

Vergaderjaar 1997–1998

25 694

Pensioenregelingen

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 oktober 1997

Hierbij bied ik u aan het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het onderzoeksrapport van Research voor Beleid inzake de witte vlekken op pensioengebied in 1996. Het onderzoeksrapport is reeds in uw bezit. Het onderzoek is bedoeld als een herhaling van het onderzoek zoals dat over het jaar 1985 is uitgevoerd door de toenmalige Pensioenkamer.

Het huidige onderzoek is een co-productie van het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Sociaal-Economische Raad.

Het onderzoek is erop gericht om zo goed mogelijk in kaart te brengen voor welke werknemers in Nederland in 1996 een aanvullende pensioenverzekering geldt en voor welke werknemers dit niet het geval is. Het gaat daarbij niet alleen om inzicht in de omvang van de groepen werknemers, maar ook om de vraag of voor specifieke groepen werknemers bepaalde toetredingsdrempels worden gehanteerd.

Onderzoek

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn de volgende:

De witte vlekken zijn ten opzichte van 1985 in absolute zin met 25% gedaald (van 647 000 naar 488 000), en als procentueel aandeel van de werkzame beroepsbevolking gehalveerd (van 18% naar 9%). Deze cijfers hebben betrekking op werknemers in de leeftijd van 25–65 jaar.

Uit het onderzoek blijkt dat de witte vlekken in 1996 als volgt kunnen worden getypeerd:

- 65% is vrouw
- 56% heeft een flexibel contract
- 43% is korter dan 2 jaar in dienst
- 38% is tussen de 25 en 29 jaar oud
- 30% verdient minder dan f 35 000 (dit is ongeveer gelijk aan de veel gehanteerde franchise van 20/7 x de vóór-Oortse AOW-uitkering voor gehuwden)

Uit de percentages kan geconcludeerd worden dat de meeste werknemers zonder pensioenvoorziening voldoen aan meer dan één van de bovenstaande typeringen.

Naast een typering van de witte vlekken naar karakteristieken van de betreffende werknemers, is ook een uitsplitsing te maken naar de aard van het bedrijf waar werknemers zonder pensioenvoorziening werken. Uit het rapport blijkt dat 99% van de werknemers zonder pensioenvoorziening in de marktsector werkt. Van hen werkt 83% in de dienstensector: 61% in de zakelijke dienstverlening en 22% in de overige dienstverlening. Kijkt men naar de grootte van de bedrijven dan blijkt 57% in bedrijven met minder dan vijftig medewerkers te werken, 8% in bedrijven met vijftig tot honderd medewerkers en nog eens 32% in bedrijven met meer dan honderd werknemers.

Ten opzichte van 1985 zijn de witte vlekken op een aantal punten afgenomen:

- Het aantal werknemers dat tot de witte vlekken behoort vanwege het ontbreken van een collectieve regeling bij het bedrijf/instelling is afgenomen (van 6,4% van de werknemers van 25-65 jaar in 1985 tot 2,0% in 1996).
- Er worden geen vrouwen meer op grond van hun sekse of burgerlijke staat uitgesloten van deelname aan een pensioenvoorziening (was in 1985 1,5%).
- Werknemers die in deeltijd werken worden vrijwel niet meer om deze reden van de pensioenvoorziening uitgesloten (was in 1985 2,8%).
- Minder werknemers worden uitgesloten vanwege een te laag loon (in 1985: 2,8%; in 1996: 0,4%).

De witte vlekken zijn echter op andere punten toegenomen of uitgebreid:

- Een groter aantal werknemers wordt uitgesloten van een pensioenvoorziening vanwege het feit dat men te kort in dienst is (in 1985: 0,6%; in 1996: 1,8%).
- Meer mensen worden uitgesloten vanwege een op/afroep-contract of een tijdelijk dienstverband (in 1985: 0,9%; in 1996 1,9%).
- Er is een toename te zien van het aantal uitsluitingen vanwege een bepaalde functiegroep, en dan met name administratief medewerkers (in 1985: minder dan 0,1%; in 1996: 0,7%).

Standpunt kabinet

De bovenstaande gegevens hebben het kabinet tot het volgende standpunt gebracht.

De ontwikkelingen vanaf 1985 en de omvang van de witte vlek in 1996 in vergelijking tot die in 1985 bieden een beeld van vooruitgang. Het feit dat zowel in absolute als in relatieve zin sprake is van een forse daling van het aantal personen zonder pensioenvoorziening is verheugend.

Uit het rapport komen echter ook enkele minder positieve ontwikkelingen naar voren.

Een van de ontwikkelingen die zorgen baart is de stijging van het aantal flexwerkers waarvoor geen pensioenvoorziening geldt. Daarbij past overigens de kanttekening dat in 1996 door werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid een akkoord is gesloten met als doel de positie van de flexwerkers te verbeteren. In de cijfers over 1996 zijn uiteraard nog geen effecten van dit akkoord zichtbaar.

In de aanbevelingen (aanbeveling nr. 9) van de Stichting van de Arbeid gericht op de modernisering van pensioenregelingen van 22 mei jl. wordt nogmaals een dringend beroep gedaan op werknemers en werkgevers om zoveel mogelijk werknemers met flexibele arbeidsrelaties toegang te verlenen tot de pensioenregeling.

Daarnaast dringt de Stichting er op aan de uitsluiting van werknemers in specifieke beroepsgroepen in pensioenregelingen ongedaan te maken.

Een andere, positieve, ontwikkeling is het convenant dat de sociale partners in april 1996 hebben gesloten met betrekking tot CAO's in het uitzendwezen. Dit convenant bevat, onder andere, een voornemen tot verbetering van pensioenvoorzieningen voor uitzendkrachten. Daadwerkelijke aanpassing van CAO's is door de uitzendbranche gekoppeld aan de inwerkingtreding van de wet «Flexibiliteit en Zekerheid».

De Emancipatieraad stelt in het advies «Een geëmancipeerd pensioenstelsel» dat uitsluiting van flexibel personeel in pensioenregelingen beschouwd moet worden als een ongeoorloofde indirecte discriminatie van vrouwen. Om deze uitsluiting tegen te gaan ziet de ER twee opties, te weten een maximum-optie en een minimum-optie.

Onder de maximum-optie verstaat de ER de invoering van een verplichte verzekering voor aanvullend pensioen voor alle werknemers met een arbeidsverhouding. Onder deze groep personen zouden niet alleen werknemers moeten vallen maar ook alle personen die een met een arbeidsovereenkomst vergelijkbare relatie hebben met een bedrijf of een onderneming. De verplichte verzekering zou de vorm moeten krijgen van een systeem waarbij voor elk gewerkt uur een stukje pensioen wordt opgebouwd en waarin per uur een geïndividualiseerde franchise geldt. De premies voor deze pensioenopbouw zouden net als nu moeten worden opgebracht door werkgevers en werknemers.

De minimum-optie houdt in dat de uitsluiting van flexibel personeel ongedaan wordt gemaakt door een clause in de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW) op te nemen die de uitsluiting van categorieën personeel verbiedt dan wel bepaalt dat de pensioenregeling open moet staan voor allen die in dienst zijn bij de onderneming. Tevens dient in deze nieuwe wetsbepaling het hanteren van wachttijden verboden dan wel sterk beperkt te worden.

Het kabinet komt op basis van het bovenstaande tot de conclusie dat er op dit moment, gegeven zowel de cijfers als de ontwikkelingen, geen aanleiding is om de maximum-optie, invoering van de pensioenplicht, te overwegen.

De minimum-optie daarentegen spreekt het kabinet zeer aan. Met de invoering van deze optie zullen de witte vlekken die door de hierna beschreven bepalingen worden veroorzaakt en door het kabinet als ongewenst worden beschouwd, tot het verleden behoren.

Toetredingsleeftijd

Uit het onderzoek blijkt dat 38% van de witte vlek bestaat uit werknemers tussen de 25 en 29 jaar oud die (nog) geen deel uit maken van een pensioenregeling omdat zij niet de voor de pensioenregeling vereiste leeftijd hebben bereikt. Op zich behoort dit niet te betekenen dat deze mensen geen volledig pensioen op kunnen bouwen. Wel heeft dit als consequentie dat werknemers, die vanaf hun dertigste beginnen met pensioenopbouw, alleen een volledig pensioen kunnen opbouwen indien zij tot hun 65-ste verjaardag werkzaam blijven bij een bedrijf waar een pensioenregeling geldt met een opbouwpercentage van 2% per jaar. Dit komt de mobiliteit van werknemers niet ten goede.

De vraag is ook welk nut een dergelijke (hoge) toetredingsleeftijd moet of kan dienen.

Afschaffing of verlaging van de toetredingsleeftijd heeft als positief effect dat ook late starters of mensen met onderbroken loopbanen perspectief hebben op het bereiken van volledige pensioenopbouw; met

name vrouwen (bij wie het zich voor hun dertigste terugtrekken van de arbeidsmarkt veelvuldig voorkomt), zouden van een dergelijke wijziging positieve gevolgen ondervinden.

Wachttijd

Uit het onderzoek blijkt dat 43% van de mensen met een witte vlek minder dan 2 jaar in dienst is bij de huidige werkgever. Aangenomen mag worden dat een gedeelte van deze mensen na het verstrijken van de wachttijd alsnog in een pensioenregeling wordt opgenomen. Daar waar de personen die in de wachttijd zitten nog (zeer) jong zijn behoeft dit ook geen probleem te zijn. Het bereiken van een volledige pensioenopbouw blijft dan tot de mogelijkheden behoren. Anders ligt dit bijvoorbeeld voor late starters en herintreders.

Evenals bij een (hoge) toetredingsleeftijd kan de vraag worden gesteld wat precies de functie is van een lange wachttijd. Inkorting of afschaffing van de wachttijd wordt door het kabinet als wenselijk beschouwd. Ook van afschaffing of aanpassing van de wachttijd zal naar verwachting een positief effect uitgaan op de pensioenopbouw van vrouwen.

Franchise als toelatingsdrempel

In veel pensioenregelingen wordt als franchise nog altijd 20/7 x de vóór-Oortse AOW-uitkering voor gehuwden gehanteerd. Dit betekent dat werknemers met een inkomen tot ca. 135% van het minimumloon géén aanvullend pensioen opbouwen.

Voor alleenverdieners behoeft dit op zich geen probleem te zijn. Met de AOW-uitkering voor de 65-jarige plus de AOW-uitkering voor de partner (eventueel de AOW-toeslag ten behoeve van de niet 65-jarige partner) wordt ook minimaal het niveau van 70% van het gemiddelde of laatstverdiende inkomen bereikt.

Anders ligt dit echter voor alleenstaanden en tweeverdieners die immers een 70%- of een 50%-AOW-uitkering ontvangen; zij kunnen door de gehanteerde franchise nimmer het niveau van 70% van het gemiddelde of laatstverdiende inkomen bereiken.

Gegeven de maatschappelijke ontwikkelingen waarbij het aantal traditionele alleenverdieners terugloopt en een stijgend aantal alleenstaanden en tweeverdieners te zien is, is aanpassing van de franchise van groot belang, zowel om de witte vlek terug te dringen als om het veelal in het vooruitzicht gestelde ambitieniveau van 70% te kunnen waarmaken. Daarbij dient te worden bedacht dat voor de werknemer die na 2015 de 65-jarige leeftijd bereikt géén recht meer geldt op een AOW-toeslag. Vanaf dat moment betekent dat dus dat ook de alleenverdiener, gedurende de periode waarin de jongste partner nog geen 65 jaar is, evenmin het niveau van 70% kan bereiken.

Uitsluiting functiegroepen

Uit het onderzoek blijkt dat het in 1996, vrijwel, uitsluitend om vrouwelijke medewerkers gaat. Dit doet vermoeden dat er sprake is van een verschuivingseffect. Een deel van de vrouwen wordt niet meer uitgesloten op grond van sekse of leeftijd, maar nu vanwege de functie die zij vervullen.

Het kabinet acht dit een ongewenste ontwikkeling. De ratio achter het uitsluiten van bepaalde functiegroepen is bovendien onduidelijk.

Uitwerking minimum-optie

Het kabinet is van oordeel dat een wettelijke dwingende bepaling tot algemene werking van een collectieve pensioenregeling als een redelijk en doelmatig middel kan worden beschouwd gezien de aard van de gesignaleerde problematiek.

De vormgeving zal zodanig moeten worden uitgewerkt dat ongewenste consequenties van puur praktische aard kunnen worden vermeden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vakantiewerker die op grond van een dergelijke bepaling in de pensioenregeling zou moeten worden opgenomen. Het kabinet acht een dergelijke vergaande consequentie niet gewenst. Het zal zich daarom beraden op mogelijkheden om dit tegen te gaan. Daarbij kan worden gedacht aan het toestaan van een drempelperiode van bijvoorbeeld drie maanden of het toestaan van uitsluiting van (éénmalige)contracten voor een periode van maximaal 4 weken.

Ook de positie van mensen met een laag inkomen moet nog worden bezien, voor zover deze reeds met alleen een AOW-uitkering een minimumwaarborg bereiken. De franchiseproblematiek zal daarbij worden bezien in het geheel van versobering en flexibilisering van pensioenen dat wordt nagestreefd.

Het kabinet zal met sociale partners in overleg treden over de uitwerking van de voorgestelde verplichting tot algemene werking van een pensioenregeling.

Internationaal perspectief

Na invoering van een algemene werking van een pensioenregeling zal de witte vlek in de toekomst alleen nog bestaan uit werknemers in dienst van werkgevers die geen collectieve pensioenregeling aanbieden aan hun werknemers. Het kabinet heeft om die reden besloten zich te oriënteren op instrumenten die in andere landen zonder pensioenplicht worden gebruikt om de dekkinggraad van aanvullende pensioenen te vergroten. Zodra de resultaten van deze oriëntatie beschikbaar zijn zal het kabinet zich hierover beraden en uw Kamer hierover informeren. Naar verwachting zal dat medio 1998 het geval zijn.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave