

Pensioennota

Middelmatig beter dan goed

Eind juni 1991 heeft het kabinet de lang verwachte pensioennota uitgebracht. Hierin maakt het zijn standpunt kenbaar over de aanvullende pensioenen. Het kabinet reageert zo op eerdere adviezen van de Emancipatieraad (ER) en de Sociaal-Economische Raad (SER).

In november 1987 vroeg het kabinet de SER en de ER advies over een aantal problemen rond de pensioenen:

- tot wiens verantwoordelijkheid dienen de aanvullende pensioenen te worden gerekend: overheid of sociale partners? Welke rechtsgronden zijn er voor overheidsingrijpen op dit gebied;
- de 'oude' pensioenproblematiek: hoe kan de pensioenbreuk definitief uit de wereld worden geholpen. Is de kwaliteit van de huidige regelingen voldoende (grijze vlekken). Is er nog een pensioenplicht nodig voor de werknemers die niet onder een pensioenregeling vallen (witte vlekken);
- de 'nieuwe' pensioenproblematiek: in hoeverre moeten de regelingen worden aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen en/of is bijstelling van de huidige wetgeving in dit kader gewenst?

De ER bracht over deze materie advies uit in april 1989, de SER in november 1990. Bij deze adviezen en de thans uitgebrachte pensioennota is dankbaar gebruik gemaakt van de onderzoeksresultaten van de Pensioenkamer inzake de witte en grijze vlekken op pensioengebied¹. De Tweede Kamer zal de pensioennota najaar 1991 behandelen.

Hoofdpijnen pensioennota

Met als uitgangspunt de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners voor de aanvullende pensioenen worden in de pensioennota de volgende wettelijke maatregelen voorgesteld:

- iedere deelnemer krijgt een recht op waardeoverdracht bij wisseling van pensioenregeling;

- parttimers mogen niet langer uitgesloten worden van een pensioenregeling maar moeten een evenredige pensioenopbouw krijgen;
- wanneer er een nabestaandenpensioen is, moet dit ook gelden voor ongehuwd samenwonenden;
- overbruggingsuitkeringen ter compensatie van het ontbreken van een AOW-uitkering bij pensioenering voor 65 jaar vallen niet langer onder de beschermende bepalingen van de Pensioen en Spaarfondsenwet (PSW);
- iedere deelnemer krijgt recht op een flexibele pensioeneringsleeftijd tegen actuariële verrekening;
- het verbod op doorberekening van de structurele delen van de AOW-uitkering in aanvullende pensioenen wordt ingetrokken;
- informatieverstrekking aan deelnemers over opgebouwde pensioenaanspraken wordt verplicht.

Aanvullend op deze wettelijke maatregelen zou de Stichting van de Arbeid het bedrijfsleven moeten aanbevelen in die sectoren waar geen pensioenregeling bestaat deze als nog in te voeren. Bovendien wil het kabinet met de Stichting van de Arbeid overleg voeren over het ontwikkelen van een nieuwe pensioennorm. Deze pensioennorm moet rekening houden met zaken als de maatschappelijke trend tot individualisering maar ook met de noodzaak tot kostenbeheersing.

Als elementen van die pensioennorm noemt het kabinet:

- toepassen van de middelloonregeling met jaarlijkse aanpassing van de opgebouwde rechten;
- ten hoogste waardevastheid van de ingegane pensioenen;
- het bieden van keuzemogelijkheden in pensioenregelingen;
- flexibele pensioeneringsleeftijd.

Vervolgens stelt het kabinet dat de overheid aansluiting moet zoeken bij de ontwikkelingen in de marktsector: de positie van de overheid als werkgever is in dit verband geen andere dan die van de werkgevers in de marktsector.

Nieuwe dimensie

In de adviesaanvraag van november 1987 wordt als rechtvaardigingsgrond voor overheidsingrijpen genoemd de situatie waarin de sociale partners hun verplichtingen op pensioengebied zouden verzaken. De overheid moet in dat geval opkomen

voor de structureel zwakkere partij. Deze rechtsgrond staat beslist niet meer centraal in de pensioennota: gezien de keuze van de middelloonregeling wil de overheid nu juist in het geweer komen als de sociale partners het te fraai maken. Het kabinet heeft in het kader van de tussensbalans "een nieuwe dimensie" toegevoegd, namelijk de noodzaak tot kostenbeheersing. Terughoudendheid moet worden betracht bij de verdere "verfraaiingen van de aanvullende pensioenen". Als hoedster van het algemeen belang dient de overheid nadere (maximum)normen en grenzen stellen. De primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners wordt hiermee duidelijk begrensd. Als middelloon de pensioennorm wordt, betekent dit een achteruitgang voor vrijwel alle deelnemers aan een eindloonregeling (ruim 72% van de deelnemers). "Het middelloonstelsel zou een ernstige aantasting zijn van de arbeidsvoorwaarden" aldus J.A.M. Reynen, voorzitter van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds (Abp) bij de presentatie van het jaarverslag van het Abp². De nieuwe dimensie betekent volgens de pensioennota dat iedere verbetering van de pensioenregeling, inclusief eventuele inhaalmanoeuvres voor vrouwelijke deelnemers, niet mag leiden tot premieverhoging maar dient te worden gefinancierd uit de ruimte die ontstaat door de overgang van een eindloon- naar een middelloonsysteem.

Oude pensioenproblematiek

Pensioenplicht

Het kabinet constateert in de pensioennota dat er bij SER en ER geen eensluidende opvattingen bestaan over de noodzaak van een pensioenplicht, die zou voorschrijven dat in principe iedere werknemer vanaf zijn 25ste jaar verplicht deelneemt in een pensioenregeling. Het ontbreken van een pensioenregeling in een bedrijf(stak) is geen statisch gegeven: na verloop van tijd gaan de meeste bedrijven alsnog over op een pensioenregeling. Bovendien past een pensioenplicht niet bij de contractvrijheid die in het arbeidsovereenkomstenrecht geldt, aldus de pensioennota.

1. *Pensioenkaart van Nederland*, Den Haag 1989; *Werknemers en werkgevers zonder pensioenregeling nader beschouwd*, Pensioenkamer, Den Haag, 1990.

2. *Volkskrant*, 3 juli 1991.

Daarom sluit het kabinet zich aan bij het meerderheidsadvies van de SER: geen enkele vorm van pensioenplicht maar een beroep op het bedrijfsleven de laatste witte vlekken weg te werken (volgens de nota gaat het om ruim 6% van de werknemers boven 25 jaar). Het kabinet stelt daarom voor de Pensioenkamer op te heffen. Deze werd immers ingesteld om te zijner tijd de pensioenplicht uit te voeren. De Verzekeringskamer houdt toezicht op de pensioenfondsen. Het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering, oorspronkelijk ingesteld om de invoering van een pensioenplicht financieel te ondersteunen, blijft gehandhaafd met een nieuwe doelstelling: de voortzetting van pensioenopbouw van werklozen die ouder zijn dan 40 jaar.

Pensioenbreukmaatregelen

Conform het advies van de SER stelt het kabinet voor de werknemer bij wisseling van pensioenregeling wettelijk een recht op waardeoverdracht toe te kennen. Nadere rekenregels zullen in overleg met sociale partners worden opgesteld: deze regels behoeven vervolgens de goedkeuring van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken, gehoord de Verzekeringskamer. Uitdrukkelijk wijst de nota hierbij op het belang dat de overheid heeft als werkgever en financier van het Abp, 's lands grootste pensioenfonds. Het recht op waardeoverdracht zal evenwel niet voor oude gevallen gelden, al doet de overheid, in aansluiting op het SER-advies een beroep op sociale partners zoveel mogelijk te bevorderen dat ook oude rechten kunnen worden overgedragen. Dit is met name voor herintredende vrouwen van belang. Naar de mening van het kabinet kan het wettelijk recht op waardeoverdracht in combinatie met het voorschrift tot gelijke behandeling van slapers³ en gepensioneerden bij toeslagverlening (Wet Nypels/Groenman) er voor zorgen dat pensioenverlies door pensioenbreuk zich nauwelijks meer zal voordoen. De Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen wijst erop dat het door het kabinet voorgestane middelloonsysteem waardeoverdrachten, die er juist op gericht zijn om ook het carrière-element in het pensioen veilig te stellen overbodig zal maken. De simultane voorkeur van het kabinet voor middelloonsysteem en waardeoverdracht laat zich dan ook moeilijk rijmen⁴.

Nieuwe pensioenproblematiek

Flexibilisering

De maatschappelijke ontwikkelingen geven het kabinet reden te streven naar een systeem van flexibele pensionering. Dit zou als alternatief kunnen dienen voor vut-regelingen. Hoewel het de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners op dit gebied erkent, acht het kabinet het dringend gewenst de trend van dalende arbeidsparticipatie van ouderen om te buigen. Daartoe zou een deeltijd-vut in combinatie met een flexibele pensioneringsleeftijd de thans geldende volledige vut moeten gaan vervangen. De huidige vut-regelingen keren, onafhankelijk van het aantal dienstjaren doorgaans 80% van het laatstverdiende loon uit vanaf gemiddeld 60 jaar. Hierbij wordt de pensioenopbouw voortgezet. Bij een actuariel gekort vervroegd pensioen ingaand vanaf 60 jaar wordt de pensioenopbouw niet voortgezet. Dit pensioen is tevens afhankelijk van het aantal deelnemersjaren en is mogelijk gehavend door in het verleden opgelopen pensioenbreuken, die zich niet meer laten helen. Het vervroegd ouderdomspensioen zal daarom aanzienlijk lager uitvallen dan de huidige vut-uitkeringen. De nota noemt een kortingspercentage van 8 per jaar verlaging van de pensioenleeftijd. De overbruggingsuitkering die het kabinet voorstelt ter compensatie van het ontbreken van een AOW-uitkering voor het 65ste jaar is beperkter dan een vut-uitkering. Het is daarbij de vraag of het buiten de PSW brengen van de overbruggingsuitkering de flexibele pensionering vergemakkelijkt. Het kabinet wil voorts dat de regelingen meer rekening gaan houden met de individuele wensen van de deelnemers, zoals mogelijkheid tot keuze tussen een nabestaandenpensioen en een hoger of eerder ingaand ouderdomspensioen.

Deregulering

Vooruitlopend op structurele verbeteringen van de aanvullende pensioenen is in de jaren zeventig de AOW-uitkering verhoogd tot het niveau van het minimumloon. Verboden is toen deze structurele verhogingen in mindering te brengen op de aanvullend pensioenen. Van dit kortingsverbod kan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dispensatie verlenen indien de pensioenregeling reeds aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Een daarvan is dat de regeling voor-

ziet in een ouderdomspensioen van om en nabij 70% van het eindloon. Een andere is dat er een behoorlijke aanpassing van de ingegane pensioenen moet zijn. Duidelijk is dat middelloonregelingen niet op voorhand aan deze kwaliteitseisen zullen voldoen. In het kader van de deregulering stelt het kabinet voor het kortingsverbod op te heffen. Dit is in tegenstelling tot het SER-advies dat erop wijst dat het dispensatiebeleid positief werkt op de ontwikkelingen van de aanvullende pensioenen.

Conclusie

Had de adviesaanvraag aan de SER en Emancipatieraad nog de intentie van 'hoe kunnen de aanvullende pensioenen verbeterd en uitgebreid worden', de reactie van het kabinet op de uitgebrachte adviezen lijkt meer geïnspireerd te zijn door het motto: 'zijn de pensioenen niet te goed en kan het daarom niet wat minder?' De worst van flexibele pensionering die daarbij wordt voorgehouden lijkt meer bot dan vlees te bevatten. De in het algemeen weinig enthousiaste reacties op deze nota van zowel de werkgevers als werknemersorganisaties zijn veelzeggend. De positie die het kabinet in de nota als werkgever ten opzichte van het Abp lijkt te hebben ingenomen, zal daaraan mede debet zijn. Het is de vraag of overgang van een eindloon- naar een middelloonsysteem leidt tot een evenwichtiger verdeling van pensioenresultaten, zoals de nota stelt. Is het werkelijk mogelijk het pensioenstelsel te *verbeteren* door middel van een herverdeling van bestaande inspanningen in plaats van vergroting van de financiële inspanningen? De op het eerste gezicht gunstige pensioenresultaten die uit het vergelijkend onderzoek van de Pensioenkamer naar voren komen zijn gebaseerd op een volledige deelnemers-tijd die in de praktijk slechts weinigen realiseren (14% in 1987)⁵. Niet veel bedrijven of bedrijfstakken zullen snel geneigd zijn hun goede regeling in te ruilen voor een middelmatige.

A.J. Temminck Tuinstra

De auteur is secretaris van de Pensioenkamer. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

3. Deelnemer met premievrije rechten.

4. Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen, *Eerste reactie Pensioennota*, 26 juni 1991.

5. A.J. Tuinstra, Overbelasting van pensioenfondsen, *ESB*, 30 januari 1991, blz. 135-137.