

Haalt de Pensioenwet werknemers 1984?

P. J. C. VAN EEKELLEN — DRS. J. B. KUNÉ*

Eind vorig jaar is het *Vierde interimrapport inzake het pensioenvraagstuk van de Commissie pensioenen van de Stichting van de Arbeid* verschenen. De voorstellen van de commissie, die een wettelijke pensioenplicht voor alle werknemers in de particuliere sector omvatten, worden in dit artikel uiteengezet. Verscheidene essentiële punten verdienen volgens de auteurs kritiek, zoals de keuze voor het eindloonstelsel, de toepassing van het levensjarenbeginsel en de landelijke verevening. Over het algemeen vrezen zij dat de voorstellen zullen leiden tot een (te) kostbare pensioenvoorziening. Bovendien bevatten zij zekere onbillijkheden. Een pensioenvoorziening, zoals o.a. in Frankrijk en Zweden bestaat, waarbij per gewerkt jaar en naar gelang van het verdiende inkomen een aantal pensioenpunten wordt toegekend, zou volgens de auteurs wegens een grotere eenvoud en billijkheid te prefereren zijn boven de voorstellen die in het interimrapport worden gedaan.

Inleiding

De laatste decennia is er in Nederland op pensioengebied een groot aantal regelingen van uiteenlopende aard getroffen, die tot resultaat hebben gehad, dat zowel de financiële positie van de huidige bejaarden als de vooruitzichten van hen die nu nog tot de actieve beroepsbevolking behoren, aanzienlijk zijn verbeterd.

In de eerste plaats is er voor alle ingezetenen de AOW/AWW. Voor zelfstandigen en werknemers met een inkomen gelijk aan het minimumloon of iets meer biedt de AOW/AWW een adequate (d.w.z. in relatie tot het inkomen) pensioenvoorziening. De AOW is in de eerste helft van de jaren zeventig opgetrokken tot het niveau van het netto minimumloon.

Voor de werkenden met een hoger inkomen bestaat vaak behoefte aan een aanvullende voorziening. Van de daarvoor in aanmerking komende *zelfstandigen* neemt nog maar een gering aantal deel aan een beroepspensioenregeling die dient als aanvulling op de AOW/AWW. Zij treffen veeleer individueel regelingen en/of beschouwen hun bedrijfskapitaal geheel of gedeeltelijk als pensioenvermogen. De *werknemers* in het particuliere bedrijfsleven kennen een veelheid van regelingen, die onderling bovendien zeer verschillend zijn.

Er zijn ongeveer 1.100 ondernemingspensioenfondsen (dit zijn fondsen, behorende bij één onderneming of concern), 84 bedrijfspensioenfondsen (dit zijn fondsen, die gelden voor een bedrijfstak of een deel ervan) en ruim 15.000 regelingen, welke ondernemingen bij een verzekeringsmaatschappij hebben ondergebracht. Sommige van deze regelingen zijn even goed als de regeling voor het overheidsperoneel (zie hierna) of zelfs beter, andere evenwel laten nog veel te wensen over. Hoeveel werknemers, die daarvoor in verband met hun inkomen wel in aanmerking zouden komen, geen aanvullende pensioenregeling hebben, is niet bekend. De schattingen lopen uiteen van 2% tot ongeveer 10%.

De vele regelingen, die het particulier bedrijfsleven kent, verschillen, behalve in de hoogte van de uitkering, in vele andere opzichten van elkaar. De zwakte van het pensioensysteem, welke hiervan het gevolg is, manifesteert zich wellicht het duidelijkst wanneer een werknemer van werk-

kring verandert. Veelal treedt dan een aanzienlijk pensioenverlies op, hetgeen een belemmering vormt voor de arbeidsmobiliteit. In de eerste plaats zijn bij ontslag de opgebouwde rechten als gevolg van financieringsachterstand vaak niet eens evenredig aan de doorgebrachte diensttijd. Bovendien worden de opgebouwde rechten lang niet altijd aangepast aan loon- of prijsontwikkeling en voor zover reeds ingegane pensioenen wèl of geheel of gedeeltelijk zijn geïndexeerd, geldt die indexatie dikwijls alleen voor direct uit actieve dienst gepensioneerden en niet voor werknemers die eerder zijn weggegaan. Anderzijds is het ook mogelijk dat een werknemer die van werkgever verandert, bijna dubbel pensioen opbouwt. Het bekende voorbeeld is de ambtenaar die overstapt naar de bedrijfstak metaal. In bijna alle regelingen houdt bij werkloosheid de verdere opbouw van het pensioen op, terwijl bij arbeidsongeschiktheid de pensioenopbouw meestal nog wel doorgaat over de jaren tot de 65-jarige leeftijd, maar vanaf het moment van arbeidsongeschikt worden blijft evenwel aanpassing aan de loon- of prijsindex doorgaans achterwege. Het (*semi*)overheidspersoneel (alsmede militairen en spoorwegpersoneel) ten slotte kent een pensioenregeling, die als zeer goed kan worden aangemerkt. Sedert 1963 is de regeling vervoertsvast.

De situatie op pensioengebied in Nederland wordt dikwijls aangeduid met de term „lappendeken”. De situatie is niet alleen complex en weinig inzichtelijk, maar vertoont naast de vele uitstekende regelingen nog vele onvolkomenheden en inconsistenties. Wie het register van vroegere jaargangen van *ESB* naloopt, zal zien dat in de jaren 1969-1970 het pensioenvraagstuk met vrij hoge frequentie ter sprake werd gebracht. In de jaren daarna is de belangstelling belangrijk afgenomen.

Sedert november 1969 is de zogenaamde Pensioencommissie van de Stichting van de Arbeid bezig het vraagstuk van de pensioenvoorziening van werknemers in de particuliere

*De auteurs zijn werkzaam respectievelijk bij het PGGM, het Pensioenfonds voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen te Zeist en de Universiteit van Amsterdam, Instituut voor Actuariaal en Econometrie.

sector te bestuderen, met name of, en zo ja hoe, verbetering en stroomlijning kan worden bereikt. In het *Eerste interimrapport* uit 1971 werd een aantal wenselijkheden met betrekking tot de pensioenvoorziening geformuleerd. Een der belangrijkste uitgangspunten was, dat er een wettelijke pensioenplicht voor alle werknemers zou moeten komen, die is gebaseerd op een eindloonsysteem met inachtneming van een bepaald maximum. Nadien is een aantal jaren verstreken, waarin weinig vorderingen zijn gemaakt. Dit hing samen met de omstandigheid dat geen overeenstemming kon worden bereikt over de uitvoeringsorganisatie. Het *Tweede interimrapport* verscheen in juni 1975 en betrof alleen de uitvoeringsorganisatie; in het *Derde interimrapport* van april 1977 is een vijftal mogelijke pensioenregelingen doorgelicht. Veel nieuws bevatten deze twee rapporten evenwel niet. Recent is het *Vierde interimrapport* verschenen, waarmee de commissie meent de haar opgedragen taak grotendeels te hebben afgerond 1).

De voorstellen van de Commissie pensioenen

In het *Vierde interimrapport* van de Commissie pensioenen worden de volgende voorstellen gedaan (de meeste voorstellen treffen we ook al aan in de voorgaande rapporten):

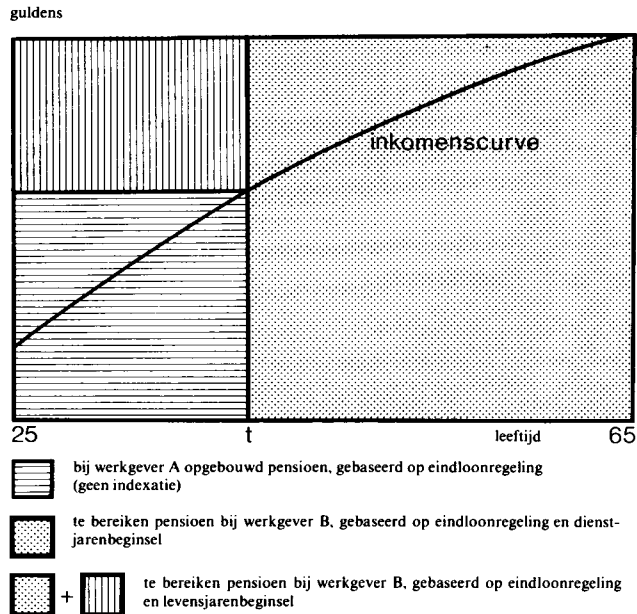
1. wettelijke pensioenplicht voor alle werknemers in de particuliere sector, waarbij het pensioen is gebaseerd op het eindloonsysteem tot een bepaald maximum;
2. toepassing van het levensjarenbeginsel;
3. volledige landelijke verevening van de pensioenkostenverschillen;
4. financiering van de pensioenvoorziening door middel van het kapitaaldeckingsstelsel, aangevuld met elementen van omslag;
5. handhaving van de bestaande pluriforme uitvoering.

1. De *eindloonregeling* houdt in dat iedere werknemer na 40 pensioenverzekeringsjaren op 65-jarige leeftijd recht heeft op een ouderdomspensioen, dat samen met de AOW-uitkering ongeveer 70% (ofwel een opbouw van 1¼% jaarlijks gedurende 40 jaar) bedraagt van het laatst genoten bruto inkomen, evenwel tot een inkomen ter hoogte van de WAO-premiëgrens. Een tweede beperking is, dat na de leeftijd van 55 jaar en mitigerend van het te bereiken ouderdomspensioen plaatsvindt indien en voor zover het individuele inkomen dan sneller stijgt dan de WAO-premiëgrens. Men spreekt daarom van een gemitigeerd eindloonsysteem. De regeling voorziet tevens in een aanvullend weduwen- en wezenpensioen ter grootte van 70% respectievelijk 14% (per kind) van het te bereiken ouderdomspensioen. Ingegane pensioenen zullen ten minste waardevast zijn. Terwijl welvaartsvastheid in de afgelopen decennia voor de gepensioneerden duidelijk aantrekkelijker is gebleken dan waardevastheid, kan dat in de toekomst wellicht juist andersom zijn, indien we mogen aannemen dat de jaren van (grootste) welvaartsgroei voorbij zijn. Naar onze mening verdient welvaartsvastheid dan ook de voorkeur, omdat dit principe de gepensioneerden zowel laat delen in welvaartsstijging als in welvaartsdaling.

2. Met het begrip *levensjarenbeginsel* wordt bedoeld de regeling, waarbij aan werknemers over inkomensverhogingen niet alleen pensioen wordt toegekend over de achterliggende werkelijke diensttijd (= dienstjarenbeginsel), doch over alle jaren die zijn verstreken sedert de 25-jarige leeftijd, ongeacht waar en hoe deze jaren zijn doorgebracht. De gebruikelijke grafische weergave van de verhouding van het te bereiken pensioen onder het dienstjarenbeginsel en het levensjarenbeginsel treft men aan in figuur 1. Het gaat om een werknemer die vóór de leeftijd t bij werkgever A in dienst was en daarna bij werkgever B.

3. Per onderneming zullen de pensioenkosten variëren met de leeftijds- en de salarisopbouw van het personeel. Het wordt wenselijk geoordeeld, dat ondernemingen de pensioenplicht tegen ongeveer gelijke kosten per eenheid pen-

Figuur 1. De verhouding van het te bereiken pensioen onder het dienstjaren- en het levensjarenbeginsel



sioengrondslag kunnen uitvoeren. De Commissie pensioenen heeft uit verschillende mogelijkheden gekozen voor een *volledige landelijke verevening*.

4. Wat de *financiering* van de pensioenplicht betreft, is gekozen voor het zogenaamde 65- \times -stelsel. Dit houdt in dat op enig moment het verschil tussen het op 65-jarige leeftijd in het vooruitzicht gestelde pensioen en het reeds ingekochte pensioen in de periode tot de 65-jarige leeftijd gelijkmatig wordt ingekocht. Stijgt bijvoorbeeld voor een 40-jarige deelnemer het te bereiken pensioen met f. 1.000, dan wordt jaarlijks tot de 65-jarige leeftijd 1/25 deel, ofwel f. 40 pensioenrecht ingekocht. We merken op dat de mate van fondsvorming bij het 65- \times -systeem geringer is dan bij het volledige kapitaaldeckingsstelsel, waarbij op elk moment de pensioenrechten, die betrekking hebben op verstreken jaren, volledig zijn ingekocht 2). In hoeverre het ontstaan en het zich verder ontwikkelen van een nationale pensioenplicht-regeling de overige persoonlijke besparingen en te zamen met de pensioenbesparingen, de totale persoonlijke besparingen zal beïnvloeden, is op theoretische gronden niet te zeggen. De empirische literatuur, die voornamelijk betrekking heeft op de Verenigde Staten, geeft vooralsnog ook geen uitsluitel 3). De financiering van de optrekking van reeds ingegane pensioenen aan de hand van loon- of prijsindex wordt door de commissie als een afzonderlijk vraagstuk beschouwd. Een keuze is nog niet gemaakt, maar deze zal gaan tussen volledige omslag en rentedekking, waarbij iedere pensioenverhoging wordt ingekocht door een kapitaalstorting ineens.

5. Na zeer langdurige onderhandelingen (bijna 4 jaar) heeft de Commissie pensioenen ten slotte gekozen voor *pluriforme uitvoering* van de pensioenplicht door bedrijfs-pensioenfondsen, ondernemingspensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen als „voortzetting van de historisch

1) Commissie Pensioenen, *Vierde interimrapport inzake het pensioenvraagstuk*, Stichting van de Arbeid, Den Haag, december 1979.

2) Een mathematische uiteenzetting over de relaties tussen pensioenuitkeringen, premie-inkomsten en reservetvorming treft men aan in J. van Klinken, *Gemengde financieringsvormen voor Pensioenen, Het Verzekerings-Archief*, jg. 55, 1978, blz. 221-230.

3) M. S. Feldstein, Social security, induced retirement and aggregate capital accumulation, *Journal of Political Economy*, jg. 82, oktober 1974 en R. J. Barro, *The impact of social security on private saving*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978.

gegroeide opzet", met de aantekening dat beide partijen, de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, overtuigd zijn van de wenselijkheid om het aantal uitvoeringsorganen te verminderen. Een doelmatige uitvoeringsorganisatie is vermoedelijk gebaat bij een beperkt aantal uitvoerende instanties. Naast de bestaande bedrijfspensioenfonds wordt voor die plaatsen in het bedrijfsleven, waar nog geen bedrijfspensioenfonds bestaat een restbedrijfspensioenfonds opgericht, waarvan de uitvoering wordt opgedragen aan het verzekeringsbedrijf, dat heeft toegezegd op non-profitbasis te zullen meewerken. Het toezicht op de uitvoering, de coördinatie, de verevening en dergelijke worden opgedragen aan een in te stellen Pensioenkamer.

De voorstellen van de Commissie pensioenen nader beschouwd

Er zijn zeer vele aspecten aan de voorstellen van de commissie te onderkennen die niet duidelijk en inzichtelijk zijn, dan wel waarbij vraagtekens kunnen worden geplaatst. We stellen ons voor aan vier aspecten nadere aandacht te geven, te weten:

- wat gebeurt er met de pensioenopbouw van die werknemers, die uitkeringsgerechtigd worden krachtens de WW, WWV, ZW of AAW/WAO, alsmede van die werknemers, die vervroegd uittreden of, wat minder vaak voorkomt, vervroegd met pensioen gaan?;
- het eindloonstelsel, waarvoor de commissie heeft gekozen, kan leiden tot buitensporige pensioenuitkomsten bij individuele inkomensontwikkelingen, die sterk afwijken van het „normale" patroon. De pensioengrondslag kan bijvoorbeeld dalen als gevolg van functieverlaging of het aanvaarden van deeltijdarbeid. Het omgekeerde kan zich ook voordoen. Welke consequenties voor het te bereiken pensioen heeft een grondslagverandering onder de regelingen die de commissie voorstelt?;
- er is onder de regelingen van de commissie sprake van een opmerkelijke asymmetrie in de pensioenopbouw van twee personen, die bijvoorbeeld resp. van hun 25e tot 35e jaar en van hun 55e tot 65e jaar deelnemer zijn in de pensioenplicht. Deze asymmetrie dient naar onze mening als onrechtvaardig en ongerechtvaardigd te worden aangemerkt;
- onrechtvaardig in zijn uitwerking is eveneens in een groot aantal gevallen de voorgestelde volledige landelijke verevening.

Ad a. Wanneer de pensioenplichtwet eenmaal van kracht is, zullen volgens de voorstellen van de commissie deelnemers (aan de pensioenplicht), die uitkeringsgerechtigd worden krachtens de WW, WWV, ZW of AAW/WAO in de pensioenregeling blijven. De sociale uitkering gaat de plaats innemen van het daarvoor genoten inkomen. De premiebetaling zou kunnen plaatsvinden door de instantie die is belast met de uitvoering van de genoemde sociale-verzekeringswetten. De premies van deze sociale verzekeringen zouden dientengevolge stijgen. Omdat de omslagbasis voor de premiebetaling van de genoemde sociale-verzekeringswetten een andere is dan voor de premieheffing van de Pensioenwet werknemers, kiest de commissie evenwel niet voor een opslag op de sociale-verzekeringpremies, maar voor een opslag op de pensioenpremie. De reden die de commissie voor deze keuze aanvoert, lijkt ons niet overtuigend. Deze opslag zal aanvankelijk nog gering zijn, maar geleidelijk aan toenemen. Een ruwe schatting is, dat op den duur met een opslag van 20 à 25% rekening moet worden gehouden. Of op het moment van ingang van de pensioenplicht de aanwezige bestanden van genoemde uitkeringsgerechtigden integraal onder de pensioenplicht zullen komen te vallen, is een nog onuitgemaakte zaak, aangezien de commissie zich nog geen beeld heeft kunnen vormen van de financiële consequenties daarvan. Gezien het relatief grote aantal in-

actieven zullen de kosten van deze operatie in ieder geval aanzienlijk zijn.

Deelnemers die vervroegd uittreden of vervroegd met pensioen gaan, vooruitlopend op de Pensioenwet werknemers die vanaf de 65-jarige leeftijd van toepassing is, blijven, volgens de voorstellen van de commissie onder de pensioenregeling vallen. De opbouw van hun pensioenrechten vindt nu verder plaats op basis van het laatst genoten inkomen in actief dienstverband, dat wordt geïndexeerd aan de hand van de WAO-premiegrens. Het is duidelijk dat het vervroegde pensioen c.q. het vervangende inkomen tot de 65-jarige leeftijd wordt gefinancierd door de betreffende onderneming of bedrijfstak. Vervroegde pensionering komt betrekkelijk weinig voor, maar met vervroegde uittreding wordt steeds drukker geëxperimenteerd en blijkt zelfs het „punt van niet-meer-terug" te zijn bereikt. Daarnaast constateren we, dat thans 60% van de (ex-)werknemers in de leeftijdsklasse van 60-64 jaar WAO-uitkeringsgerechtigd is.

Anderzijds zijn er mensen die ook na hun 65e jaar nog willen en kunnen werken. Voor deze groep zou kunnen worden gedacht aan een pensioenplichtregeling met flexibele ingangsdatum, bijvoorbeeld van 60 tot 70 jaar. De consequentie daarvan zou naar onze mening wel moeten zijn, dat eerder ophouden met werken een lager pensioen betekent. De Commissie pensioenen heeft deze modaliteit evenwel niet in haar beschouwingen betrokken.

Ad b. Het eindloonstelsel kan tot onbillijke pensioenuitkomsten leiden, wanneer de individuele inkomensontwikkeling afwijkt van het gebruikelijke patroon. In combinatie met het levensjarenbeginsel treden, nog duidelijker dan bij het dienstjarenstelsel, ongewenste en onbedoelde effecten op. Een deelnemer kan in de jaren voorafgaand aan het pensioen een lagere pensioengrondslag krijgen, bijvoorbeeld als gevolg van functieverlaging of het entameren van deeltijdarbeid. De verlaging van het te bereiken pensioen, die hieruit resulteert, wordt volgens het levensjarenbeginsel berekend over het volle aantal levensjaren (in casu 40 jaar). Dus in het geval dat de grondslag nul wordt, wordt het te bereiken aanvullende ouderdagpensioen eveneens nul. Deze drastische daling van het te bereiken pensioen wordt in het algemeen als onrechtvaardig ervaren. De commissie stelt dat dit nu eenmaal een logisch, en ook redelijk gevolg is van het eindloonsysteem met levensjaren. Nochtans wil zij een poging doen om het genoemde bezwaar te ondervangen en stelt voor dat het deel van het te bereiken pensioen dat kan worden toegerekend aan verstreken deelnemersjaren bij toekomstige verlagingen van de pensioengrondslag niet meer mag worden aangetast of, anders gezegd, voor de berekening van het te bereiken pensioen mag wat betreft de grondslagverlaging alleen rekening worden gehouden met toekomstige deelnemersjaren.

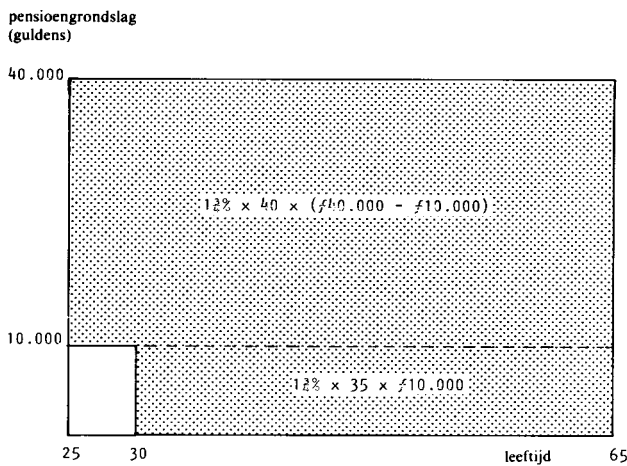
Ter illustratie het volgende voorbeeld: twee 55-jarige deelnemers A en B zijn op 30-jarige leeftijd toegetreden tot de pensioenplichtregeling, ieder met een pensioengrondslag van f. 10.000 die thans f. 40.000 bedraagt. Het volgend jaar besluit A voor de halve tijd te gaan werken met overeenkomende pensioengrondslag van f. 20.000. Voor B verandert niets. Op basis van het op dit moment geldende inkomen bedraagt het te bereiken pensioen van B: $(65-30) \times 1\frac{3}{4}\% \times f. 10.000 + 70\% \times (f. 40.000 - f. 10.000) = f. 6.125 + f. 21.000 = f. 27.125$ (zie figuur 2).

Bij consequente toepassing van het levensjarenbeginsel bedraagt het op 65-jarige leeftijd te bereiken pensioen op het moment, dat A 56 jaar wordt (pensioengrondslag f. 20.000): $(65-30) \times 1\frac{3}{4}\% \times f. 10.000 + 70\% \times (f. 20.000 - f. 10.000) = f. 6.125 + f. 7.000 = f. 13.125$ (zie figuur 3).

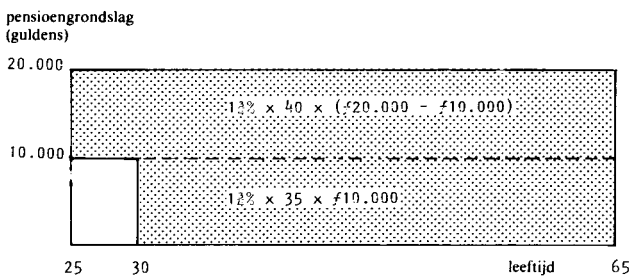
Wanneer evenwel overeenkomstig de voorstellen van de commissie met betrekking tot een pensioengrondslagdaling alleen met toekomstige deelnemersjaren rekening wordt gehouden, wordt van A het te bereiken pensioen: $(65-30) \times 1\frac{3}{4}\% \times f. 10.000 + 1\frac{3}{4}\% \times (65-25) \times (f. 40.000 - f. 10.000) + 1\frac{3}{4}\% \times (65-56) \times (f. 20.000 - f. 10.000) = f. 23.975$ (zie figuur 4).

Het voor A te bereiken pensioen in de laatste situatie staat, gezien beider arbeidsverleden, in redelijke verhouding tot dat van B, dat f. 27.125 bedraagt. Het te bereiken pensioen in de drie onderscheiden situaties is evenredig aan de gestipelde oppervlakken in de figuren 2, 3 en 4.

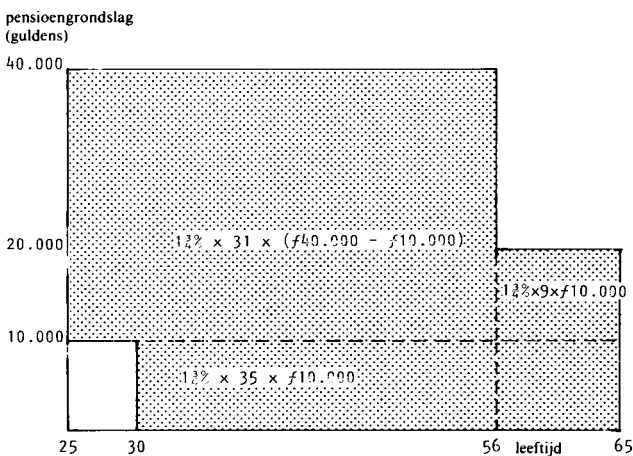
Figuur 2. Het te bereiken pensioen voor B volgens het levensjarenbeginsel



Figuur 3. Het te bereiken pensioen voor A volgens het levensjarenbeginsel



Figuur 4. Het te bereiken pensioen voor A volgens het levensjarenbeginsel, maar met behoud van verworven rechten



Het beeld verandert evenwel opmerkelijk wanneer rekening wordt gehouden met inflatie in de laatste 10 jaar vóór ingang van het pensioen. Stel, het inkomen van A en B stijgt in bedoelde 10 jaren met 105% (dat is bijna $7\frac{1}{2}\%$ per jaar) en de pensioengrondslag stijgt dienovereenkomstig, zodat deze voor B en A, op 65-jarige leeftijd respectievelijk f. 82.000 en f. 41.000 bedraagt. Het hierbij behorende te bereiken pen-

sioen bedraagt voor B: $(65-30) \times 1\frac{3}{4}\% \times f. 10.000 + 70\% \times (f. 82.000 - f. 10.000) = f. 56.525$ en voor A: $(65-30) \times 1\frac{3}{4}\% \times f. 10.000 + 70\% (f. 41.000 - f. 10.000) = f. 27.875$. Deze verhouding is gezien het arbeidsverleden van A en B naar onze mening weer veel minder redelijk. De commissie heeft deze casus evenwel niet in haar beschouwingen betrokken.

Een verhoging van de pensioengrondslag leidt volgens het levensjarenbeginsel tot een verhoging van het te bereiken pensioen over het volle aantal levensjaren (40). Terwijl bij een grondslagdaling het levensjarenbeginsel in zijn uitwerking — naar onze mening terecht — als onrechtvaardig wordt beschouwd, worden in het geval van grondslagverhoging doorgaans geen bedenkingen geuit. Een aantal promoties in de jaren vóór de 55-jarige leeftijd, of de omzetting van een gedeeltelijke dagtaak in een volle taak, kan leiden tot buitensporige pensioenuitkomsten. Het volgende voorbeeld licht een en ander toe.

Een 54-jarige deelnemer A is op 30-jarige leeftijd getreden tot de pensioenplichtregeling met een grondslag van f. 5.000, die thans f. 20.000 bedraagt. Het op dit moment te bereiken pensioen bedraagt: $(65-30) \times 1\frac{3}{4}\% \times f. 5.000 + 70\% \times (f. 20.000 - f. 5.000) = f. 3.062,50 + f. 10.500 = f. 13.562,50$. Wanneer de pensioengrondslag van A op 55-jarige leeftijd „opeens” f. 40.000 blijkt te zijn, bedraagt op grond daarvan voor A het te bereiken pensioen: $(65-30) \times 1\frac{3}{4}\% \times f. 5.000 + 70\% \times (f. 40.000 - f. 5.000) = f. 27.562,50$. Het verschil tussen het feitelijke pensioen in deze twee situaties op 65-jarige leeftijd is zowel absoluut als relatief nog belangrijk groter, omdat de inflatie de laatste 10 jaar gewoon doorgaat.

Ad. Er is sprake van een opmerkelijke asymmetrie in de pensioenopbouw van twee personen A en B die ieder 10 jaar deelnemer zijn, A van zijn 25e tot 35e jaar en B van zijn 55e tot 65e jaar. De pensioengrondslagontwikkeling van beiden is dezelfde, van f. 10.000 naar f. 20.000. Een zelfstandige bijvoorbeeld die vlak vóór zijn 55e verjaardag een BV opricht en directeur-werknemer wordt, bouwt in de daarop volgende 10 jaar een pensioen op ter grootte van: $10 \times 1\frac{3}{4}\% \times f. 10.000 + 70\% \times (f. 20.000 - f. 10.000) = f. 8.750$. Dit is bijna 44% van de laatste pensioengrondslag, terwijl iemand die reeds op 25-jarige leeftijd deelnemer wordt met 65 jaar een pensioen ontvangt van f. 14.000 bij een laatste pensioengrondslag van eveneens f. 20.000. De zelfstandige in dit voorbeeld kan het te bereiken pensioen nog belangrijk doen toenemen wanneer zijn aanvangssalaris op 54-jarige leeftijd „toevallig” wat aan de lage kant is.

De Commissie pensioenen heeft dit oneigenlijk gebruik van de pensioenwet werknemers ook wel voorzien en derhalve de eis gesteld, dat de toetredingsleeftijd ten hoogste 55 jaar mag zijn, de leeftijd waarvan in onze voorbeelden steeds sprake is. Naar onze mening geeft deze beperking tot 55 jaar nog ampele gelegenheid tot oneigenlijk gebruik (bij de aanvang van de pensioenplicht wordt geen leeftijds-grens gesteld volgens de voorstellen van de commissie. Voor velen biedt dit een — zij het eenmalig — bijzonder aantrekkelijk buitenkansje. De krekel en de mier!)

Werknemer A die van zijn/haar 25e tot 35e jaar deelnemer is, is heel wat minder fortuinlijk. A, die op 35-jarige leeftijd het pensioencircuit verlaat, krijgt als gevolg van het 65-X-systeem een minder dan tijdsevenredig pensioen, dat bovendien over de jaren tot de 65-jarige leeftijd niet is geïndexeerd.

Iedere gulden opgebouwd pensioen op 35-jarige leeftijd is bij een inflatie van $4\frac{3}{4}\%$ per jaar, 30 jaar later nog een kwartje waard. Alleen aan het eerstgenoemde bezwaar, het meekrijgen van een minder dan tijdsevenredig pensioen bij ontslag, wil de commissie tegemoet komen. Zij stelt voor bij ontslag in ieder geval een tijdsevenredige pensioenaanspraak te verlenen. Over het tweede bezwaar merkt de commissie cynisch op, dat het levensjarenbeginsel nu eenmaal de logische tegenhanger is van het indexeren van premievrije aanspraken en meent derhalve dat hiervoor

binnen de pensioenwet geen voorziening kan worden getroffen. Natuurlijk staat het ondernemingen en bedrijfstakken volledig vrij vrijwillig een regeling voor deze problematiek te treffen, zo stelt de commissie. Naar onze mening is dit een weinig bevredigende oplossing.

Ad. In een notitie inzake de pensioenplicht van het actuariel adviesbureau Brans en Co. krijgt het aspect der verevening ruime aandacht 4). De redenering komt erop neer dat de door de commissie voorgestelde landelijke verevening, ten einde de pensioenplicht met niet te grote kostenverschillen tussen ondernemingen en bedrijfstakken te kunnen uitvoeren, in het merendeel der gevallen een averechtse uitwerking zal blijken te hebben. De zwakkere ondernemingen zullen gaan betalen voor de sterkere en lager betaalden zullen gaan betalen voor hoger betaalden. Ondernemingen en bedrijfstakken met een (pensioentechnisch) ongunstige leeftijdsopbouw kunnen namelijk niet altijd worden aangemerkt als zwak (bijvoorbeeld sommige multinationals) en het hebben van een gunstige leeftijdsopbouw betekent anderzijds niet noodzakelijkerwijs sterk zijn (bijvoorbeeld de bij de Detam aangesloten bedrijven). In deze situatie steunen de zwakkere ondernemingen de sterkere. De solidariteit, die de commissie verkondigt, blijkt dikwijls in haar tegendeel te verkeren. Tegen de solidariteit indruisende aspecten van de pensioenwet werknemers zijn we in het voorgaande al verschillende keren tegengekomen.

Een alternatief: het puntenstelsel

Het is opmerkelijk, dat de Commissie pensioenen nauwelijks aandacht heeft gegeven aan andere pensioensystemen dan het levensjarenbeginsel 5). Het op dit moment in Nederland meest gangbare pensioensysteem, het dienstjarenbeginsel, wordt zonder enige argumentatie terzijde geschoven.

De schrijvers van dit artikel zijn nogal gecharmeerd van het zogenaamde puntenstelsel. Dit systeem, dat in verschillende Europese landen (Frankrijk, Zweden) op ruime schaal wordt toegepast, is in de uitvoering eenvoudig en in zijn uitwerking rechtvaardig. Dit is voldoende reden om er even bij stil te staan.

In het puntenstelsel wordt het te bereiken pensioen niet gerelateerd aan het laatst genoten inkomen, maar aan het inkomen op ieder moment gedurende de jaren waarover de pensioenopbouw plaatsvindt. Een deelnemer in een puntenpensioenregeling verwerft elk jaar een aantal pensioenpunten, welk aantal samenhangt met de verhouding van zijn/haar inkomen, Y_t , in dat jaar en een zogenaamd norminkomen, Y_t^* (dit kan bijvoorbeeld het gemiddelde inkomen van alle deelnemers zijn). Indien het jaarlijkse norminkomen correspondeert met a_t punten, dan verwerft deze deelnemer

gedurende zijn werkzame leven $\sum_{t=25}^{65} \frac{Y_t}{Y^*} \cdot a_t$ punten. Ieder

jaar wordt van degenen, die dan 65 jaar worden, vastgesteld hoeveel een pensioenpunt waard is. Reeds ingegane pensioenen kunnen zijn gekoppeld aan enig prijs- of loonindexcijfer.

In de vorige paragraaf zijn een aantal situaties geschetst, waarin de door de pensioencommissie voorgestelde regeling tot ongewenste en onbillijke uitkomsten leidt. Het puntenstelsel kent deze onvolkomenheden niet. Inkomensontwikkelingen, welke belangrijk afwijken van het normale patroon, leiden tot evenredige wijzigingen in de pensioenopbouw, terwijl zulks onder het levensjarenbeginsel tot buitensporige uitkomsten kan leiden. De noodzaak allerlei correcties uit te voeren en uitzonderingsregelingen te treffen, die de uitvoering bijzonder compliceren, doet zich derhalve bij het puntenstelsel niet voor.

Een deelnemer die in de jaren voorafgaand aan het pensioen een geringer inkomen en bijgevolg een geringere pensioengrondslag heeft, verwerft in die jaren eenvoudigweg een evenredig minder aantal pensioenpunten. Verdere

repercussies treden niet op. Evenzo leveren promoties (degradaties) alleen over de betreffende jaren meer (minder) pensioenpunten op en niet ook nog eens over de achterliggende dienstjaren of levensjaren. De situering van pensioenopbouwjaren in de tijd speelt ook geen rol meer. Een jaar met een bepaald reëel inkomen aan het begin van iemand's werkzame leven levert evenveel pensioenpunten op als datzelfde jaar gelegen aan het einde ervan. Ook deeltijdarbeid geeft geen enkel probleem: het aantal te verwerven pensioenpunten hangt immers rechtstreeks samen met het inkomen (tot een bepaald maximum). Indien een snelle rijping van het pensioensysteem gewenst (en mogelijk) is, kan tijdelijk met een leeftijdsafhankelijke norm worden gewerkt, die voor de hogere leeftijden meer pensioenpunten oplevert.

De pluriforme uitvoering kan, als een andere methode niet mogelijk is, bij het puntenstelsel gehandhaafd blijven, hoewel enige sanering van de huidige versnipperde uitvoering ons inziens voor de hand ligt. Bij invoering van het puntenstelsel zouden aan de reeds verworven rechten, volgens welk systeem ook, een aantal punten kunnen worden toegekend. Vanaf dat moment vindt jaarlijks bijschrijving plaats volgens het nieuwe puntensysteem.

Resumerend: het puntensysteem is eenvoudig in zijn uitvoering en voor alle betrokkenen begrijpelijk en inzichtelijk. Ook het overheids personeel en de zelfstandigen kunnen desgewenst betrekkelijk probleemloos onder deze regeling komen te vallen. Onbedoelde, ongewenste en onbillijke uitkomsten kunnen niet optreden omdat een directe relatie bestaat tussen betaalde premie en verworven pensioenrechten.

Slotopmerkingen en conclusies

Wellicht nog veel belangrijker dan de boven besproken inhoudelijke aspecten zijn de macro-economische gevolgen van het invoeren van de voorgestelde Pensioenwet werknemers. De commissie heeft hieraan geen enkele aandacht gegeven. Over de kosten die zijn verbonden aan de voorgestelde pensioenplichtregeling weten we zo goed als niets. Zij zullen vermoedelijk aanzienlijk zijn. In de eerste plaats moeten naar onze mening de voorstellen van de Commissie pensioenen inhoudelijk als zeer royaal worden aangemerkt. Vervolgens zal de belangrijke vergrijzing van de bevolking in de komende decennia de pensioenwet tot een kostbare aangelegenheid maken.

Het is wel haast triviaal om op te merken, dat de voorgestelde pensioenregeling in samenhang met andere voorzieningen van sociale zekerheid dient te worden beschouwd. Ook op dit terrein is sprake van vele zorgwekkende ontwikkelingen 6). Het aantal inactieven zal in de jaren tachtig verder stijgen en daarmee het bedrag der overdrachtsinkomens 7). Deze ontwikkelingen tenderen ernaar het beslag van de collectieve sector, in casu de sociale zekerheid, op de nationale middelen belangrijk te doen toenemen. Hierbij gevoegd een veelheid van andere maatschappelijke desiderata en het vooruitzicht dat de nationale middelen nauwelijks of niet zullen toenemen, of zelfs kunnen gaan afnemen in de komende jaren, lijkt realisering van de plannen van de Commissie pensioenen verder weg dan ooit.

4) Notitie inzake de pensioenplicht, Brans en Co., Amsterdam, januari 1980.

5) In navolging van de Commissie pensioenen heeft ook staatssecretaris De Graaff van Sociale Zaken zich uitgesproken voor het levensjarenbeginsel, zie *Nederlandse Staatscourant*, 5 november 1979, blz. 4.

6) *Meerjarenramingen sociale zekerheidsregelingen 1980*, Ministerie van Sociale Zaken, Den Haag, 1979.

7) Beschreven in *Maken wij er werk van?*, WRR-rapport nr. 13, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1977. De verwachte stijging van het aantal inactieven hangt onder meer samen met de sterke toeneming van het arbeidsaanbod in het komende decennium; zie CPB, *Omvang en samenstelling van het trendmatige arbeidsaanbod tussen 1975 en 2000*, Serie monografieën nr. 22.

De voorstellen van de Commissie pensioenen zijn niet alleen kostbaar (mogelijk prohibitief), maar ze zijn ook zeer ingewikkeld en weinig inzichtelijk, met name voor de verzekerden. Ook de kosten van de (administratieve) uitvoering zullen vermoedelijk nogal hoog uitvallen als gevolg van de omslachtige zogenaamde pluriforme uitvoeringsorganisatie, waaraan blijkbaar niet mag worden getornd (bijna vier jaar moest hierover worden onderhandeld). In hun uitwerking zullen de voorstellen van de commissie uiteindelijk dikwijls onredelijk en onbillijk blijken te zijn. Tegen deze achtergrond willen we de volgende aanbevelingen doen:

- nadere bestudering van het pensioensysteem als zodanig, waarbij ruime aandacht gegeven zou moeten worden aan het dienstjaren- en het puntenstelsel;
- nagaan of een minder kostbare nationale pensioenvoorziening mogelijk is. Hierbij valt te denken aan het verwijderen van systeemfouten, als gevolg waarvan ongewenste en onbillijke pensioenuitkomsten kunnen ontstaan. In de tweede plaats zou de norm „iedere werknemer heeft na 40 pensioenverzekeringsjaren op 65-jarige leeftijd recht op een ouderdomspensioen dat samen met de AOW-uitkering ongeveer 70% bedraagt van het laatst genoten bruto inkomen” kritisch moeten worden bekeken. De norm van 70% bruto betekent dikwijls ongeveer 90% netto.

Lagere percentages dienen naar onze mening zeker te worden overwogen;

- onderwijl kan men alvast oplossingen trachten te vinden voor de ernstigste tekortkomingen van de bestaande pensioensituatie. Te denken valt aan een aanvullende regeling voor degenen die naast de AOW geen enkele ouderdomsvoorziening hebben. Wat de zogenaamde pensioenbreuk betreft, zou bij verandering van werkgever in ieder geval een tijdsevenredig premievrij pensioen meegegeven moeten worden, dat geïndexeerd is tot ten minste het bedrag van de overrente;
- streven naar een eenvoudiger uitvoeringsorganisatie. Bundeling van pensioenfondsen heeft het bijkomende voordeel dat bij verandering van werkgever minder vaak de zogenaamde pensioenbreuk optreedt (men blijft immers bij hetzelfde pensioenfonds).

Afsluitend willen we opmerken, dat naar onze verwachting de door de Commissie pensioenen van de Stichting van de Arbeid voorgestelde Pensioenwet werknemers 1984 niet zal halen.

P. J. C. van Eekelen
J. B. Kuné