het aanpassen van de administratie, het uitvoeren van de meldplicht en meewerken aan monitoring en evaluatie. Ook zullen pensioenuitvoerders bij de start en bij de beëindiging van het experiment deelnemers moeten informeren over de aard van de pensioenregeling en de kenmerken ervan. Tijdelijk terugkerende handelingen zijn het informeren van zelfstandigen, het aansluiten van zelfstandigen, de premie inning en het beheren van het pensioen van de deelnemende zelfstandigen. Veel van de terugkerende kosten maken pensioenuitvoerders nu ook al voor reguliere pensioenen. Onduidelijk is welke handelingen nieuw zijn en of de pensioenuitvoerders ook zijn geraadpleegd bij het vormgeven van deze handelingen. Evenmin is duidelijk of de pensioenuitvoerders wel over voldoende tijd en resources beschikken om een experiment voor zelfstandigen vorm te geven. Het antwoord op deze vraag is relevant, omdat zij in dezelfde periode op basis van de *Wet toekomst pensioenen* ook al uitvoering moeten geven aan de majeure wijzigingen voor de basispensioenen (de transitie naar het nieuwe stelsel).

**3.2 Het college adviseert in de toelichting aan te geven (1) in hoeverre pensioenuitvoerders andere handelingen moeten verrichten dan gebruikelijk, (2) of pensioenuitvoerders zijn betrokken bij de vormgeving van deze handelingen om de werkbaarheid ervan te borgen en (3) of zij – naast die benodigd zijn voor de transitie naar het nieuwe pensioenstelsel – wel over voldoende tijd en resources voor de experimenten met zelfstandigen beschikken.**

**Zelfstandigen**

Zelfstandigen moeten weloverwogen een beslissing (kunnen) nemen of zij willen deelnemen aan een pensioenregeling in de tweede pijler. Zij moeten zich bewust zijn van de consequenties van het wel of niet deelnemen aan de pensioenregeling en in staat zijn om de pensioenregeling te kunnen vergelijken met andere vormen van pensioensparen. Dit voorstel legt daarom een aantal verplichtingen voor pensioenuitvoerders vast, bijvoorbeeld die om zelfstandigen te informeren over de aard en kenmerken van de pensioenregeling. Deze verplichtingen stellen volgens de toelichting zelfstandigen in staat om de consequenties van deelname aan een pensioenregeling te overzien. In de toelichting is verder aangegeven dat zelfstandigen informatie krijgen en daarom weloverwogen een besluit kunnen nemen over het wel of niet deelnemen. Het college plaatst vraagtekens bij deze redenering. Dat informatie beschikbaar is wil namelijk nog niet zeggen dat een weloverwogen besluit kan worden genomen c.q. wordt genomen. Het college merkt verder op dat in de toelichting is aangegeven dat zelfstandigen financieel advies kunnen inwinnen, maar dat dit niet verplicht is. Hiermee lijkt ook de toelichting te onderkennen dat het voor zelfstandigen niet in alle gevallen mogelijk is de relevante informatie eigen te maken en om eigenstandig een oordeel te vormen over het wel of niet deelnemen. Uit de toelichting blijkt verder niet in hoeverre zelfstandigen betrokken zijn (geweest) bij de totstandkoming van het voorstel. Het is gezien het voorgaande van belang dat met behulp

van enquêtes en praktijk- en testpanels nader onderzoek wordt verricht naar het doenvermogen van zelfstandigen en op basis van de uitkomsten een onderbouwd oordeel over de werkbaarheid van dit besluit voor zelfstandigen te geven.

### **3.3 Het college adviseert om het doenvermogen van zelfstandigen te onderzoeken en op basis van de bevindingen een onderbouwd oordeel over de werkbaarheid voor zelfstandigen te geven.**

#### *4. Gevolgen regeldruk*

De toelichting beschrijft de regeldrukgevolgen voor pensioenuitvoerders en zelfstandigen kwalitatief. Bij de kwalitatieve beschrijving van de regeldrukgevolgen voor pensioenuitvoerders is onderscheid gemaakt tussen eenmalige en (tijdelijke) terugkerende regeldrukgevolgen. De regeldrukgevolgen zijn echter niet op handelingenniveau in kaart gebracht en bovendien niet gekwantificeerd. Eén van de redenen die uw departement geeft voor het feit dat een kwantificering ontbreekt is dat het niet verplicht is voor pensioenuitvoerders om een pensioenregeling voor zelfstandigen aan te bieden en het voor zelfstandigen niet verplicht is om deel te nemen aan een pensioenregeling voor zelfstandigen. Deze redentatie strookt niet met het Handboek meting regeldrukkosten. Daarin is opgenomen dat wanneer sprake is van een recht of vrijwillige keuze, burgers, bedrijven en professionals mogelijk toch aan wettelijke informatieverplichtingen moeten voldoen. Dat sprake is van een vrijwillige keuze komt in deze dus geen (doorslaggevende) betekenis toe. Andere reden om af te zien van een kwantificering is dat door het vrijwillige karakter van de experimenten de omvang van deze experimenten niet op voorhand te bepalen is. Anders gezegd, het is niet zeker dat pensioenuitvoerders regelingen zullen openstellen én – als zij dat wel doen - wellicht verschillende typen regelingen zullen openstellen die – zo nodig – weer zijn afgestemd op de desbetreffende doelgroepen. Het college merkt op dat het mogelijk is om met deze onzekerheden bij het bepalen van de omvang van de regeldruk om te gaan. Dat kan door met scenario's en bandbreedtes te werken. Een dergelijke benadering maakt het namelijk mogelijk om tot een indicatie te komen van het te verwachten aantal experimenten en van de omvang van deze experimenten (met daarbij uiteindelijk ook een indicatie van de omvang van de regeldrukgevolgen). De regeldrukkosten zijn daarom ten onterechte niet gekwantificeerd. De regeldrukparagraaf bevat ook nog een aantal andere lacunes. Zo zijn de regeldrukeffecten van de meldplicht niet opgenomen, is de regeldruk die voortkomt uit het beslisrecht van sociale partners of werkgevers (los van kennisname) niet benoemd en zijn de handelingen van de zelfstandigen tijdens de looptijd van het experiment niet in kaart gebracht.

#### **4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf aan te vullen op bovenstaande punten, conform Rijksbrede systematiek.**

### Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

#### **Niet indienen.**

Het college benadrukt dat dit dictum geen oordeel is over de wenselijkheid om zelfstandigen meer te laten sparen voor het pensioen. Het oordeel ziet op de kwaliteit van de onderbouwing van het besluit vanuit regeldrukperspectief.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris