

Deel 68-1991-3

---

# Het Verzekerings-Archief

---

Wetenschappelijk orgaan van het  
verzekeringsbedrijf

## Het Verzekerings-Archief

Uitgave van het Verbond van Verzekeraars in Nederland

*Redactie*: Mr. E. Oosterhoff, hoofdredacteur, Mr. J. Borgesius, P. J. M. Köbben, Prof. Drs. W. C. A. Kok, Mr. A. R. Leemreis, Drs. W. J. T. Rijkelijhuizen, Mr. R. A. Salomons, Mr. L. A. E. Suermondt, Prof. Mr. J. H. Wansink en Prof. G. W. de Wit.

*Secretaris*: Mevr. Mr. W. H. Meijer.

*Adres en administratie*:

Postbus 990 – 2501 CZ  
Groothertoginnelaan 8 – 2517 EG  
Den Haag. Tel.: 070-3614731

Verschijnt viermaal per jaar.

Het Verzekerings-Archief is een onafhankelijk blad. Artikelen en verdere inhoud geven niet noodzakelijk de mening weer van de uitgever.

### Inhoud

Korte samenvattingen van de in dit nummer opgenomen artikelen ....	173
R. A. H. SCHREURS, Cyclische patronen in het rendement van beleggingen van binnenlandse levensverzekeraars? .....	175
MR. W. P. M. THIJSEN, Het SER-advies pensioenproblematiek, een 'tussenbalans' in de discussie over pensioenen .....	209
MR. R. A. SALOMONS, Anticiperen op 7.17 langs een omweg .....	241
Boekbespreking .....	247

# HET SER-ADVIES PENSIOENPROBLEMATIEK, EEN 'TUSSENBALANS' IN DE DISCUSSIE OVER PENSIOENEN

*door*

MR. W. P. M. THIJSEN<sup>1</sup>

In 1967 is in Nederland in het kader van de beleidsvorming met betrekking tot de sociale zekerheid een discussie gestart over het pensioenstelsel<sup>2</sup>. Deze discussie leidt langs een lange weg van rapporten, adviesaanvragen, overlegcircuits en kamerdebatten<sup>3</sup> eind 1990 naar het Advies pensioenproblematiek van de Sociaal Economische Raad (SER)<sup>4</sup>. Het Advies pensioenproblematiek staat centraal in dit artikel. Het advies is al op enkele plaatsen in de vakliteratuur integraal besproken<sup>5</sup>.

Nadat het kader waarin het advies moet worden geplaatst in onderdeel 1 is aangegeven, schets ik in onderdeel 2 de historische ontwikkeling van een tweetal 'hot issues' die ook in het advies aan de orde komen. Deze hot issues zijn de pensioenplicht en de pensioenbreuk. In onderdeel 3 richt ik de blik op de toekomst. In dit onderdeel komt een aantal aspecten van flexibilisering en individualisering van de aanvullende pensioenregelingen aan de orde.

*1. Het SER-advies pensioenproblematiek in het licht van de ontwikkelingen na de interimmaatregel pensioenbreuk van 1987.*

Het Advies pensioenproblematiek is door de Sociaal Economische Raad (SER) op 16 november 1990 vastgesteld. De bij het advies horende advies-

1 Mr. W.P.M. Thijssen is Hoofd Juridische Zaken van Delta Lloyd Pensioenen, onderdeel van Delta Lloyd Levensverzekering N.V. Met dank aan mr. L.F. Kleiterp, Hoofd Juridische Zaken van Delta Lloyd Levensverzekering N.V., en drs. B.F. Hoogsteen, stafmedewerkster opleidingen bij de Nederlandse Vereniging van Makelaars in Assurantiën en Assurantieadviseurs, voor hun commentaar op het concept van dit artikel. De tekst voor dit artikel is afgesloten per 1 juni 1991.

2 SER-advies 1970/05 (Eerste advies over de programmering van de sociale zekerheid op middellange termijn) en de adviesaanvraag van 20 november 1967, afgedrukt als bijlage I bij SER-advies 1970/05.

3 Voor een overzicht: SER-advies 1985/22, blz. 7-31.

4 SER-advies 1990/23.

5 Namelijk door E. Lutjens, Advies Sociaal Economische Raad over pensioenproblematiek, Pensioen Advies 1991, nr. 1, blz. 10-14; SER-advies pensioenproblematiek, Tijdschrift voor Pensioen vraagstukken 1991, blz. 5-10 en van dezelfde auteur Pensioenproblematiek, Sociaal Maandblad Arbeid 1991, blz. 110-119; J. Los, SER-advies inzake pensioenproblematiek verschenen, Tendensen 35 (1991), blz. 12-13.

aanvraag, in pensioenland wel aangeduid als de 'Brede adviesaanvraag', dateert van 26 november 1987<sup>6</sup>. De SER heeft bijna drie jaar nodig gehad om zijn advies te kunnen vaststellen. Het was in de opvatting van de SER nodig om het onderzoek van de Pensioenkamer naar de zogenaamde grijze vlekken<sup>7</sup> en de evaluatie van de Stichting van de Arbeid (STAR) van de interimmaatregel pensioenbreuk<sup>8</sup> af te wachten, alvorens een advies kon worden gegeven<sup>9</sup>. Met de term 'interimmaatregel pensioenbreuk' wordt de wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) per 1 augustus 1987 bedoeld. Met de wijziging is beoogd, in afwachting van de eventuele invoering van een algemene wettelijke pensioenplicht, tot een oplossing van de pensioenbreukproblematiek te komen.

Het advies dat de SER het licht heeft doen zien, kan worden beschouwd als het sluitstuk van de discussie over de zogenaamde oude pensioenproblematiek. Onder de 'oude pensioenproblematiek' wordt het probleem van de witte en de grijze vlekken verstaan, het geheel ontbreken van een pensioenregeling of het, gezien de maatschappelijke ontwikkelingen, ontoereikend zijn van een pensioenregeling. Naar de witte en de grijze vlek is door de Pensioenkamer onderzoek verricht. Dit onderzoek heeft in een aantal rapporten van de Pensioenkamer geresulteerd<sup>10</sup>. Ook de pensioenbreukproblematiek wordt onder het verzamelbegrip 'oude pensioenproblematiek' geschaard. Ten aanzien van de pensioenbreukproblematiek wordt in het SER-advies de hiervoor genoemde evaluatie van de STAR geanalyseerd<sup>11</sup>.

6 De adviesaanvraag is als bijlage 2 bij SER-advies 1990/23 opgenomen. De inhoud van deze adviesaanvraag is verkort weergegeven in Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken 1988, blz. 19 en in dezelfde jaargang van dit tijdschrift becommentarieerd door E.P. de Jong, blz. 34-37.

7 Dit onderzoek is gepubliceerd onder de titel Pensioenkaart van Nederland, uitgave van de Pensioenkamer, 1989.

8 Maatregelen tegen de pensioenbreuk 1985-1988, Evaluatie aanbeveling Stichting van de Arbeid en Onderzoek Pensioenkamer, uitgave van de STAR 1989. Met de term 'interimmaatregel pensioenbreuk' wordt bedoeld op de wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet in 1987 ter voorkoming van pensioenbreuk bij wisseling van werkgever; zie onder andere SER-advies 1985/22 (Advies interimmaatregel pensioenbreuk); P.A. Nouwen, Pensioenverlies door pensioenbreuk, Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken 1987, blz. 3-5; J.A. Benders, Maatregelen tegen de pensioenbreuk, Sociaal Maandblad Arbeid 1987, blz. 50-58; E. Lutjens, Wijziging Pensioen- en spaarfondsenwet, Tijdschrift voor verenigingen, vennootschappen en stichtingen 1987, blz. 68-71; G.V. Smittenaar, De Pensioen- en spaarfondsenwet gewijzigd, De Beursbengel 1987, blz. 426-427 en 482-483 en N. Mol, Pensioenen, deel I, Kluwer/VNO 1990, blz. 110-115.

9 SER-advies 1990/23, blz. 5-6.

10 Witte vlekken op pensioengebied en Witte vlekken op pensioengebied per bedrijfstak, uitgaven van de Pensioenkamer 1987 en Pensioenkaart van Nederland, uitgave van de Pensioenkamer 1989. Zie voor een kritische bespreking onder andere G.J.H. Verstegen, Witte vlekken op Pensioengebied, Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken 1987, blz. 32-34 en A.J. Tuinstra, De pensioenkaart van Nederland, Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken 1990, blz. 2-5.

11 SER-advies 1990/23, blz. 37-43.

In het hoofdstuk over de nieuwe pensioenproblematiek geeft de SER advies over mogelijke toekomstige ontwikkelingen op pensioengebied. Die ontwikkelingen hebben zowel betrekking op de wijze van uitvoering van de aanvullende pensioenregelingen als de inhoud van die regelingen<sup>12</sup>.

In het laatste gedeelte van het advies geeft de SER korte beschouwingen over een aantal (technische) deelonderwerpen<sup>13</sup>.

De oude pensioenproblematiek kan wat de SER betreft als afgehandeld worden beschouwd. Wat de nieuwe pensioenproblematiek betreft: in pensioenland gloort een verre horizon van meer flexibele uittreding uit het arbeidsproces<sup>14</sup>.

## *2. De oude pensioenproblematiek.*

Hoewel de oude pensioenproblematiek afgehandeld lijkt te zijn, behandel ik een tweetal onderwerpen vanuit de historische kontekst. Voor een goed begrip van het SER-advies is het noodzakelijk van de ontwikkelingen vanaf 1967 op de hoogte te zijn. In 2.1. en 2.2. ga ik achtereenvolgens in op de ontwikkelingen rond het al dan niet invoeren van een wettelijke pensioenplicht en op de pensioenbreukproblematiek.

### *2.1. Géén wettelijke pensioenplicht.*

De geschiedenis van de discussie over het al dan niet tot stand brengen van een wettelijke pensioenplicht vangt aan bij de 'Nota van 30 oktober 1969 van de Commissie Sociale Verzekering van de Stichting van de Arbeid voor het bestuur inzake het pensioenvraagstuk'<sup>15</sup>. In de nota is het standpunt weergegeven dat de in de Stichting van de Arbeid (STAR) vertegenwoordigde werkgevers destijds ten aanzien van de pensioenproblematiek innamen. Uit de nota blijkt dat men 'van werkgeverszijde... grote waarde' hecht 'aan hetgeen in het bedrijfsleven op pensioengebied reeds tot stand kwam, aan de groei-elementen die deze ontwikkeling blijkt te bevatten en aan de gezindheid die daaruit spreekt'<sup>16</sup>. Van werkgeverszijde gaat men er niettemin van uit dat een wettelij-

12 Zie SER-advies 1990/23, blz. 53.

13 SER-advies 1990/23, blz. 92v.

14 Over flexibele pensionering onder andere P. van Yperen, Geëmancipeerd, flexibel pensioen, Weekblad voor fiscaal recht 1986, blz. 882-887; P.J. Bezemer, Pensioen, VUT en flexibele pensionering in financieel en sociaal-economisch perspectief, Economisch Statistische Berichten 1988, blz. 1031-1034; C. Petersen, Determinanten van flexibele pensionering, Economisch Statistische Berichten 1988, blz. 1138-1141; A.J. Tekstra, Flexibel uit het arbeidsproces treden, Ars Aequi 1988, blz. 719-723 en recent W.P.M. Thijssen, Reflector 1991, nr. 3, blz. 41-43.

15 Opgenomen als bijlage VI bij SER-advies 1970/05.

16 Bijlage VI bij SER-advies 1970/05, blz. VI/2.

ke pensioenplicht dient te worden ingevoerd, omdat, aldus de werkgevers, 'een adequate pensioenvoorziening voor alle werknemers... zowel in maatschappelijk als in economisch opzicht van groot belang is'<sup>17</sup>. Het ideale ouderdomspensioen zou bij 40 dienstjaren op leeftijd 65 moeten ingaan. Het zou 70% van het laatstgenoten bruto arbeidsinkomen moeten bedragen. Tevens zou in een adequate weduwen- en wezenvoorziening moeten worden voorzien<sup>18</sup>. Het bovenomschreven werkgeversstandpunt werd door de werknemers in grote lijnen gesteund<sup>19</sup>. Een soortgelijke norm voor een 'goede' pensioenvoorziening was overigens al in 1967 geformuleerd door de Advies-Commissie voor Personeelfondsen<sup>20</sup>.

De SER gaat in zijn Eerste advies over de programmering van de sociale verzekering op middellange termijn<sup>21</sup> summier op het onderwerp 'verbetering van de pensioenvoorzieningen' in. De SER constateert dat werkgevers en werknemers beginselovereenstemming hebben bereikt over de invoering van een wettelijke aanvullende pensioenvoorziening. De SER is van mening dat verbetering van de AOW en de AWW voorrang heeft boven de invoering van een wettelijke pensioenplicht. 'Voor de vooropstelling van een structurele verhoging van de A.O.W.- /A.W.W.- uitkeringen pleit... de overweging dat de uitwerking van het beginsel van een verplichte aanvullende pensioenvoorziening voor werknemers nog de nodige tijd zal vergen'<sup>22</sup>. De SER kon destijds niet weten hoezeer zijn gelijk zou blijken.

Nadat de SER zijn advies had vastgesteld heeft de STAR een viertal interimrapporten vastgesteld over de wijze van realisering van een wettelijke pensioenplicht.

In het *eerste* interimrapport van 20 april 1971 stellen werkgevers en werknemers dat er een wettelijke pensioenplicht moet komen voor alle werknemers<sup>23</sup>. Financiering van de wettelijke aanvullende pensioenregeling zou moeten plaatshebben op basis van een kapitaaldekkingssysteem<sup>24</sup>. Deze financieringswijze houdt in dat voor iedere individuele werknemer gedurende de arbeidszame fase een financiële reserve wordt gevormd die voldoende groot is

17 Bijlage VI bij SER-advies 1970/05, blz. VI/5-6 en VI/2.

18 Bijlage VI bij SER-advies 1970/05, blz. VI/3.

19 Zulks blijkt op diverse plaatsen in de Nota, zie met name de blz. VI/4-VI/8 van bijlage VI bij SER-advies 1970/05.

20 Namelijk in de brochure Pensioenkosten zijn arbeidskosten. Een poging richting te geven aan het streven naar verbetering van ondernemingspensioenregelingen, 's-Gravenhage, 1967, blz. 15-18.

21 Advies van 20 maart 1970, nr. 1970/05.

22 SER-advies 1970/05, blz. 17-18.

23 Eerste interimrapport inzake het pensioenvraagstuk, blz. 2. De Commissie Pensioenen van de STAR heeft haar advies reeds op 17 februari 1971 gepubliceerd.

24 Eerste interimrapport, blz. 5-6.

om de pensioenen waarop krachtens de wettelijke regeling recht bestaat daadwerkelijk uit te keren<sup>25</sup>. De uitvoering van de wettelijke pensioenregeling zou op de al bestaande pluriforme wijze kunnen geschieden, namelijk door bedrijfs- en ondernemingspensioenfondsen en levensverzekeringmaatschappijen<sup>26</sup>. Van belang is voorts dat – om pensioenverlies bij wisseling van werkkring te voorkomen – voor een wettelijke pensioenregeling op basis van een levensjarensysteem werd geopteerd<sup>27</sup>.

Op basis van het pensioenakkoord in de STAR, waarvan het eerste interim-rapport de weergave is, heeft de STAR op 27 juni 1975 een *tweede* interim-rapport vastgesteld<sup>28</sup>. In dit tweede interimrapport wordt ingegaan op de uitvoeringsorganisatie van de pensioenplicht. In het rapport wordt de oprichting van een Pensioenkamer bepleit met als belangrijke taken:

- het adviseren van (destijds) de Minister van Sociale zaken over de invoering en de opzet van de pensioenplicht;
- het coördineren van de uitvoering van de wettelijke pensioenregeling door de diverse pensioenuitvoerders; en
- het uitoefenen van toezicht op de uitvoerende instanties en het fungeren als beroepsinstantie in geschillen met betrekking tot de pensioenplicht<sup>29</sup>.

Verder wordt in het rapport onder andere ingegaan op de oprichting van een rest-bedrijfspensioenfonds waaraan die bedrijven zouden moeten deelnemen, die niet al onder een ander bedrijfspensioenfonds vallen<sup>30</sup>.

In het *derde* interimrapport van 22 december 1977 inzake het pensioen-vraagstuk wordt de wettelijke pensioenregeling in hoofdlijnen uitgewerkt<sup>31</sup>. Het rapport gaat uit van het drie-lagenstelsel. Dit stelsel houdt in dat de wettelijke pensioenregeling een aanvulling geeft op het aan de AOW of de AWW te ontleen pensioen tot een bepaald maximum in aanmerking te nemen salaris. In het rapport is een schema opgenomen waarin het drie-lagenstelsel wordt weergegeven<sup>32</sup>. Dit schema is bij dit artikel opgenomen als schema 1.

In het concept *vierde* interimrapport van december 1979 inzake het pen-

25 Zie P.M. Tulfer, *Pensioenen*, Kluwer, Deventer, 1986, blz. 171-172.

26 Eerste interimrapport, blz. 6-10, vgl. blz. 21-22.

27 Eerste interimrapport, blz. 3, zie tevens blz. 19-20.

28 Het Tweede interimrapport inzake het pensioenvraagstuk, uitgave van de STAR, 1975.

29 Deze taken, en ook de overige voorgestelde taken van de Pensioenkamer, zijn genoemd in het Tweede interimrapport op blz. 1-5.

30 Tweede interimrapport, blz. 6.

31 Uitgave van de STAR, 1977. Het rapport is al op 14 april 1977 verschenen.

32 Zie blz. 8 van het rapport en vgl. B. Wessels, *Over oude en nieuwe pensioenproblemen*, *Ars Aequi* 1988, blz. 709-711.

sioenvraagstuk wordt de wettelijke pensioenplicht in 152 bladzijden in detail uitgewerkt<sup>33</sup>. Wat de keuze voor het levensjarenbeginsel betreft, benadrukt de STAR dat deze keuze als voordeel heeft dat de pensioenplicht zich uitstrekt over de periode vóór de invoering van de pensioenplicht<sup>34</sup>. Voor het kostenaspect is van groot belang of -gegeven deze keuze- een zuiver final pay, een gemitigeerd (zuiver) final pay of een standaard final pay systeem voor de opbouw moet worden gehanteerd. Een zuiver final pay systeem relateert het op te bouwen pensioen aan het feitelijk laatstgenoten salaris. Het gemitigeerd (zuiver) final pay systeem gaat uit van een middeling van het salaris over de laatste jaren voor de ingang van het pensioen. Met een standaard final pay systeem wordt een systeem bedoeld waarbij van een fiktieve loonontwikkeling wordt uitgegaan<sup>35</sup>. De Commissie Pensioenen van de STAR, die het concept rapport heeft opgesteld, heeft een 'lichte voorkeur' voor een gemitigeerd final pay systeem. Een van de argumenten die de Commissie aanvoerde is dat de wettelijke pensioenplicht, uitgaande van deze keuze, het best in de bestaande pensioenregelingen in te passen zou zijn<sup>36</sup>. Omdat de STAR niet tot een eensluidend oordeel kon komen ten aanzien van de exakte invulling is het vierde interimrapport nooit definitief vastgesteld. Daarmee werd de invoering van een wettelijke pensioenplicht op de lange baan geschoven.

Op 9 juni 1982 werd door de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer L. de Graaf, een door mevrouw C.I. Dales, staatssecretaris in het tweede kabinet Van Agt, opgestelde nota over het pensioenvraagstuk bij de Tweede Kamer ingediend<sup>37</sup>. Deze nota wordt tot op heden de 'Nota Dales/De Graaf' genoemd<sup>38</sup>. Uit de brief die de nota begeleidde blijkt dat de Minister er van uitging dat nog in 1982 door de Kamer een keuze zou kunnen worden gemaakt ten aanzien van het aan een wettelijke pensioenplicht ten grondslag te leggen systeem<sup>39</sup>. Dan volgt een ommezwaai!

Uit overleg tussen Minister De Graaf en de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat wat de pensioenplicht betreft de keuze wordt gemaakt voor een pensioenregeling op basis van dienstjaren in plaats van levensjaren, maar dan wel met indexatie van de aan de regeling te ontleen

33 Uitgave van de STAR van december 1979. Het concept-rapport heeft overigens 28 bijlagen!

34 Concept vierde interimrapport, blz. 11.

35 Concept vierde interimrapport, blz. 14-16.

36 Concept vierde interimrapport, blz. 63.

37 Over het in de nota ten aanzien van de pensioenplicht ingenomen standpunt: B. Madlener, Nota Dales en pensioenplicht een haalbare zaak?, Het Verzekerings-Archief 1983, blz. 210-214.

38 Zie voor de nota en de begeleidende brief TK 1981-1982, 17 473, nr. 1 en 2.

39 TK 1981-1982, 17 473, nr. 1, blz. 1.



pensioenrechten. De Vaste Commissie was van mening dat de politiek deze beslissing moest nemen, omdat was gebleken dat binnen de STAR geen overeenstemming kon worden bereikt om tot vaststelling van het vierde interimrapport te komen<sup>40</sup>. Met het nemen van die beslissing kwam vast te staan dat indien tot invoering van een wettelijke pensioenplicht zou worden overgegaan, de verplichte regeling een dienstjarenregeling met op enigerlei wijze indexatie van pensioenrechten zou zijn. Het besluit om tot invoering van een pensioenplicht op basis van de gemaakte keuze over te gaan, werd echter niet genomen. Van belang is namelijk dat de Minister en de Vaste Kamercommissie het er over eens waren dat de primaire verantwoordelijkheid voor de aanvullende pensioenen bij de sociale partners lag, omdat pensioenen onderdeel van arbeidsvoorwaarden zijn<sup>41</sup>.

Op 20 januari 1984 richt Staatssecretaris De Graaf een adviesaanvraag aan de SER ten aanzien van een 'interimmaatregel pensioenbreuk'<sup>42</sup>. Een interimmaatregel: uit die woordkeus blijkt dat nog steeds aan de invoering van een wettelijke pensioenplicht werd gedacht. Dat blijkt overigens ook uit de adviesaanvraag zelf. Onder het hoofd 'Randvoorwaarden voor een interimmaatregel pensioenbreuk' stelt de staatssecretaris dat de interimmaatregel moet 'passen in het perspectief van een pensioenplicht gebaseerd op een dienstjarenstelsel met indexatie'<sup>43</sup>. In zijn Advies interimmaatregel pensioenbreuk van 25 oktober 1985 laat de SER zich niet uit over de wenselijkheid van een wettelijke pensioenplicht. De Raad geeft slechts een uitgebreide weergave van de discussie die over de invoering van een pensioenplicht is gevoerd vanaf 1967<sup>44</sup>.

Op 26 november 1987 richt Staatssecretaris De Graaf wederom een uitgebreide adviesaanvraag aan de SER over de pensioenproblematiek<sup>45</sup>. De 'centrale vraagstelling' in deze adviesaanvraag is of 'het marktmechanisme op het terrein van de aanvullende pensioenen' dient 'te worden vervangen door enigerlei vorm van overheidsingrijpen'<sup>46</sup>. De vraag of nog wel tot invoering van een wettelijke pensioenplicht moet worden overgegaan, wordt na een discussie van bijna 20 jaar ten principale gesteld. Redenen voor het invoeren

40 Over de achtergrond van de gemaakte keus: B. Madlener, Nota Dales en pensioenplicht een haalbare zaak?, Het Verzekerings-Archief 1983, blz. 211-212.

41 Zie TK 1983-1984, 17 473, nr. 6. Het overleg is weergegeven in SER-advies 1985/22 (Advies interimmaatregel pensioenbreuk).

42 De adviesaanvraag is als bijlage 2 afgedrukt bij SER-advies 1985/22 en is besproken in de Stcrt. van 30 november 1987, nr. 231 (Is overheidsingrijpen bij pensioenen nodig?).

43 Aldus de adviesaanvraag, zie SER-advies 1985/22, blz. 99.

44 SER-advies 1985/22, blz. 7-33.

45 Afgedrukt als bijlage 2 in SER-advies 1990/23, blz. 111-137.

46 Aldus de adviesaanvraag, zie SER-advies 1990/23, blz. 112-113.

van een pensioenplicht zouden in de opvatting van de staatssecretaris kunnen zijn:

- ongelijkheidscompensatie; en
- te verwachten externe effecten.

Ongelijkheidscompensatie kan grond voor de invoering van een wettelijke pensioenplicht zijn wanneer werknemers als structureel zwakkere partij in het arbeidsvoorwaardenoverleg met werkgevers er niet in slagen een adequaat pensioenstelsel te realiseren. Externe effecten zouden reden voor de invoering van een wettelijke pensioenplicht kunnen zijn wanneer – bijvoorbeeld – de omvang van de collectieve lasten zou afnemen of emancipatoire doelstellingen met de invoering van een wettelijke pensioenplicht zouden zijn gediend<sup>47</sup>. Een emancipatoire doelstelling die tot het invoeren van een pensioenplicht aanleiding zou kunnen geven, is het bevorderen van de economische zelfstandigheid van de vrouw. Door de pensioenrechten van vrouwelijke werknemers te verbeteren, wordt een grotere zelfstandigheid van de vrouw in de post-actieve levensfase gerealiseerd<sup>48</sup>.

De SER neemt in het Advies pensioenproblematiek<sup>49</sup> een verdeeld standpunt in ten aanzien van het al dan niet invoeren van een wettelijke pensioenplicht. Wat de ongelijkheidscompensatie betreft merkt de SER op dat 'het in de eerste plaats de taak en verantwoordelijkheid van sociale partners' is 'om op basis van een geïntensiveerde beleidsinspanning tot oplossingen te komen'<sup>50</sup>. Een meerderheid van de Raad wijst de invoering van een wettelijke pensioenplicht af. Dit deel van de Raad komt aan de hand van het zogenaamde Witte en Grijs onderzoek van de Pensioenkamer tot de conclusie dat invoering van een wettelijke pensioenplicht niet meer noodzakelijk is<sup>51</sup>. Een minderheid van de Raad meent daarentegen dat 'wettelijke ondersteuning... noodzakelijk is om een sluitende oplossing te bewerkstelligen'<sup>52</sup>. Geen werknemer mag verstoken blijven van een 'goede aanvullende pensioenvoorziening'. Uit deze minderheidsopvatting volgt dat een wettelijke pensioenplicht tot stand zou moeten komen. De pensioenplicht zou moeten worden gerealiseerd door in het Burgerlijk Wetboek een bepaling op te nemen die – globaal

47 Aldus de adviesaanvraag, zie SER-advies 1990/23, blz. 113-120.

48 Eveneens de adviesaanvraag, zie SER-advies 1990/23, blz. 119.

49 Advies van 16 november 1990, nr. 1990/23.

50 SER-advies 1990/23, blz. 48.

51 SER-advies 1990/23, blz. 50-51.

52 Vgl. 'Overheid moet discriminatie in pensioenen ronduit verbieden', Stcrt. 1991, nr. 93, blz. 9, linker kolom.

weergegeven – inhoudt dat een werkgever verplicht is een aanvullende pensioenverzekering te sluiten voor zijn werknemer die overeenkomt met de in de betrokken of een vergelijkbare bedrijfstak gebruikelijke pensioenregeling<sup>53</sup>.

Het kabinetsstandpunt inzake het SER-advies wordt halverwege 1991 verwacht. Mij dunkt dat het kabinet er goed aan doet het meerderheidsstandpunt van de SER over te nemen. De geringe resterende omvang van de witte vlek rechtvaardigt de invoering van een wettelijke pensioenplicht naar mijn mening niet.

In het kader van de zogenaamde Tussenbalans<sup>54</sup> gaat het kabinet in op het pensioenstelsel. Opgemerkt wordt dat 'de regering binnenkort' zal 'reageren op het SER-advies op pensioenen'<sup>55</sup>. In de Tussenbalans wordt aangekondigd dat de regering invoering van een stelsel van flexibele pensionering zal bepleiten. Gedacht wordt aan pensionering tussen de 63-jarige en de 67-jarige leeftijd. Over de invoering van een wettelijke pensioenplicht wordt in de Tussenbalans niet gerept<sup>56</sup>.

## 2.2. *Pensioenbreukproblematiek opgelost?*

In dit onderdeel beschrijf ik de historische ontwikkelingen rond twee vormen van pensioenverlies die tot 1 augustus 1987 aan het ontstaan van een pensioenbreuk konden bijdragen. De twee bedoelde vormen van pensioenverlies zijn:

- pensioenverlies dat kon ontstaan ten gevolge van het feit dat de aan de oude werkgever te ontlelen ontslagaanpakken minder bedroegen dan de op basis van tijdsevenredigheid berekende pensioenen;
- pensioenverlies dat kon ontstaan ten gevolge van het feit dat de oude werkgever geen toeslagen op het ingegane pensioen van een zogenaamde slaper-gepensioneerde toekende<sup>57</sup>.

De hoofdoorzaak van pensioenbreuk is uiteraard gelegen in het feit dat de nieuwe werkgever geen pensioenaanspraken toekent over dienstjaren die een werknemer bij een andere werkgever heeft doorgebracht. Ook deze vorm van pensioenbreuk is in 1987 en de jaren daarna bestreden, waarbij initiatieven

53 SER-advies 1990/23, blz. 51-52. Vgl. de samenvatting van het advies op blz. 103-104.

54 TK 1990-1991, 21 988.

55 TK 1990-1991, 21 998, nr. 2, blz. 33.

56 TK 1990-1991, 21 998, nr. 2, blz. 7 en 33-34; nr. 4 blz. 7, 12, 50 en 51 en nr. 5, blz. 18-19, 28 en 85-86.

57 Pensioenverlies ontstaan ten gevolge van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of verschillen in de pensioenregeling van oude en nieuwe werkgever blijft in dit artikel buiten beschouwing.

vanuit het bedrijfsleven een doorslaggevende rol hebben gespeeld. Ter verduidelijking van pensioenverlies ontstaan door financieringsachterstand wordt uitgegaan van de situatie waarin een werknemer verkeert die van baan wisselt, zijn pensioengevend inkomen ziet verdubbelen en *met* zijn nieuwe werkgever exakt dezelfde pensioenregeling overeenkomt als hij met zijn oude werkgever overeengekomen was. De bij de oude en de nieuwe werkgever geldende pensioenregeling is een regeling volgens het eindsalarissysteem. Alle overige omstandigheden zijn gelijk. In het bij dit onderdeel opgenomen schema 2 wordt de situatie waarin deze werknemer verkeert weergegeven.

De Commissie Sociale Verzekering van de STAR signaleert in haar nota van 30 oktober 1969 al het probleem dat 'de bestaande regelingen leemten' vertonen 'waarbij met name gedacht kan worden aan het pensioenverlies dat ontstaat bij verandering van dienstbetrekking, hetgeen de arbeidsmobiliteit kan schaden'<sup>58</sup>. De SER geeft in zijn eerste Advies over de programmering van de sociale verzekering op middellange termijn aan dat 'voor vele post-actieven... het pensioeninkomen onvoldoende is'. De Raad geeft echter voorrang aan structurele verbetering van de uitkeringen krachtens de AOW en de AWW boven verbetering van de aanvullende pensioenvoorzieningen omdat deze verbetering 'nog de nodige tijd zal vergen'. Deze passage uit het advies heeft echter niet specifiek betrekking op de pensioenbreukproblematiek, maar op de pensioenproblematiek in het algemeen. Op deze plaats is het van belang te konstaten dat grote waarde werd gehecht aan een snelle verbetering van de inkomenssituatie van ouderen, ook van degenen die reeds recht hadden op een uitkering krachtens de AOW. Verhoging van de AOW-uitkering lag dan ook voor de hand<sup>59</sup>. Het Pensioenakkoord in de STAR, weergegeven in het eerste interimrapport van de STAR, houdt een principiële stellingname in ten aanzien van de oplossing van de pensioenbreukproblematiek: wanneer het levensjarenbeginsel wordt gehanteerd, kan geen pensioenbreuk meer ontstaan in verband met het wisselen van werkgever<sup>60</sup>.

In het concept vierde interimrapport van de STAR wordt op de hiervoor door mij genoemde oorzaken van pensioenbreuk ingegaan. De STAR constateert dat de arbeidsmobiliteit wordt belemmerd ten gevolge van pensioenbreuk bij wisseling van dienstverband. De STAR geeft aan dat er twee

58 Nota van 30 oktober 1969 van de Commissie Sociale Verzekering van de Stichting van de Arbeid voor het bestuur inzake het pensioenvraagstuk, afgedrukt als bijlage VI bij SER-advies 1970/5.

59 SER-advies 1970/05, blz. 18.

60 Eerste interimrapport, blz. 3.

mogelijkheden zijn voor de oplossing van de pensioenbreukproblematiek, namelijk toepassing van:

- het levensjarenbeginsel; of
- van de indexatiemethode bij salaris-diensttijd-regelingen.

De indexatiemethode houdt in dat 'de pensioenaanspraken van zowel de aktieven als van de zg. slapers... jaarlijks' worden 'aangepast'. Voor de aktieven is deze aanpassing gebaseerd op de feitelijke loonontwikkeling. Voor de slapers vindt aanpassing plaats via indexatie van de opgebouwde aanspraken op grond van bijv. een 'gemiddelde loonontwikkeling'. Het levensjarenbeginsel houdt, aldus het rapport, in dat 'de pensioenaanspraken van de aktieven jaarlijks' worden 'aangepast', maar dan ook naar rato van *alle* verstreken jaren, waar deze ook zijn doorgebracht. Om te voorkomen dat het arbeidsverleden moet worden bijgehouden, wordt aangenomen dat elke deelnemer vanaf de 25-ste verjaardag werknemer is geweest. De (evenredige) aanspraken van de slapers worden dan niet aangepast'. De STAR stelt dat wél een keuze moet worden gemaakt: 'Hoewel beide systemen een bevredigende oplossing kunnen bieden, zullen ze naast elkaar leiden tot onoverkomelijke frikties'<sup>61</sup>. De belangrijkste friktie is dat toepassing van de indexatiemethode te zamen met het levensjarenbeginsel er toe kan leiden dat de aanspraken van aktieve deelnemers aan de regeling zowel ten gevolge van indexering als ten gevolge van aanpassing van de lonen op basis van de prijsontwikkeling verhoogd worden. Dubbele compensatie was niet de bedoeling<sup>62</sup>.

Toen bleek dat in de STAR geen overeenstemming kon worden bereikt om te komen tot de definitieve vaststelling van het vierde interimrapport, is in de Tweede Kamer een motie ingediend om, in afwachting van verdere ontwikkelingen rond de invoering van de pensioenplicht, een interimoplossing te bewerkstelligen voor de pensioenbreukproblematiek<sup>63</sup>. Naar aanleiding van deze motie heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken met de Commissie Pensioenen van de STAR overlegd en gevraagd te rapporteren over een mogelijke interimoplossing voor de pensioenbreukproblematiek<sup>64</sup>.

61 Concept vierde interimrapport, blz. 10-11.

62 In het kader van de behandeling van de initiatiefwet Nypels is dubbele compensatie als onbedoeld neveneffect van toepassing van het levensjarenbeginsel aanvaard, zie de Nota van Wijziging van 12 juni 1989, TK 1988-1989, 16 225, nr. 9, blz. 13; vgl. de opvatting van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid terzake, TK 1989-1990, 16 225, nr. 16, blz. 3.

63 Namelijk de motie van 13 november 1980 van Nijpels en Weijers, TK 1980-1981, 16 400, hoofdstuk XV, nr. 22.

64 TK 1981-1982, 17 473, nr. 1-2, blz. 29.

Naar aanleiding van dit verzoek is het 'Concept-Rapport van de Commissie Pensioenen van de Stichting van de Arbeid, inzake een interimoplossing voor de pensioenbreuk bij wisseling van dienstbetrekking' opgesteld<sup>65</sup>. Uitgangspunten van de commissie bij de advisering waren dat:

- een interimoplossing voor de pensioenbreukproblematiek spoedig in werking zou kunnen treden;
- met een interimoplossing niet tevens een definitieve keuze voor het levensjarensysteem of het eindsalaris-systeem met indexatie van slapersrechten zou worden gemaakt; en dat
- de oplossing van de pensioenproblematiek geen omvangrijke kostenstijging voor het bedrijfsleven mee zou mogen brengen<sup>66</sup>.

De belangrijkste conclusies van de commissie waren - globaal weergegeven - dat:

- in geval van ontslag voor de pensioendatum tijdsevenredige pensioenrechten zouden moeten worden meegegeven; en dat
- voor zover op ingegane pensioenen van actief gepensioneerden toeslagen in verband met inflatie worden gegeven, overeenkomstige toeslagen ook aan slaper-gepensioneerden zouden moeten worden toegekend voor zover de voor het toekennen van toeslagen beschikbaar gestelde middelen dat zouden toelaten<sup>67</sup>.

De staatssecretaris, mevrouw Dales, had in antwoord op een daartoe strekkende vraag van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd haar standpunt ten aanzien van een interimmaatregel pensioenbreuk aan de Tweede Kamer kenbaar te maken<sup>68</sup>. Aan deze toezegging voldeed de staatssecretaris met het opstellen van de hiervoor al genoemde nota Dales/De Graaf.

In de nota Dales/De Graaf wordt een beleidsvoornemen aangekondigd tot een interimmaatregel te komen<sup>69</sup>. De interimmaatregel zou onder meer 'kunnen bestaan uit:

- a. het verlenen van evenredige aanspraken bij ontslag;

65 Het Concept-Rapport is afgedrukt als bijlage 1 bij de nota Dales/De Graaf, TK 1981-1982, 17 473, nr. 1-2, blz. 29-36.

66 TK 1981-1982, 17 473, nr. 1-2, blz. 29.

67 TK 1981-1982, 17 473, nr. 1-2, blz. 31 en 32.

68 TK 1981-1982, 17 473, nrs. 1-2, blz. 3.

69 Hierover B. Madlener, Nota Dales en pensioenplicht een haalbare zaak?, Het Verzekerings-Archief 1983, blz. 214-215.

- b. een indexatie van bevroren aanspraken...;
- ...
- d. een gelijke behandeling van wel en niet aansluitend aan het deelnemerschap gepensioneerden bij het verlenen van toeslagen...;
- ...
- f. het wegnemen van formele wettelijke belemmeringen voor reserve-overdrachten<sup>70</sup>.

Van de genoemde formele wettelijke belemmeringen voor waarde-overdracht was de belangrijkste dat in ieder afzonderlijk geval ontheffing nodig was van het in de PSW opgenomen afkoopverbod<sup>71</sup>. Het zou vanuit financieel perspectief niet onverantwoord zijn de onder a genoemde regeling in te voeren omdat de meerkosten mee zouden vallen, namelijk 5% voor eindloonregelingen gefinancierd volgens het 65-x-systeem en slechts 0,5% in geval van premiefinanciering. Het 65-x-systeem houdt in dat (verhogingen van) een toegezegd pensioen worden gefinancierd door periodieke inkoop van een evenredig deel van het pensioen<sup>72</sup>. Ook de meerkosten van de onder d genoemde regeling zouden bij het ongewijzigd voortzetten van het toeslagenbeleid aanvaardbaar zijn, namelijk op de lange duur 30% van de kosten gemaakt voor het verlenen van toeslagen op ingegane pensioenen<sup>73</sup>.

Naar aanleiding van de nota Dales/De Graaf en de verdere discussie in het parlement is een enquête gehouden onder pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen om inzicht te verkrijgen in de financiële consequenties van de in de nota gesuggereerde beleidsvoornemens. Uit de gehouden enquête werd door staatssecretaris De Graaf de conclusie getrokken dat met de interimmaatregel de hiervoor genoemde beleidsvoornemens uit de nota Dales/De Graaf zouden moeten worden gerealiseerd<sup>74</sup>. In de literatuur is door Van der Smeede een voorzichtiger standpunt ingenomen. Deze auteur verdedigde in 1983 de volgende stelling: 'De voorstellen van de Nota Dales zijn 2,5 maal zo duur als de voorstellen van de Stichting van de Arbeid'. Gedoeld wordt op de voorstellen van de STAR in het vierde interimrapport<sup>75</sup>. Op 20 januari 1984 richt

70 Nota Dales/De Graaf, TK 1981-1982, 17 473, nr. 1-2, blz. 21.

71 Zie de artt. 32, lid 4 jo. 29 van de PSW volgens de tot 1 augustus 1987 geldende tekst.

72 L.G.M. Stevens en P. van Yperen, Kernpunten van pensioen, Kluwer, Deventer, 1987, blz. 73-74.

73 TK 1981-1982, 17 473, nr. 1-2, blz. 24 en 26.

74 Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Commissie Pensioenen van de STAR van 17 november 1983, afgedrukt in SER-advies 1985/22, blz. 110.

75 R. van der Smeede, Nota Dales en pensioenplicht een haalbare zaak?, Het Verzekerings-Archief 1983, blz. 220.

staatssecretaris De Graaf een adviesaanvraag Interimmaatregel pensioenbreuk aan de SER. In de aanvraag vraagt de staatssecretaris het oordeel van de SER over een interimmaatregel pensioenbreuk 'die de volgende elementen bevat:

1. Het geven van een voorschrift tot verlening van evenredige premievrije aanspraken bij ontslag, voor ontslaggevallen, gelegen na inwerkingtreding van de interimmaatregel.
2. Het geven van een voorschrift tot gelijke behandeling van alle niet-actieve deelnemers op het punt van toeslagverlening.
3. Het versoepelen van procedures voor zover nodig voor de realisering van initiatieven vanuit het bedrijfsleven die gericht zijn op stimulering van reserve-overdracht bij tussentijdse beëindiging van de deelneming<sup>76</sup>.

De SER adviseerde in zijn Advies interimmaatregel pensioenbreuk<sup>77</sup> positief over een wettelijke regeling die zou inhouden dat bij ontslag voor de pensioendatum (tijds)evenredige aanspraken zouden moeten worden meegegeven. Affinanciering zou -zodanig- moeten kunnen plaatshebben 'volgens dezelfde methodiek en in hetzelfde tempo als de financiering van de pensioenaanspraken van de actieve deelnemers in de betrokken pensioenregeling'<sup>78</sup>. Ten aanzien van een wettelijke regeling voor gelijke behandeling bij het geven van toeslagen adviseerde de SER positief ten aanzien van de gelijke behandeling van actief-gepensioneerden en slaper-gepensioneerden. De SER was echter van mening dat voor de slapers niet in een wettelijke regeling moest worden voorzien gezien de financiële consequenties van een dergelijke maatregel en mede gezien de problemen die voor de levensjarenregelingen zouden ontstaan<sup>79</sup>. Een probleem dat zou kunnen ontstaan in geval van indexering van het achterbalkon gedurende de periode tussen ontslag en de pensioendatum is dat deels overcompensatie voor inflatie kan worden verkregen. Deze situatie kan zich voordoen wanneer een volgende werkgever een regeling volgens het levensjarensysteem toezegt.

Het SER-advies heeft geresulteerd in de bekende wijziging van de PSW per 1 augustus 1987<sup>80</sup>. Deze wetswijziging hield onder meer in:

- de verplichting tot het toekennen van een tijdsevenredig ouderdomspensioen in geval van ontslag vóór de pensioendatum met de mogelijkheid van geleidelijke affinanciering tussen de ontslagdatum en de pensioendatum;

76 Aldus de adviesaanvraag, afgedrukt als bijlage 2 bij SER-advies 1985/22, blz. 103.

77 SER-advies 1985/22.

78 SER-advies 1985/22, blz. 55, vgl. blz. 90-91.

79 SER-advies 1985/22, blz. 61-69, vgl. blz. 91-92.

80 TK 19 638.



– de gelijke behandeling bij het geven van toeslagen op ingegane pensioenen van slapers – en actief-gepensioneerden; en – onder stringente voorwaarden de mogelijkheid van waarde-overdracht van de ene naar een andere pensioenuitvoerder<sup>81</sup>.

Aan de wijziging van de PSW in 1987 ga ik in dit artikel verder voorbij, aan de wijziging is in de literatuur voldoende aandacht besteed<sup>82</sup>. Vermeldenswaard als aktuele ontwikkeling is wél dat recent in de Tweede Kamer een wetsvoorstel is aangenomen op grond waarvan de gelijke behandeling van slapers met actief-gepensioneerden bij het verlenen van toeslagen verplicht wordt. Het betreft hier de initiatiefwet Nypels/Groenman, die momenteel bij de Eerste Kamer in behandeling is<sup>83</sup>. Ten gevolge van het aannemen van deze initiatiefwet wordt een van de voorstellen uit de nota Dales/De Graaf in gewijzigde vorm alsnog gerealiseerd.

De pensioenbreukproblematiek hoort thans grotendeels tot het verleden omdat het bedrijfsleven in samenwerking met pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen in het kader van de Stichting Dienstverlening Samenwerkingsverband een groot circuit voor waarde-overdracht in het leven heeft geroepen, waarbij de meeste grote werkgevers en pensioenfondsen zijn aangesloten<sup>84</sup>. Zo is de Stichting Dienstverlening Samenwerkingsverband onder andere samenwerkingsovereenkomsten aangegaan met de Stichting Dienstverlening Levensjarenpensioenfondsen, het Spoorwegpensioenfonds en het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds<sup>85</sup>.

In de Brede adviesaanvraag van 26 november 1987 werd opnieuw aandacht besteed aan de pensioenbreukproblematiek. Geconstateerd werd dat de circuits voor waarde-overdracht waarschijnlijk geen volledige oplossing kunnen bewerkstelligen. De staatssecretaris, de heer de Graaf, suggereert twee oplossingen:

- een wettelijke regeling voor de gelijke behandeling van slapers en gepensioneerden bij het geven van toeslagen; of
- een verbod op toepassing van het levensjarenbeginsel om te bereiken dat op indexatie wordt overgestapt<sup>86</sup>.

81 Zie het huidige art. 8 PSW en art. 9 van de Regelen verzekeringsovereenkomsten PSW.

82 Zie nt. 8.

83 Zie Kamerstukken 16 225.

84 De oprichtingsovereenkomst is afgedrukt als bijlage 10 bij SER-advies 1985/22, blz. 151-174.

85 Voor een overzicht van het netwerk van circuits: J. Los, Pensioenbreuk verder aangepakt, Tendensen 33 (1990), blz. 2-3.

86 Zie de brede adviesaanvraag als afgedrukt in SER-advies 1990/23, blz. 127-128.

De SER komt in zijn Advies pensioenproblematiek tot een andere mogelijke oplossing dan door de staatssecretaris in de adviesaanvraag voorgesteld. De Raad maakt daarbij onderscheid tussen 'oude gevallen', de situatie waarin in het verleden pensioenbreuk is opgetreden, en 'nieuwe gevallen'. Voor de oude gevallen dringt de Raad er bij de sociale partners op aan alsnog tot zelf-regulering te komen. De STAR zou een dringende aanbeveling tot de sociale partners en de pensioenuitvoerders moeten richten aan waarde-overdracht mee te werken waar dat mogelijk is. Omdat inmiddels de hiervoor genoemde initiatiefwet Nypels/Groenman in de Tweede Kamer was aangenomen, kon de SER voor de oude gevallen waarvoor waarde-overdracht niet mogelijk is stellen dat de initiatiefwet Nypels/Groenman een oplossing biedt. Voor nieuwe gevallen zou de resterende pensioenbreukproblematiek kunnen worden opgelost door verdere 'uitbouw, stroomlijning en vereenvoudiging van het netwerk van circuits en samenwerkingsovereenkomsten voor waarde-overdracht'<sup>87</sup>. Aangenomen kan worden dat de pensioenbreukproblematiek voor de politiek na het realiseren van het wettelijk recht op waarde-overdracht tot het verleden behoort.

### *3. De nieuwe pensioenproblematiek.*

Stond in het vorige deel van dit artikel de historische ontwikkeling van een tweetal cruciale onderwerpen in de pensioendiscussie centraal, in dit onderdeel wordt voor een aantal onderwerpen de blik op de toekomst gericht<sup>88</sup>. In 3.1. wordt op enkele onderwerpen ingegaan die te maken hebben met het flexibiliseren van pensioenregelingen<sup>89</sup>. In 3.2. komen individualiserings-tendensen aan de orde. In dit artikel wordt overigens onder flexibilisering verstaan het afstemmen van pensioenregelingen op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de vergrijzing en de roep om het verruimen van de uitvoeringsmogelijkheden van aanvullende pensioenregelingen. Onder individualisering wordt verstaan het afstemmen van de inhoud van een pensioenregeling op de behoefte van een individuele deelnemer<sup>90</sup>. Het onderscheid wordt in de literatuur overigens niet altijd gemaakt. Volledigheid wordt niet nagestreefd. In de woorden van de SER: 'De mogelijkheden van flexibili-

87 SER-advies 1990/23, blz. 49-50.

88 Vgl. G.W. de Wit, Nota Dales en pensioenplicht een haalbare zaak?, Het Verzekerings-Archief 1983, blz. 247-248.

89 Voor een uitgebreide algemene beschouwing: E. Lutjens, Pensioenvoorzieningen voor werknemers, diss. 1989, blz. 720-749.

90 Anders: Pensioenbulletin 1991, blz. 21.

sering/individualisering van pensioenregelingen laten zich... niet uitputtend beschrijven<sup>91</sup>.

### *3.1. Flexibilisering van pensioenregelingen.*

In het kader van de flexibilisering van pensioenregelingen ga ik in 3.1.1. in op de functie van de AOW voor het stelsel van aanvullende pensioenregelingen. Voorts wordt in 3.1.2. een eventuele verruiming van het stelsel van uitvoeringsmogelijkheden van pensioenregelingen aan de orde gesteld. In 3.1.3. behandel ik de idee tot liberalisering van het afkoopverbod.

#### *3.1.1. De rol van de Algemene Ouderdomswet in een stelsel voor flexibele pensionering.*

In de hiervoor al aangehaalde nota van 30 oktober 1969 van de Commissie Sociale Verzekering van de STAR voor het bestuur inzake het pensioenvraagstuk wordt gesteld dat verbetering van de pensioenpositie van ouderen op korte termijn het best zou kunnen worden gerealiseerd door verbetering van de aan de AOW te ontnemen rechten. De commissie stelde voor tot structurele verhogingen van de AOW-uitkering over te gaan, en een vakantietoeslag in te voeren. De voorgestelde verbeteringen zouden niet mogen leiden tot verlaging van de rechten die aan een aanvullende pensioenregeling zouden kunnen worden ontleend. Er zou een paraplubepaling moeten worden opgenomen die zou moeten inhouden dat bij de vaststelling van de franchise geen rekening met de hiervoor genoemde verbeteringen zou mogen worden gehouden<sup>92</sup>.

De SER onderschreef in zijn eerste advies over de programmering van de sociale verzekering op lange termijn dat een snelle verbetering van de pensioenpositie van ouderen zou kunnen worden bereikt door verhoging van de AOW. De SER was van mening dat aan de structurele verhogingen voorrang zou moeten worden gegeven<sup>93</sup>. Naar aanleiding van de hiervoor globaal weergegeven voorstellen zijn de AOW-uitkeringen per 1 januari 1970 met 3%, per 1 januari 1971 met 2%, per 1 januari 1972 met 1% en per 1 januari 1973 met 4% verhoogd. Deze verhogingen worden structurele verhogingen genoemd<sup>94</sup>. De vakantietoeslag is per 1 mei 1970 in de AOW opgenomen<sup>95</sup>.

91 SER-advies 1990/23, blz. 71. Enkele andere aspecten worden kort behandeld door W.P.M. Thijssen, *Reflector* 1991, nr. 3, blz. 41-43.

92 Aldus de genoemde nota, afgedrukt als bijlage VI bij SER-advies 1970/05, blz. VI/1-VI/2. De paraplubepaling is thans als art. 72 in de AOW opgenomen. Over de betekenis van art. 72 AOW: SER-advies 1990/23, blz. 80-82.

93 SER-advies 1970/05, blz. 17-18.

94 Zie aant. 1 bij art. 9 AOW in de reeks Sociale Verzekeringswetten, deel 4 (AOW/AWW), losbl. editie, Kluwer.

95 Namelijk bij Wet van 9 juli 1970, Stbl. 1970, nr. 350. Zie thans de artt. 28-33 AOW.

De laatste jaren wordt de AOW in verband met de te verwachten demografische ontwikkelingen ter discussie gesteld. Met name de vergrijzing zou tot gevolg hebben dat de premiedruk bij ongewijzigde instandhouding van de huidige wetgeving sterk zal toenemen. Door Bolhuis en Vossers is aan de hand van een rekenmodel en bepaalde veronderstellingen een schatting gemaakt van de kosten van de totale oudedagsvoorziening (premie ingevolge de AOW en premie voor de aanvullende pensioenregelingen) tot in het jaar 2030. In 2030 zouden deze kosten 35% van de totale loonsom bedragen. Voor het jaar 1990 werd een percentage van 18 geraamd<sup>96</sup>. Ook andere auteurs schetsen sombere scenario's ten aanzien van de toekomst van de AOW<sup>97</sup>.

In theorie zijn diverse oplossingen voor de te verwachten problemen mogelijk. Een mogelijke oplossing is het verlagen van de uitkeringen. Zo heeft de Commissie Financiering Oudedagsvoorzieningen (de 'commissie Drees') de suggestie geuit de AOW-uitkering voor alleenstaanden drastisch te verlagen<sup>98</sup>. Verlaging van de uitkeringen kan tot gevolg hebben dat de aan de aanvullende pensioenregelingen te ontlene aanspraken worden verhoogd, omdat de franchise in veel pensioenregelingen rechtstreeks is gerelateerd aan de uitkeringsrechten krachtens de AOW<sup>99</sup>. In dat geval heeft verlaging van de aan de AOW te ontlene uitkeringen een verhoging van de lasten uit hoofde van de aanvullende pensioenregelingen tot gevolg. Een vorm van privatisering dus! Een andere wijze van besparing op de AOW-uitkeringen zou kunnen worden gerealiseerd door de pensioengerechtigde leeftijd tot (bijvoorbeeld) 66 jaar te verhogen<sup>100</sup>. Ook deze mogelijkheid is door de Commissie Drees gesuggered<sup>101</sup>. Een andere mogelijkheid, ten gevolge van de Oort-wetgeving reëel geworden, is het uitbreiden van de premieplicht over de AOW-uitkering. Deze mogelijkheid is ook door de Commissie Drees genoemd<sup>102</sup>. Een laatste mogelijkheid die ik noem is de mogelijkheid de AOW-uitkering in meer of mindere mate inkomensafhankelijk te maken. In termen van de Commissie Drees: de uitkering zou negatief inkomensafhankelijk kunnen worden gemaakt om de

96 E. A. Bolhuis en W.J. Vossers, De financiering van de oudedagsvoorziening, Economisch Statistische Berichten 1987, blz. 146-147.

97 Zie onder andere F.A.J. van den Bosch, De ontwikkeling van de AOW-premiedruk in de toekomst: kanttekeningen bij het Rapport van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, Sociaal Maandblad Arbeid 1988, blz. 377 en de daar aangehaalde literatuur.

98 Gespiegeld in de tijd, de AOW in de toekomst, Rapport van de Commissie Financiering Oudedagsvoorzieningen, 1987, blz. 81-82 en 122-125; vgl. W. Drees, De AOW in de volgende eeuw, Beleid en Beheer Pensioenen 1988, nr. 6, blz. 7.

99 In dezelfde zin: C. Petersen, De AOW in de toekomst, Economisch Statistische Berichten 1988, blz. 265.

100 Vgl. P.V. Vente, Vergrijzing en de financiering van het ouderdomspensioen, Het Verzekerings-Archief 1987, blz. 53.

101 Gespiegeld in de tijd, blz. 128-131.

102 Gespiegeld in de tijd, blz. 125-126.

totale uitkeringslasten te drukken. De introductie van negatieve inkomensafhankelijkheid van de AOW-uitkering zou tot gevolg hebben dat de uitkering kan worden verlaagd indien de AOW-gerechtigde over andere inkomensbronnen naast de uitkering krachtens de AOW beschikt<sup>103</sup>. Een belangrijke beleidsmatige vraag die daarbij moet worden gesteld is of inkomen uit hoofde van een aanvullende pensioenregeling tot korting zou moeten leiden. In geval de keuze zou worden gemaakt voor korting van de AOW-uitkering met inkomen uit hoofde van een aanvullende pensioenregeling, zouden de aanvullende pensioenregelingen onder druk komen te staan. In het kader van arbeidsvoorwaardenoverleg zou immers de vraag kunnen rijzen in hoeverre het treffen van een pensioenregeling nog zinvol is, indien daarmee het recht op AOW-uitkering wordt aangetast. Ik concludeer dan ook dat inkomen uit hoofde van een aanvullende pensioenregeling in ieder geval niet bij een inkomenstoets zou mogen worden betrokken. Een belangrijk onderdeel van het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende wetsontwerp voor een nieuwe Algemene nabestaandenwet<sup>104</sup> is een inkomenstoets<sup>105</sup>. Inkomen uit hoofde van een aanvullende pensioenregeling, zoals bijvoorbeeld een nabestaandenpensioen, blijft echter buiten beschouwing<sup>106</sup>.

Overigens dient men zich wél te realiseren dat naarmate de vergrijzing toeneemt<sup>107</sup> de politieke invloed van ouderen in de samenleving zal toenemen. Gevolg zal bijvoorbeeld zijn dat de politieke druk om de AOW-uitkering welvaartsvast te doen blijven, zal toenemen<sup>108</sup>.

Een andere mogelijke oplossing die wordt voorgesteld is tot een zekere mate van fondsvorming over te gaan. Wanneer een bufferfonds zou worden gevormd, hoeft de premie verschuldigd ingevolge de AOW niet of in mindere mate te stijgen ten opzichte van het huidige nivo ondanks de stijging van de uitkeringslasten<sup>109</sup>. Fondsvorming op grote schaal om de financierbaarheid

103 Gespiegeld in de tijd, blz. 70-71.

104 Ontwerp voor een Algemene nabestaandenwet, TK 1990-1991, 22 013, ingediend op 12 maart 1991.

105 Kritisch over de inkomenstoets: F.J. van Dijk, De nieuwe AWW: een sociale voorziening voor een beperkte groep nabestaanden, *Periodiek voor sociale verzekering, sociale voorzieningen en arbeidsrecht* 1988, blz. 9-10.

106 Art. 9, lid 1 van de voorgestelde Algemene nabestaandenwet, TK 1990-1991, 22 013, nr. 2, blz. 4.

107 Over de mate van vergrijzing: N. Tiemstra, *Ontgroening en verzilvering*, *Tijdschrift voor verenigingen, vennootschappen en stichtingen* 1988, blz. 174-175 en B.M.S. van Praag en G.J. Kronjee, *Vergrijzing*, *Economisch Statistische Berichten* 1988, blz. 1026-1027.

108 Aldus C. Petersen, *Het inkomen van morgen*, *Economisch Statistische Berichten* 1988, blz. 477.

109 Over de mogelijkheid de AOW (gedeeltelijk) op basis van een kapitaaldeckingsstelsel te financieren: E. A. Bolhuis en W.J. Vossers, *Economisch Statistische Berichten* 1987, blz. 147-148.

van de AOW te garanderen kan echter tot gevolg hebben dat het rendement op de te beleggen gelden afneemt. Het aanbod van spaargeld neemt immers toe<sup>110</sup>. Dit effect van fondsvorming is door Weitenberg aangeduid als de pensioenstelselparadox<sup>111</sup>.

Ten aanzien van de AOW heeft de regering onlangs een duidelijk standpunt ingenomen in de Nota ouderenbeleid 1990: er wordt niet getornd aan de hoogte van de uitkeringsrechten die aan de AOW kunnen worden ontleend. Het kabinet streeft er naar de koppeling van de AOW aan het wettelijk minimumloon te handhaven<sup>112</sup>. In de nota wordt echter niet aangegeven hoe de te verwachten problemen met de financiering van de AOW zouden kunnen worden opgelost.

Een aspect dat in verband met het flexibiliseren van pensioenregelingen van groot belang is, is dat de uitkering krachtens de AOW bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd ingaat. Aanpassing van de ingangsdatum van de uitkering aan een geflexibiliseerde ingangsdatum van een pensioen ontleend aan een regeling voor flexibele pensionering is onder de huidige wet niet mogelijk<sup>113</sup>. Dit probleem wordt door de SER in het Advies pensioenproblematiek onderkend. De SER gaat er van uit dat vervroeging van de vaste ingangsdatum van de AOW-uitkering niet voor de hand liggend is gezien de te verwachten demografische ontwikkelingen. De SER vervolgt: 'Keuzen voor eerdere gehele of gedeeltelijke pensionering' hebben 'direct repercussies in de financiële sfeer. Naast het op te vullen 'AOW-gat' hebben deze ook betrekking op een verlaging van het pensioen in verband met de kortere opbouwperiode en de langere uitkeringsperiode'<sup>114</sup>.

Het kabinet gaat in de Tussenbalans ook in op het probleem van het AOW-gat. Het probleem zou te ondervangen zijn door 'de huidige VUT voor deze leeftijdscategorieën om te vormen tot een dergelijke basisvoorziening. De hoogte van het aanvullend pensioen wordt afhankelijk gemaakt van het tijdstip van uittreden'<sup>115</sup>. Opvallend is dat de Raad voor het ouderenbeleid in zijn recente reactie op de 'Tussenbalans' op de te verwachten problemen rond de AOW en het 'AOW-gat' niet ingaat. De Raad voor het ouderenbeleid juicht de invoering van een geïndividualiseerd pensioenstelsel overigens toe<sup>116</sup>.

110 P.V. Vente, Vergrijzing en de financiering van het ouderdompensioen, Het Verzekerings-Archief 1987, blz. 49.

111 J. Weitenberg, Van omslagstelsel naar kapitaaldekking, Verslag Symposium 'De AOW met pensioen?', 's-Gravenhage, 1984, blz. 62-63.

112 Zie Th.J. Boeschoten en W.A.J.J. Houtman, Nota ouderenbeleid 1990, Periodiek voor sociale verzekering, sociale voorzieningen en arbeidsrecht 1991, 103.

113 Zie de artt. 7 jo. 16 AOW.

114 SER-advies 1990/23, blz. 72-73.

115 TK 1990-1991, 21 998, nr. 2, blz. 34.

116 Raad voor het ouderenbeleid, Ouderenbeleid... uit balans?, Reactie op de 'Tussenbalans', Rijswijk, 24 april 1991, blz. 3-4, besproken in Stcrt. 1991, nr. 83 (Maatregelen Tussenbalans leiden tot verlies koopkracht ouderen).

### 3.1.2. *Verruiming van uitvoeringsmogelijkheden*

De PSW kan worden gekwalificeerd als een waarborgwet. Het belangrijkste doel van de PSW is randvoorwaarden te scheppen voor de veiligstelling van toegezegde pensioenen<sup>117</sup>. Het initiatief om tot wetgeving voor de veiligstelling van pensioenrechten over te gaan is genomen na het faillissement van de Koninklijke Hollandse Lloyd in 1935. De Koninklijke Hollandse Lloyd kende een pensioenregeling die op basis van een omslagstelsel in eigen beheer werd uitgevoerd. Na het faillissement vervielen de ingegane pensioenen, met alle sociale gevolgen van dien<sup>118</sup>.

De waarborging van al dan niet ingegane pensioenrechten is in de PSW gerealiseerd door voor te schrijven dat pensioenrechten op basis van een kapitaaldeckingsstelsel bij een ondernemings- of een bedrijfspensioenfonds moeten worden ondergebracht. Een andere mogelijkheid is dat pensioenverzekeringen worden gesloten bij een levensverzekeringsmaatschappij. Andere mogelijkheden zijn er in principe niet. In de PSW is aldus een gesloten stelsel van uitvoeringsmogelijkheden voorgeschreven<sup>119</sup>. Vanuit het bankwezen is wel druk uitgeoefend dit gesloten stelsel van uitvoeringsmogelijkheden te verruimen in die zin, dat ook het bankwezen een rol zou kunnen spelen bij de uitvoering van pensioenregelingen<sup>120</sup>.

In zijn Adviesaanvraag pensioenproblematiek legt de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de SER de vraag voor of van het gesloten systeem van uitvoeringsmogelijkheden moet worden afgestapt. De staatssecretaris geeft twee argumenten voor verruiming van het huidige systeem. Het eerste is dat er geen redenen bestaan afspraken tussen werkgevers en werknemers ten aanzien van een afwijkende wijze van uitvoering van een pensioenregeling te verbieden. Dit argument zou nog sterker spelen ten aanzien van afspraken waarbij de werkgever afstand doet van invloed op de uitvoering van de pensioenregeling. Het tweede argument is dat pensioenwetgeving niet paternalistisch van aard hoeft te zijn. Werknemers zouden niet tegen zichzelf hoeven te worden beschermd. Het feit dat werknemers in het algemeen geen specifieke deskundigheid bezitten op het terrein van de aan-

117 MvT op de PSW 1940, TK 1939-1940, 300, nr. 3 blz. 1-4.

118 Voor een beschrijving van het débâcle: MvT PSW-1940, TK 1939-1940, 300, nr. 3, blz. 1; B. Madlener, Plicht tot pensioen in het kader van de arbeidsovereenkomst, Sociaal Maandblad Arbeid 1980, blz. 299-300 en B. Wessels, Natuurlijke verbintenissen, diss. 1988, blz. 242.

119 Zie art. 2, lid 1 jo. 2, lid 4 PSW en P.M. Tulfer, Pensioenen, Kluwer, Deventer, 1986, blz. 92-93. Uitzonderingen zijn opgenomen in art. 2, lid 3 PSW.

120 Zie bijvoorbeeld H.H.F. Wijffels en N. Vogelaar, Oudedagsvoorzieningen op maat, De Naamloze vennootschap 1987, blz. 174-175 en J. Varkevisser, Pensioenen en rentevrijstelling, Economisch Statistische Berichten 1991, blz. 529-531.

vullende pensioenregelingen zou het treffen van maatregelen die werknemers tegen zichzelf beschermen niet voldoende rechtvaardigen<sup>121</sup>.

De SER maakt in zijn advies korte metten met de door de staatssecretaris gesuggereerde mogelijkheid van verruiming. 'Flexibilisering/individualisering mag... geen afbreuk doen aan het streven naar voldoende zekergestelde pensioenvoorzieningen. Voor de Raad staat hierbij niet ter discussie dat de wetgever in dat verband een taak heeft. Tevens is de Raad van mening dat de belangrijkste voorwaarden die de wetgever met het oog op dat streven tot nu toe heeft gesteld, te weten die van afzonderlijk beheer door een ondernemings- of bedrijfspensioenfonds dan wel door een levensverzekeraar (artikel 2 PSW), van kapitaaldekking (artikel 13 PSW) en van solide beleggingsbeleid (artikel 14 PSW), dienen te worden gehandhaafd'<sup>122</sup>.

Het ligt, gezien het duidelijke standpunt dat de SER inneemt, in de lijn der verwachting dat de regering het standpunt van de SER ten aanzien van het gesloten stelsel van uitvoeringsmogelijkheden zal overnemen.

Ook mij komt wijziging van het huidige systeem niet wenselijk voor. Slechts voor een zeer beperkte groep werknemers zou (mede)zeggenschap ten aanzien van de uitvoering van de pensioenregeling in een behoefte voorzien. De meeste werknemers zouden eventuele (mede)zeggenschap waarschijnlijk niet (kunnen) benutten bij gebrek aan deskundigheid terzake. Slechts voor een enkeling is het pensioenvermogen toereikend om een financieel belang te hebben bij inspraak in de wijze van uitvoering van de pensioenregeling.

### *3.1.3. Liberalisering van het afkoopverbod.*

Een bijzonder item in de brede adviesaanvraag en het SER-advies pensioenproblematiek is het liberaliseren van het afkoopverbod.

In de nota Algemeen fiscaal verdragsbeleid heeft de Staatssecretaris van Financiën een beleidswijziging aangekondigd ten aanzien van het herzien of nieuw aangaan van verdragen ter voorkoming van dubbele belasting<sup>123</sup>. De beleidswijziging houdt in dat Nederland zal bewerkstelligen dat afkoopsommen van pensioenen in de bronstaat (Nederland) zullen worden belast<sup>124</sup>. Beoogd wordt fiscale emigratie tegen te gaan.

121 Adviesaanvraag pensioenproblematiek, afgedrukt als bijlage 2 bij SER-advies 1990/23, blz. 20-21.

122 SER-advies 1990/23, blz. 87.

123 In het algemeen over verdragen ter voorkoming van dubbele belasting: D. Hund e.a., *Belastingen en sociale zekerheid in internationaal perspectief*, Kluwer/Fenedex 1987, hoofdstuk 3 en 4, met betrekking tot pensioen hoofdstuk 20.

124 Nota inzake Algemeen fiscaal verdragsbeleid, TK 1987-1988, 20 365, nr. 1-2, blz. 22-23.



Haaks op deze tendens staat de vraagstelling in de adviesaanvraag ten aanzien van het afkoopverbod. De Staatssecretaris gaat er van uit dat een werknemer in beginsel moet worden beschermd tegen afkoop van zijn pensioenrechten door de werkgever die de pensioentoezegging deed. Hij merkt echter op dat de werknemer niet zozeer behoefte heeft aan bescherming tegen afkoop. Een dwingendrechtelijke regeling voor het bepalen van de afkoopwaarde zou meer op zijn plaats zijn<sup>125</sup>. De afkoopwaarde zou in principe voldoende moeten zijn om elders 'een vergelijkbare pensioenaanspraak' in te kopen<sup>126</sup>.

De SER stelt voorop dat het afkoopverbod het belang van optimaal gewaarborgde pensioenvoorzieningen dient. De Raad vervolgt: '... in de praktijk lijken thans geen dwingende aanwijzingen aanwezig om materieel tot een wezenlijk ander afkoopregime te komen dan het huidige. Naar het oordeel van de Raad ligt het dan weinig voor de hand om via vergaande verruiming van het afkoopregime de continuïteit van bestaande pensioenvoorzieningen mogelijk in de waagschaal te stellen'<sup>127</sup>. Interessant is dat de Raad het verband met de fiscale problematiek aangeeft: 'Indien... wordt uitgegaan van het huidige fiscale regime, zal gelet op de eventuele fiscale consequenties van ruime afkoopmogelijkheden de praktische waarde daarvan niet opwegen tegen de mogelijke bezwaren daartegen'<sup>128</sup>. De Raad lijkt hier niet zozeer te doelen op afkoop in verband met emigratie, die thans nog in veel gevallen niet tot belastingheffing in Nederland leidt op grond van het toepasselijke verdrag ter voorkoming van dubbele belasting<sup>129</sup>. Met zijn opmerking bedoeld de SER waarschijnlijk te zeggen dat een in Nederland betaalbaar gestelde afkoopsom als loon uit (vroegere) dienstbetrekking moet worden aangemerkt, waarover de wettelijke inhoudingen op de gebruikelijke wijze moeten worden verricht<sup>130</sup>. Vervolgens geeft de Raad aan dat een beperkte mate van liberalisering van het afkoopverbod mogelijk zou zijn. Zo zou een wettelijke bepaling kunnen worden gerealiseerd die inhoudt dat een pensioen, voor zover dit een bepaald

125 Vgl. de Beschikking van 16 juli 1987, Stcrt. 1987, nr. 143 met betrekking tot de berekening van een aan de Europese Gemeenschappen af te dragen afkoopsom waarin een dergelijke regeling is opgenomen.

126 Aldus de staatssecretaris in de adviesaanvraag, SER-advies 1990/23, blz. 133.

127 SER-advies 1990/23, blz. 87-88.

128 SER-advies 1990/23, blz. 88.

129 Voor een kort overzicht: Pensioen en andere toekomstvoorzieningen, losbl. editie, Kluwer, Deventer, XIV (Internationale aspecten), F.3.2.

130 Zie de artt. 10, lid 1 jo. 11, leden 1 en 3 van de Wet op de loonbelasting 1964. Op de afkoopsom is het bijzondere tarief van art. 57, lid 2 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 van toepassing, namelijk op grond van het bepaalde onder f van lid 1 van het genoemde artikel, gelezen in verband met art. 31, lid 1 van deze wet en art. 4 van het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 1964.

bedrag overtreft, kan worden afgekocht. De Raad acht het niet noodzakelijk een dergelijke vorm van afkoop fiscaal te faciliteren. Het door de wetgever tot stand brengen van een fiscale faciliteit wordt in juridisch jargon overigens wel met de term 'fiscale begeleiding' aangeduid<sup>131</sup>. De SER spreekt zich dus niet voor fiscale begeleiding van de voorgestelde afkoopmogelijkheid uit. Wel zou 'op redelijke wijze met de pensioenbelangen van de eventuele (gewezen) echtgenoot rekening dienen te worden gehouden'<sup>132</sup>.

Het door de SER ingenomen standpunt ondersteunt het standpunt van de SER ten aanzien van het gesloten stelsel van uitvoeringsmogelijkheden. Zonder fiscale begeleiding is de introductie van de geschetste afkoopmogelijkheid niet zinvol, omdat er geen gebruik van zal worden gemaakt. Fiscale begeleiding van liberalisering van het afkoopverbod zou verschillende maatregelen kunnen omvatten. Men kan denken aan het achterwege laten van belastingheffing over de afkoopsom indien de afkoopsom op enigerlei wijze bij een levensverzekeringmaatschappij wordt aangewend voor een pensioenvoorziening, op een geblokkeerde oudedagsspaarrekening wordt gestort<sup>133</sup> of wordt ondergebracht in een ondernemings spaarfonds<sup>134</sup>. Fiscale begeleiding van de hiervoor geschetste afkoopmogelijkheid zou tot gevolg hebben dat de mogelijkheid tot afkoop over te gaan wél wordt benut, hetgeen feitelijk zou betekenen dat het gesloten stelsel zou worden geopend. Overigens lijkt mij liberalisering van het afkoopverbod zonder fiscale begeleiding niet zinvol. Van een dergelijk recht zal niet of nauwelijks gebruik worden gemaakt. In situaties waarin de drang tot besteding van pensioengelden in de konsumptieve sfeer zo sterk is dat de belastingheffing voor lief genomen wordt, is paternalisme naar mijn mening zeker op zijn plaats. Het in de PSW opgenomen afkoopverbod heeft overigens van oudsher een paternalistische functie vervuld<sup>135</sup>.

### 3.2. *Individualisering van pensioenregelingen.*

Ook individualisering van pensioenregelingen is een aktueel onderwerp. In

131 Zie de Wet houdende fiscale begeleiding van verplichte deelneming in een bedrijfs- of beroepspensioenregeling, TK 11 509, die tot invoering van het huidige art. 8, lid 1, onder f van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 heeft geleid. Hierover C.J. Bijl, Vrij beroep en verplichte pensioenregelingen, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, blz. 88-90.

132 SER-advies 1990/23, blz. 88. Vgl. art. 32a, lid 1, onder e PSW en art. 16, lid 1, onder d en art. 26 van de Regelen verzekeringsovereenkomsten PSW.

133 Vgl. H.H.F. Wijffels en N. Vogelaar, Oudedagsvoorzieningen op maat, De Naamloze vennootschap 1987, blz. 174-175.

134 Art. 1, lid 1, aanhef en onder d PSW. Over spaarfondsen: H.L. Drost, De Personeelsvoorzieningen, N.V. Uitgevers-maatschappij Æ. E. Kluwer, Deventer-Antwerpen, 1959, blz. 37 en P.M. Tulfer, Pensioenen, Kluwer, Deventer, 1986, blz. 199-200.

135 Vgl. E. Lutjens, Pensioenvoorzieningen voor werknemers, diss. 1989, blz. 89-90.

dit artikel over het Advies pensioenproblematiek zal ik slechts kort op individualiseringstendensen ingaan.

In 3.2.1. wordt de mogelijkheid behandeld de pensioendatum meer af te stemmen op de persoonlijke situatie van een werknemer. Dit onderdeel sluit uiteraard nauw aan bij de in 3.1.1. behandelde problemen in verband met de AOW. In 3.2.2. wordt nagegaan of het wenselijk is in aanvullende pensioenregelingen het zogenaamde cafetariasysteem in te voeren. Een cafetariasysteem is een systeem waarbij werknemers de pensioenregeling aan hun persoonlijke situatie kunnen aanpassen<sup>136</sup>. Op deze aspecten van individualisering wordt in het Advies pensioenproblematiek overigens niet uitdrukkelijk ingegaan<sup>137</sup>.

### *3.2.1. Individualisering van de pensioenleeftijd.*

Individualisering van de pensioenleeftijd houdt in dat de pensioendatum – eventueel in overleg met de werkgever – wordt afgestemd op de persoonlijke situatie van de werknemer. Zo zou een werknemer die geen problemen ondervindt bij vrijetijdsbesteding eerder met pensioen kunnen gaan dan een werknemer die opziet tegen pensionering vanwege de sterke toeneming van de hoeveelheid beschikbare vrije tijd. Ook geleidelijke pensionering zou mogelijk kunnen worden gemaakt, juist om een werknemer gelegenheid te geven in te spelen op de nieuwe situatie. Werknemers die er de voorkeur aan geven na het bereiken van de 65-jarige leeftijd door te werken, zouden daartoe in de gelegenheid kunnen worden gesteld.

Men kan zich de vraag stellen of werkgevers en de overheid een taak hebben bij het begeleiden van een werknemer naar pensionering. Voorgesteld is werknemers speciale cursussen te laten volgen met het oog op het verlaten van het arbeidsproces<sup>138</sup>. Men kan zich afvragen of een werkgever een werknemer zou kunnen verplichten aan een dergelijke cursus deel te nemen. Een beweegreden voor de werkgever zou kunnen zijn te voorkomen dat hem wordt verweten de pensionering van zijn werknemer niet goed te hebben begeleid. Naar mijn mening beletten juridische normen echter dat een werknemer op grond van een bepaling in zijn arbeidsovereenkomst kan worden verplicht aan dergelijke cursussen deel te nemen. Daarbij kan worden gedacht aan art. 17 van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 1966<sup>139</sup>. In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald dat: 'Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privé leven, zijn

136 Zie P.M. Tulfer, *Pensioenen*, Kluwer, Deventer 1986, blz. 130.

137 Zie SER-advies 1990/23, blz. 87, waar de Raad stelt dat over dergelijke vormen van individualisering in een later stadium zou moeten worden geadviseerd.

138 Zie M. Wortel, *Flexibele pensionering*, H.E. Stenfert Kroese B.V., 1986, blz. 70.

139 Trbl. 1978, nr. 177.

gezinsleven...'<sup>140</sup>. Hoewel een werknemer zich niet rechtstreeks op de genoemde artikelen kan beroepen jegens zijn werkgever, kunnen deze artikelen een zekere normatieve werking hebben ten aanzien van de interpretatie van art. 1638z BW. Art. 1638z BW verplicht een werkgever zich als 'goed werkgever' te gedragen. Een werknemer zou zijn werkgever kunnen aanspreken op grond van het kapstokartikel 1638z BW wanneer hij tegen zijn zin wordt gedwongen aan een cursus deel te nemen<sup>141</sup>. Verdedigbaar is dat de overheid een taak heeft bij het opvangen van personen die problemen ondervinden in verband met pensionering. In art. 22, lid 3 van de Grondwet is namelijk bepaald dat de overheid '... voorwaarden' dient te scheppen 'voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding'. Overigens lijkt overheidsoptreden mij minder gewenst. De sociale partners zullen zelf in het kader van arbeidsvoorwaardenoverleg naar oplossingen moeten streven. Dergelijke oplossingen kunnen bijvoorbeeld worden gevonden in het optimaliseren van de toegankelijkheid van een personeelsvereniging van een bedrijf en het zoveel mogelijk openstellen van personeelsevenementen voor gepensioneerden.

### 3.2.2. *Invoering van een cafetariasysteem.*

Een cafetariasysteem brengt mee dat een deelnemer aan een pensioenregeling de voor hem aan die regeling te ontleen rechten kan afstemmen op zijn persoonlijke situatie. Een voorbeeld kan het cafetariasysteem verduidelijken. Zo zou een pensioenregeling ongehuwden, of personen zonder partnerrelatie, een ouderdomspensioen kunnen bieden zonder nabestaandenvoorziening. Een gehuwde werknemer, of een werknemer met een partnerrelatie, zou voor een nabestaandenvoorziening moeten kunnen opteren. Zijn of haar ouderdomspensioen zal dan echter minder bedragen dan het ouderdomspensioen van een werknemer die niet gehuwd is of geen partnerrelatie heeft.

Het cafetariasysteem heeft vanuit het oogpunt van gelijke beloning van gehuwde personen en personen met een partnerrelatie enerzijds, en ongehuwde personen en personen zonder partnerrelatie anderzijds, zeker voordelen. Subsidiërende solidariteit wordt immers voorkomen<sup>142</sup>. Men dient er echter op bedacht te zijn dat de hier aangeduide vorm van gelijke behandeling niet wordt

140 Vgl. art. 10 Grondwet, waar wordt bepaald dat iedereen in principe recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

141 Vgl. H.L. Bakels, Schets van het Nederlands arbeidsrecht, Kluwer, Deventer, 1990, blz. 72-74.

142 Vgl. 'Overheid moet discriminatie in pensioenen ronduit verbieden', Stert. 1991, nr. 93, blz. 9, tweede kolom.

bestreken door art. 119 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (het EG-Verdrag)<sup>143</sup>. Art. 119 EG-Verdrag ziet uitsluitend op gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke arbeid. Gelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden met gehuwd samenwonenden kan daarom niet worden afgedwongen op grond van het genoemde artikel. Art. 119 van het EG-Verdrag zou hoogstens een rol kunnen vervullen wanneer zou blijken dat een ogenschijnlijk op objectieve gronden geboden keuzerecht feitelijk tot gevolg heeft dat mannen of vrouwen worden bevoordeeld. Zo wordt bijvoorbeeld het uitsluiten van deeltijdwerkers van deelneming aan een pensioenregeling als indirect discriminerend aangemerkt, omdat een significant groter aantal vrouwen in deeltijd werkzaam is dan mannen<sup>144</sup>. Met summier bewijs terzake plegen rechterlijke instanties al genoeg te nemen<sup>145</sup>.

In dit onderdeel betrek ik slechts één aspect van het cafetariasysteem in de beschouwingen: de gevolgen van het wijzigen van de burgerlijke staat van een deelnemer aan een pensioenregeling. Uitgangspunt bij mijn beschouwingen is dat wordt beoogd subsidiërende solidariteit te voorkomen door aan personen met een gelijk inkomen een vanuit financieel oogpunt gelijkwaardige pensioenregeling toe te kennen. Wanneer een ongehuwde deelnemer die geen partnerrelatie heeft besluit een huwelijk of een partnerrelatie aan te gaan, zal in de thans gebruikelijke regelingen alsnog een volwaardig nabestaandenpensioen moeten worden toegekend. De situatie die ontstaat is in schema 3 grafisch weergegeven.

Voor de dekking van nabestaandenpensioen bestaan in de praktijk twee systemen: het bepaalde en het onbepaalde man-, vrouw- of partnersysteem. Het bepaalde man-, vrouw- of partnersysteem houdt in dat een nabestaandenvoorziening wordt gerealiseerd per de datum waarop een huwelijk wordt aangegaan, of per de datum gelegen ten minste een half jaar na het aangaan van een partnerrelatie. Indien een huwelijk of partnerrelatie wordt aangegaan na beëindiging van het deelnemerschap aan de pensioenregeling, ontstaat geen recht op nabestaandenpensioen. Het onbepaalde man-, vrouw- of partnersysteem houdt in dat voor iedere deelnemer aan een pensioenregeling een nabestaandenvoorziening wordt gerealiseerd, onafhankelijk van het antwoord op de vraag of de deelnemer gehuwd is of een partnerrelatie is aangegaan.

143 Verdrag van 25 maart 1957, Trb. 1957, nr. 91.

144 Hof van Justitie van de EG 27 juni 1990, zaaknr. C-33/89 inzake M. Kowalska/Freie Hansestadt Hamburg.

145 Dit wordt overtuigend aangetoond door J.R. Dierkx, Pensioen naar rato bij deeltijdarbeid, Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken 1991, blz. 30-31.

Uitsluitend wanneer een huwelijk of partnerrelatie wordt aangegaan na het bereiken van de pensioendatum ontstaat geen recht op nabestaandenpensioen<sup>146</sup>. Met name wanneer voor de dekking van het nabestaandenpensioen wordt gekozen voor het bepaalde man-, vrouw- of partnersysteem, kunnen zich problemen voordoen voor de werkgever wanneer het de werknemer vrij zou staan op enig moment te kiezen voor het verzekeren van een nabestaandenpensioen. Zoals hiervoor bleek wordt in de thans gebruikelijke pensioenregelingen volgens het bepaalde man-, vrouw- of partnersysteem een nabestaandenpensioen verzekerd per de datum waarop een huwelijk wordt aangegaan, of per de datum ten minste een half jaar na aanvang van de partnerrelatie gelegen.

Pensioenfondsen en pensioenverzekeraars plegen, wanneer dit automatisch geldt, de werknemer die in het huwelijk treedt of een partnerrelatie aangaat niet aan een medische keuring te onderwerpen. Er kan van worden uitgegaan dat geen zelfselectie jegens het pensioenfonds of de pensioenverzekeraar plaatsheeft. Invoering van het cafetariasysteem impliceert dat een gehuwde werknemer of een werknemer met een partnerrelatie een keuzerecht heeft ten aanzien van het nabestaandenpensioen. Wordt op enig moment gelegen na het aangaan van een huwelijk of na het verstrijken van de uitstelperiode nadat een partnerrelatie is aangegaan alsnog voor een nabestaandenpensioen gekozen, dan zal een medische keuring noodzakelijk zijn. Het op grote schaal moeten invoeren van een medische keuring zou wellicht kunnen worden voorkomen door een bepaling in de pensioenregeling op te nemen die inhoudt dat niet, of slechts gedeeltelijk, tot uitkering van nabestaandenpensioen wordt overgegaan indien de werknemer binnen een bepaalde periode na de keuze voor het nabestaandenpensioen komt te overlijden<sup>147</sup>. Eventueel zou voor staffeling kunnen worden gekozen. Staffeling zou inhouden dat het kortingspercentage groter wordt, naarmate de periode gelegen tussen het maken van de keuze en het overlijden korter is. Een dergelijk systeem brengt echter onzekerheid mee voor de potentiële nabestaande.

Het keuzerecht brengt ook voor de werkgever een probleem mee. Dat probleem is het probleem van de financiering van de backservice op het moment waarop de aanspraak ontstaat. De backservice-achterstand wordt groter naarmate het moment waarop de keuze voor partnerpensioen wordt

146 Zie W.P.M. Thijssen, *Nederlands Juristenblad* 1990, blz. 1812. De uitsteltermijn van een half jaar in geval van ongehuwd samenwonen heeft een fiscale achtergrond, zie de Resolutie van 23 maart 1988, BNB 1988/157, besproken op blz. 1808 en door W.P.M. Thijssen in *De Beursbengel* 1989, blz. 144-147.

147 Een uitzondering zou kunnen worden gemaakt voor overlijden ten gevolge van een ongeval.

gemaakt dichterbij de pensioendatum is gelegen. Ook hier zou staffeling een oplossing kunnen bieden. Staffeling zou met het oog op het hier gesignaleerde probleem inhouden dat de hoogte van het nabestaandenpensioen afneemt naarmate de resterende financieringsduur afneemt. De resterende financieringsduur is de periode gelegen tussen het ontstaan van de aanspraak en de pensioendatum.

Uiteraard zou het hanteren van het onbepaalde man-, vrouw- of partnersysteem de oplossing zijn vanuit het oogpunt van kostenspreiding voor de werkgever. Vanuit het oogpunt van het terugdringen van subsidiërende solidariteit binnen de aanvullende pensioenregelingen, waar voorstanders van een cafetariasysteem op doelen, is het onbepaalde man-, vrouw- of partnersysteem minder gewenst. Het gaat er immers om te voorkomen dat geldstromen van ongehuwde deelnemers zonder partner naar gehuwde deelnemers of deelnemers met een partner lopen.

Door het maken van de keuze voor nabestaandenpensioen wordt de aanspraak op ouderdomspensioen verlaagd. Uitgangspunt was immers dat de actuariële waarde van het pensioenpakket niet afhankelijk mag zijn van de burgerlijke staat van de deelnemer om subsidiërende solidariteit te voorkomen. Men kan zich afvragen of een eventuele overwaarde in het ouderdomspensioen mag worden aangewend voor de financiering van de nieuw verworven aanspraak op nabestaandenpensioen. Hoewel situaties denkbaar zijn waarbij een dergelijke conversie in strijd met het in de PSW opgenomen afkoopverbod zou kunnen zijn, laat zich een dergelijke conversie zeer wel indenken<sup>148</sup>.

#### *4. Het opmaken van de 'tussenbalans'.*

Het SER-advies pensioenproblematiek markeert de grens tussen het afsluiten van de discussie over de oude pensioenproblematiek en het openen van de discussie over de nieuwe pensioenproblematiek. Tijd om de 'tussenbalans' op te maken!

Wat de oude pensioenproblematiek betreft: in dit artikel heb ik getracht de historie vanaf 1967 te schetsen van de discussie over het al dan niet invoeren van een wettelijke pensioenplicht en het oplossen van de pensioenbreukproblematiek. Een meerderheid van de SER concludeert dat het niet meer noodzakelijk is tot invoering van een pensioenplicht over te gaan. Ik sluit mij bij deze meerderheidsopvatting aan. Gezien de geringe omvang van de witte vlek en de kwaliteit van de thans geldende pensioenregelingen is de vraag of tot

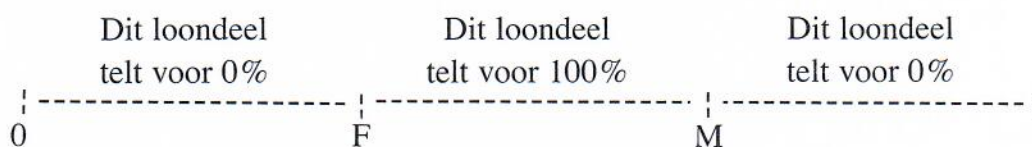
148 Zie art. 32, lid 4 PSW.

invoering van een pensioenplicht moet worden overgegaan door het verstrijken van de tijd achterhaald. Er zal altijd wel een restant witte vlek blijven bestaan, met name bij startende ondernemingen. Deze restant witte vlek wordt wel met de term 'dynamische witte vlek' aangeduid<sup>149</sup>. De pensioenbreukproblematiek behoort ook grotendeels tot het verleden. Doordat vanaf 1 augustus 1987 met name onder de auspiciën van de Stichting Dienstverlening Samenwerkingsverband een groot netwerk van circuits voor waarde-overdracht tot stand gekomen is, kunnen de gevolgen van pensioenverlies bij wisseling van werkgever worden ondervangen. In gevallen waarin geen waarde-overdracht mogelijk is, kan de initiatiefwet Nypels/Groenman een nuttige rol vervullen. Ook in deze kan ik mij bij de opvatting van de SER aansluiten die inhoudt dat invoering van een wettelijk recht op waarde-overdracht voor toekomstige gevallen als aanvulling op de interimmaatregel pensioenbreuk van 1987 een voldoende oplossing biedt.

De nieuwe pensioenproblematiek beslaat feitelijk een dermate uitgebreid terrein, dat de SER er slechts globaal op in kon gaan. Ik heb getracht van een aantal facetten van flexibilisering en individualisering de belangrijkste knelpunten aan te geven. Tevens heb ik suggesties gedaan voor het zoeken van een oplossing, zonder volledigheid na te streven. Wellicht kunnen mijn beschouwingen bij de toekomstige discussie over de invoering van een systeem voor flexibele pensionering behulpzaam zijn.

#### *SCHEMA 1.*

*Het drie-lagenstelsel en de wettelijke pensioenplicht.*



waarin F = de franchise, het loondeel waarover de AOW in een pensioenvoorziening voorziet; en

M = het maximum pensioengevend salaris volgens de wettelijke pensioenregeling.

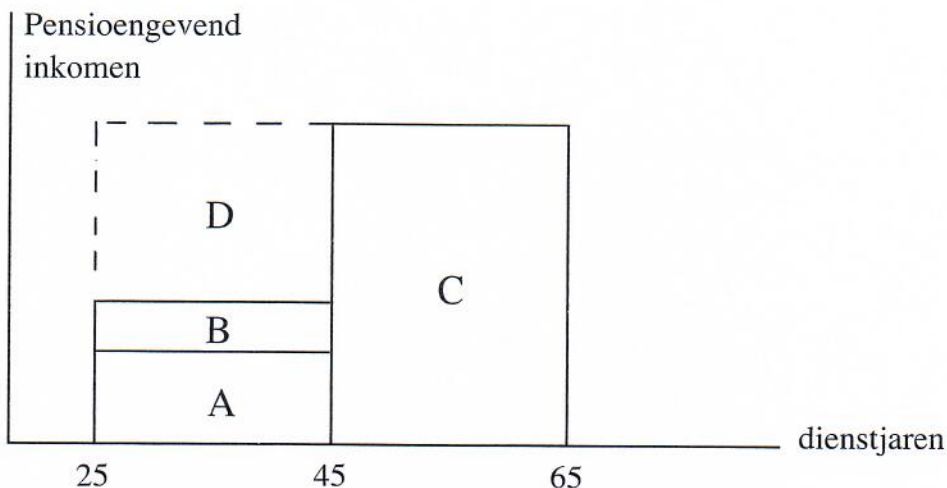
Bron: Derde interimrapport inzake het pensioenvraagstuk, uitgave van de STAR van 14 april 1977, blz. 8.

149 Aldus P.M. auf dem Brinke in de cursusmap van het seminar 'Leven en Pensioen' van de Nederlandse Vereniging van Makelaars in Assurantiën en Assurantieadviseurs, gehouden op 9 april 1991.



**SCHEMA 2.**

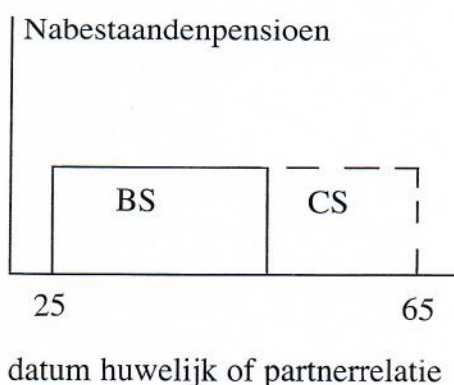
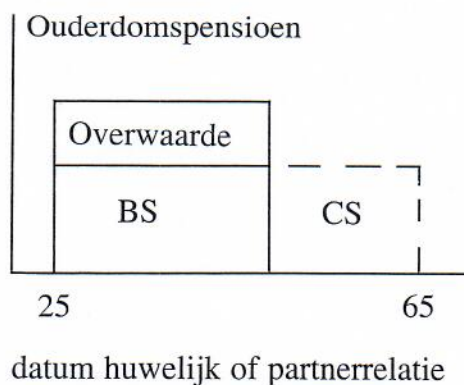
*Pensioenverlies ontstaan door achterstand in de financiering van de toegekende aanspraak.*



- A = het gefinancierde deel van de pensioenaanspraak op het moment van ontslag bij de oude werkgever
- B = het verschil tussen de tijdsevenredige en de gefinancierde pensioenaanspraak
- C = het bij de nieuwe werkgever op te bouwen pensioen
- D = pensioenverlies opgelopen ten gevolge van het feit dat de nieuwe werkgever geen pensioenaanspraken toekent over de bij de oude werkgever doorgebrachte dienstjaren

**SCHEMA 3.**

*Grafische weergave van de situatie die ontstaat bij het aangaan van een huwelijk of een partnerrelatie.*



CS = coming service

BS = backservice

Toelichting: uitgaande van een vanuit financieel oogpunt gelijkwaardig pakket voor deelnemers met of zonder echtgenoot of partner dient in geval van het aangaan van een huwelijk of partnerrelatie het ouderdomspensioen te worden verminderd ten faveure van het nabestaandenpensioen. Een eventuele overwaarde zou kunnen worden aangewend voor het financieren van een backservice-achterstand bij het nabestaandenpensioen.