

Vergaderjaar 1997–1998

25 694

Pensioenregelingen

Nr. 3

## BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 maart 1998

In mijn brief van 25 april 1997 (kamerstukken II 1996/97, 22 695, nr. 11) heb ik aangegeven dat het kabinet met een voorstel zal komen tot nadere regelgeving bij het per 1 januari 2000 inwerkingtredende artikel 2b van de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW), betreffende de verplichting tot het bieden van **een gelijkwaardige keuzemogelijkheid tot omzetting van nabestaandenpensioen voor een hoger of eerder ingaand ouderdompensioen**. Alvorens te kunnen komen tot voorstellen tot aanpassing van artikel 2b PSW en de nadere regelgeving in dit kader, dient een aantal kernvragen over de reikwijdte van artikel 2b beantwoord te worden.

Bij keuzemogelijkheden in de pensioensfeer nemen de effecten van de statistische verschillen in levensverwachting tussen mannen en vrouwen een belangrijke plaats in. In het eerste deel van deze brief geeft het kabinet aan hoe naar de mening van het kabinet bij keuzemogelijkheden in pensioenregelingen in het algemeen moet worden omgegaan met de effecten van de bedoelde statistische verschillen. Hiermee wordt ook een reactie gegeven op de aanbeveling terzake van de commissie voor de eerste nationale rapportage over het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen, New York, 18 december 1979 (hierna: VN-Vrouwenverdrag) in haar rapport «Het Vrouwenverdrag in Nederland anno 1997» en de Emancipatieraad in zijn advies «Een geëmancipeerd pensioenstelsel». Ter voorbereiding van een voorstel van het kabinet heeft overleg plaatsgevonden met deskundigen uit de pensioenpraktijk over de uitvoerbaarheid.

In het tweede deel van deze brief komen vraagstukken aan de orde die louter samenhangen met artikel 2b PSW. Aan de notitie van de Stichting van de Arbeid «Onduidelijkheden rond artikel 2b van de Pensioen- en Spaarfondsenwet» van 12 december 1996, die als bijlage is toegevoegd, wordt in beide delen aandacht besteed. Kernvraag bij het tweede deel is de mate van solidariteit tussen alleenstaanden en niet-alleenstaanden bij de toepassing van artikel 2b PSW.

## 1. Statistische verschillen in levensverwachting

Als gevolg van het feit dat vrouwen langer leven dan mannen zijn de kosten van een ouderdomspensioen voor een vrouwelijke werknemer hoger (omdat de waarde ervan hoger is) dan de kosten van een ouderdomspensioen voor een mannelijke werknemer.

Bij het bieden van keuzemogelijkheden, bijvoorbeeld in het kader van artikel 2b PSW, maar ook bij flexibilisering (vervroeging of uitstel van het pensioen), alsmede bij afkoop van pensioen (al dan niet in verband met waardeoverdracht) leidt dit ertoe, althans bij handhaving van de regelgeving, dat voor vrouwen andere uitkomsten kunnen resulteren dan voor mannen. Zo zou de uitkering voor ouderdomspensioen van een vrouwelijke werknemer die haar nabestaandenpensioen wil inruilen, veel minder kunnen stijgen dan die van haar mannelijke collega die hetzelfde gaat doen. In de bijlage wordt aan de hand van een aantal rekenvoorbeelden geïllustreerd wat de gevolgen zijn voor het pensioenresultaat van mannen en vrouwen ten gevolge van de verschillen in levensverwachting.

Naar aanleiding van de motie Groenman (kamerstukken II 1989/90, 20 890, nr. 23) heeft het toenmalige kabinet reeds een standpunt ingenomen inzake het hanteren van geslachtsafhankelijke actuariële factoren en het principe van solidariteit tussen mannen en vrouwen binnen aanvullende pensioenregelingen (kamerstukken II 1991/92, 22 695, nr. 4). Hierin is aangegeven dat een ongelijke uitkomst voor mannen en vrouwen bij bijvoorbeeld uitruil in zgn. benefit-definedregelingen (zoals eindloonregelingen) niet in overeenstemming met het beginsel van gelijke beloning wordt geacht, voorzover die omzetting binnen de toezegging van de werkgever valt. De Verzekeringskamer heeft over dit standpunt 16 november 1993 advies uitgebracht (bijlage bij kamerstukken II 1995/96, 22 695, nr. 10 en Kamerstukken I, 1995/96, 20 890, nr. 56). Dit advies is betrokken bij de nadere standpuntbepaling, zoals onderstaand wordt weergegeven.

### 1.1. Europese juridische context

Bij de beantwoording van de vraag of bij uitruil van pensioen verschillende resultaten voor mannen en vrouwen toelaatbaar zijn, zijn in Europees verband artikel 119 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: EG-Verdrag), de Vierde richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen<sup>1</sup> en de betreffende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) relevant. Naar het oordeel van het Hof valt uitruil van nabestaandenpensioen tegen ouderdomspensioen niet onder artikel 119 EG-verdrag. Aan de andere kant blijkt uit jurisprudentie van het Hof ook dat het geneigd is het begrip «beloning» in de zin van artikel 119 EG-verdrag ruim te definiëren, zodat niet moet worden uitgesloten dat daar in bepaalde gevallen ook voordelen voortvloeiend uit keuzemogelijkheden onder begrepen zouden kunnen worden. Vaststaat dat de toegezegde pensioen-uitkeringen niet afhankelijk mogen zijn van het geslacht, net zo min als de door de werknemer te betalen pensioenpremies.

Bij de zgn. Barber-richtlijn<sup>2</sup> is de Vierde EG-richtlijn gelijke behandeling van mannen en vrouwen gewijzigd. Daarbij zijn onder meer in de bijlage voorbeelden opgenomen van uitkeringen die ongelijk mogen zijn voor mannen en vrouwen voorzover dit voortvloeit uit het hanteren van naar geslacht verschillende actuariële factoren.

Conclusie is derhalve dat «Europa» op dit moment niet dwingt tot het hanteren van sekse-neutrale actuariële factoren en zelfs niet tot gelijke uitkeringen bij het gebruik maken van keuzemogelijkheden in een pensioenregeling. Wel dienen de pensioenuitkeringen en de door de werknemer te betalen premies gelijk te zijn.

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 86/387/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juli 1986 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid.

<sup>2</sup> Richtlijn nr. 96/97/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 december 1996 tot wijziging van de Richtlijn nr. 86/387/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 juli 1986 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in ondernemings- en sectoriële regelingen inzake sociale zekerheid.

Het destijds ingenomen kabinetsstandpunt gaat dus verder dan hetgeen in Europees verband verplicht wordt.

### *1.2. Gelijke uitkeringen of seksneutrale factoren?*

Het kabinet is voornemens om door middel van wetgeving helderheid te verschaffen over de vraag of verschillende uitkeringen voor mannen en vrouwen in het kader van pensioenregelingen voortvloeiend uit een arbeidsverhouding toelaatbaar blijven. Het kabinet acht het moeilijk verdedigbaar dat mannen en vrouwen tijdens hun actieve periode wel gelijk loon, maar bij bijvoorbeeld uitruil geen gelijke (pensioen)uitkering krijgen. Handhaving van de huidige situatie, waarin dat wel mogelijk is, is derhalve ongewenst.

Het kabinet meent dat twee alternatieven mogelijk zijn. Het eerste alternatief is dat wettelijk wordt voorgeschreven dat bij pensioenen in alle gevallen de uitkeringen onafhankelijk van het geslacht dienen te worden vastgesteld. Het tweede alternatief gaat verder en schrijft voor dat ook bij de premiestelling van de werkgever geen enkel onderscheid naar geslacht mag worden gemaakt.

Alternatief 1 sluit in grote mate aan bij het eerder genoemde kabinetsstandpunt naar aanleiding van de motie Groenman (kamerstukken II, 1991/92, 22 695, nr. 4), te weten gelijke uitkeringen voor mannen en vrouwen voorzover de keuzemogelijkheden binnen de pensioen-toezegging van de werkgever vallen. De Verzekeringskamer heeft in haar hierboven reeds aangehaalde advies van 16 november 1993 aangegeven dat met wijziging van de financieringsopzet van de pensioenregeling het realiseren van gelijke uitkeringen voor mannen en vrouwen mogelijk is. Een voorschrift tot gelijke uitkeringen stuit, behoudens bij individuele polissen en beschikbare premiereregelingen, niet op uitvoeringstechnische belemmeringen. Op de individuele polissen en beschikbare premiereregelingen wordt hieronder nader ingegaan. Naar verwachting zal dit alternatief overeind kunnen blijven bij eventuele toekomstige uitspraken van het Europese Hof, waarin mogelijk een nadere uitleg wordt gegeven aan de bestaande jurisprudentie terzake van de keuzemogelijkheden. De bepaling omtrent actuariële gelijkwaardigheid (art. 32a PSW) zal moeten komen te vervallen. Er zal een bepaling moeten worden geformuleerd waarin aangegeven wordt dat er een bepaalde relatie dient te zijn met het deelnemersbestand van een pensioenuitvoerder bij de bepaling van de ruilvoet van bijvoorbeeld artikel 2b PSW of vervroegde pensioeningang; met andere woorden: gewaarborgd dient te worden dat er een rechtvaardige financiële verhouding bestaat tussen bijvoorbeeld de in te ruilen aanspraken op nabestaandenpensioen en de daarvoor te verkrijgen extra aanspraken op ouderdomspensioen. Overigens mag bij het vaststellen van de ruilvoet wel rekening worden gehouden met het risico van (ongunstige) wijziging in de man/vrouw-samenstelling van het deelnemersbestand en met het risico van anti-selectie, dat wil zeggen calculerend gedrag door de deelnemer bij het maken van keuzes.

Alternatief 2 wekt de schijn dat er bij aanvullende pensioenen geen onderscheid is in de behandeling van mannen en vrouwen. Immers, de werkgever ziet geen (direct) verschil in de pensioenkosten voor mannen en vrouwen. Het verschil in levensverwachting (en het effect daarvan bij uitruil, afkoop, flexibel pensioen e.d.) komt niet tot uitdrukking in de werkgevers-premie die door de pensioenuitvoerder aan verschillende werkgevers in rekening wordt gebracht. Daar staat echter tegenover dat pensioenuitvoerders (met name de kleine pensioenfondsen en de verzekeraars) een veiligheidsmarge zullen moeten inbouwen voor het geval er wijzigingen in de man/vrouwverhouding binnen het bestand optreden gedurende de contractduur. Dit leidt tot een veelal structurele

verhoging van de premies. Bovendien zal bij deze oplossing voor elke collectiviteit een eigen sekseneutrale sterftetafel moeten worden opgesteld. Invoering van landelijk vastgestelde unisekstarieven zou een versnippering van tarieven en kostenverhoging kunnen voorkomen. In het reeds eerder aangehaalde kabinetsstandpunt van 25 augustus 1992 heeft het kabinet echter reeds aangegeven dat dit geen begaanbare weg is. Landelijke unisekstarieven zijn voor de reservebepaling niet bruikbaar omdat de verhouding mannen en vrouwen per deelnemersbestand sterk kan afwijken van het landelijke gemiddelde. De ter voorkoming van een verstoring van de financieringsstructuur vereiste verevening op landelijk niveau zou uitsluitend realiseerbaar zijn in het kader van een nationale pensioenregeling (pensioenplicht). Het voorschrijven van landelijke unisekstarieven zou voorts de Europese concurrentieverhoudingen verstoren ten nadele van Nederlandse verzekeraars.

Naast het kostenverhogend effect zij gewezen op het feit dat de noodzaak tot een dergelijk vergaand voorschrift niet is aangetoond. Er zijn geen feiten beschikbaar waaruit blijkt dat de arbeidsmarktpositie van vrouwen slechter is dan die van mannen, vanwege het feit dat de kosten voor het ouderdomspensioen voor hen hoger zijn. Voorts is er, zoals reeds eerder aangegeven, op Europees niveau geen verplichting tot dit alternatief. Tenslotte zij opgemerkt dat dit alternatief met name een optische oplossing is, omdat uiteindelijk het verschil in kosten aan de werkgever zal worden doorberekend, via winstdelingsregelingen (premierestitutie) die zullen variëren naar gelang het aandeel vrouwen in het personeelsbestand.

Tot slot zou in deze optie het voorschrift omtrent actuariële gelijkwaardigheid moeten worden vervangen door een bepaling die een redelijke ruilvoet voorschrijft.

Het kabinet heeft gekozen voor het eerste alternatief, omdat aldus op de meest optimale wijze het bereiken van het doel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de aanvullende pensioenen gekoppeld wordt aan een technisch uitvoerbare regeling.

Onderstaand wordt deze oplossing nader beschreven vanuit respectievelijk de collectieve en individuele regelingen. Voorzover relevant worden benefit defined-regelingen (eindloon- en middelloonregelingen) en beschikbare premiereregelingen afzonderlijk besproken.

### *1.3. Collectieve pensioenregelingen*

Zowel in benefit defined-regelingen als beschikbare premiereregelingen dienen de uitkeringen voor mannen en vrouwen naar het oordeel van het kabinet gelijk te zijn. Het kenmerk van benefit defined-regelingen is de toezegging omtrent de te behalen uitkering. Dit betekent dat de uitkering, die thans op de reguliere pensioendatum reeds gelijk is voor mannen en vrouwen ook ten gevolge van keuzemogelijkheden gelijk dient te zijn. Een voorschrift tot gelijke uitkering leidt ertoe dat aan de werkgever voor mannen en vrouwen in een benefit defined-regeling een verschillende premie in rekening wordt gebracht. In de praktijk zal dit overigens slechts voorkomen als er geen sprake is van een doorsneepremie. Vrijwel alle bedrijfs-pensioenfondsen en veel ondernemingspensioenfondsen hanteren een doorsneepremie waardoor er in de huidige situatie voor veel werkgevers geen sprake is van een verschil in premie voor mannen en vrouwen.

Het kenmerk van een beschikbare premiereregeling is dat een toezegging wordt gedaan tot betaling van een bepaalde pensioenpremie, waardoor voor de werkgever zekerheid bestaat omtrent de kosten van de pensioen-

voorziening. Voor beschikbare premiereregelingen bestaat er thans geen verplichting tot het compenseren van de gevolgen van verschillende levensverwachtingen voor mannen en vrouwen. Dit betekent dat thans de met de beschikbaar gestelde premie – door de werknemer – in te kopen periodieke pensioenuitkering voor mannen en vrouwen verschillend is. Het voorgenomen voorschrift tot gelijke uitkeringen zal ertoe moeten leiden dat de pensioenuitvoerder gehouden is gelijke uitkeringen aan mannelijke en vrouwelijke deelnemers te verstrekken. Tevens dienen vanzelfsprekend de werknemerspremies voor mannen en vrouwen gelijk te zijn. Dit heeft als consequentie dat de werkgever voor de mannelijke werknemers een andere premie beschikbaar stelt dan voor de vrouwelijke, teneinde de – door de werknemer in te kopen – uitkeringen gelijk te laten zijn.

De mogelijkheid tot verschillende werkgeverspremies voor mannen en vrouwen, teneinde te bereiken dat mannen en vrouwen dezelfde uitkeringen krijgen, wordt in het kader van de implementatie van de zgn. Barber-richtlijn reeds geboden. Deze thans facultatief geboden mogelijkheid zal verplicht voorgeschreven moeten gaan worden.

#### *1.4. Individuele polissen*

Bij individuele polissen, die bij een verzekeraar zijn ondergebracht is een voorschrift tot gelijke uitkeringen – indien er geen collectieve pensioenregeling aan de toezegging ten grondslag ligt – niet te realiseren, noch bij benefit defined-regelingen, noch bij beschikbare premiereregelingen. Indien werknemers van eenzelfde werkgever elk een eigen verzekering krijgen, gebaseerd op een individuele toezegging, is onderlinge vergelijking van de gehanteerde actuariële factoren niet mogelijk, omdat een referentiekader ontbreekt. Voor elk individu kan dus een eigen (seksafhankelijke) tabel gehanteerd worden.

Overigens wordt de kans dat werkgevers/pensioenuitvoerders een voorschrift tot het verstrekken van gelijke uitkeringen of het hanteren van seksneutrale factoren zullen ontwijken door collectieve contracten op te delen in individuele polissen niet groot ingeschat.

#### *1.5. Pensioenverevening*

Het voorschrift tot gelijke uitkeringen ziet op de (aanvullende) pensioenregelingen die voortvloeien uit de arbeidsverhouding, omdat bij niet-PSW-voorzieningen het beginsel van gelijke beloning geen rol speelt. Pensioenverevening beschouwt het kabinet niet als een recht voortvloeiend uit de arbeidsverhouding; het is immers een recht van de ex-partner van de werknemer. Het voorschrift tot verstrekken van gelijke uitkeringen is hier dan ook niet aan de orde. Overigens speelt het verschil in uitkeringen bij verevening alleen een rol wanneer conversie plaatsvindt.

#### *1.6. Conclusie*

Het is niet verdedigbaar dat mannen en vrouwen tijdens hun actieve periode en vanaf de pensioendatum in benefit defined-regelingen gelijk loon respectievelijk gelijk pensioen krijgen, maar geen gelijke uitkeringen krijgen bij beschikbare premiereregelingen en bij uitruil wanneer de mogelijkheid daartoe is toegezegd door de werkgever. Het kabinet vindt daarom dat er sprake dient te zijn van gelijke uitkeringen.

Alles afwegende is daarom besloten tot een voorschrift tot gelijke uitkeringen bij de keuzemogelijkheden in de pensioenregelingen, alsmede bij de collectieve beschikbare premiereregelingen. Het vergroot de rechtvaardigheid, eenvoud en doorzichtigheid richting deelnemers, in vergelijking tot de huidige situatie en bovendien wordt er ruimschoots

tegemoet gekomen aan de eisen die het Europese recht op het gebied van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de beloning voor arbeid stelt.

De verplichting strekt zich uitsluitend uit tot uitkeringen en rechten die direct voortvloeien uit een arbeidsverhouding, omdat bij niet-PSW-voorzieningen het beginsel van gelijke beloning geen rol speelt.

## **2. Regelgeving bij de implementatie van artikel 2b PSW**

In de eerdergenoemde brief van de STAR van 12 december 1996 (zie bijlage) wordt een aantal vragen gesteld met betrekking tot de uitvoering van artikel 2b PSW.

Onderstaand komen deze punten aan de orde, waarbij ik – waar nodig beargumenteerd – aangeef welke de gekozen oplossingsrichtingen zijn, die zullen worden neergelegd in regelgeving.

### *2.1. Terugwerkende kracht van het keuzerecht*

Evenals bij de doorvoering van volledige gelijke behandeling naar geslacht stelt het kabinet voor om ook bij de invoering van het keuzerecht, waar het gaat om gelijke behandeling naar burgerlijke staat, uit te gaan van het opbouwbeginnsel. Dit betekent dat het keuzerecht uitsluitend betrekking heeft op partnerpensioen opgebouwd na 1 januari 2000.

Wanneer aan het keuzerecht terugwerkende kracht zou worden gegeven, zou dat volgens berekeningen van de STAR een extra financiële last over het verleden opleveren van ca. 10 miljard gulden.

Met de keuze de verplichte keuzemogelijkheid geen enkele terugwerkende kracht te geven wordt gevolg gegeven aan het advies van de STAR.

### *2.2. Eén of meer keuzemomenten*

Zonder nadere regelgeving wordt aan artikel 2b voldaan wanneer de pensioenregeling op één moment de gelegenheid biedt gebruik te maken van de keuzemogelijkheid. Bij de keuze voor één of meerdere keuzemomenten en de keuze voor de datum (of data) van dat moment (of die momenten) dient een afweging te worden gemaakt van verschillende voor- en nadelen. Zo heeft de keuze op datum pensionering als voordeel dat betrokkene goed inzicht heeft in de behoefte aan een nabestaandenvoorziening. Nadeel is echter dat in de periode voor pensionering, naast de opbouw van nabestaandenpensioen over het verleden ook dekking van het overlijdensrisico wordt geboden, terwijl daaraan mogelijk erwijs geen behoefte bestaat. De kosten van deze verzekering tijdens deelneming zijn uiteraard bij pensionering niet meer beschikbaar voor uitruil.

Dit nadeel wordt ondervangen bij een keuzemoment op datum aanvang deelneming, maar dat heeft weer als bezwaar dat betrokkene mogelijk een keuze maakt die niet aansluit bij zijn leefsituatie op latere leeftijd. Dit zal ertoe leiden dat pensioenuitvoerders geconfronteerd worden met spijtoptanten en nabestaanden die het achteraf niet eens zijn met de gemaakte keuze.

Het vraagstuk van het moment van keuze hangt nauw samen met de vraag of een nabestaandenpensioen op risicobasis onder artikel 2b begrepen is. Vastgesteld kan worden dat dit valt onder de reikwijdte van artikel 2b. Bij een keuze op de datum van pensionering is er echter bij pensionering niets uit te ruilen, omdat er niets «gespaard» is. Er is dan ook slechts premie betaald voor de verzekering van het risico van overlijden tijdens de deelneming. De vraag is of artikel 2b ertoe dwingt aan de alleenstaande die geen behoefte had aan deze verzekering, het recht te geven de daarvoor betaalde premies in te zetten voor een hoger ouderdomspensioen. Dit is uiteraard voornamelijk relevant als het

keuzemoment op datum pensionering ligt. Immers, wanneer het keuzemoment op datum aanvang deelneming ligt, kan de alleen-staande direct al kiezen voor een hoger ouderdomspensioen in plaats van een (risico)nabestaandenpensioen.

Indien de wetgever dwingend voorschrijft dat er meer dan één keuzemoment dient te zijn, dan dwingt de wetgever de pensioenuitvoerders tot hogere kosten. Dit kan tot gevolg hebben dat er voor wordt gekozen in het geheel geen nabestaandenpensioen in een collectieve regeling op te nemen. Voorts zal bij meer dan één keuzemoment de wetgever genoodzaakt zijn om te regelen waar die keuzemomenten dienen te liggen. Immers het kan niet de bedoeling zijn dat beide momenten vlak achter elkaar liggen. Meer keuzemomenten brengen met zich dat pensioenuitvoerders toch het risico lopen te worden geconfronteerd met nabestaanden die het bij nader inzien niet eens zijn met de door hun partner gemaakte keuze. Bovendien wordt het risico van anti-selectie dat altijd aanwezig is bij het creëren van keuzemogelijkheden vergroot. Vanwege de kosten en uitvoeringspraktijk stelt het kabinet zich op het standpunt dat het aantal keuzemomenten aan de sociale partners zelf moet worden overgelaten. Dit past ook in de gedachte dat zij eerstverantwoordelijk zijn voor de aanvullende pensioenen. Voorts is het kabinet van oordeel dat het uitsluitend, collectief verplicht verzekeren van risico-nabestaandenpensioen tot de pensioengerechtigde leeftijd – hetgeen impliceert dat geen nabestaandenpensioen ingeruild kan worden – geoorloofd moet worden geacht en derhalve niet verboden dient te worden. Artikel 2b PSW heeft in de visie van het kabinet tot doel een te ver doorgeschoten solidariteit te voorkomen. Sociale partners kunnen bij de implementatie van artikel 2b tot de slotsom komen dat het nabestaandenpensioen in opbouw afgeschaft kan worden. Wanneer zij echter, bijvoorbeeld gezien de stand van de arbeidsparticipatie van vrouwen in het algemeen en de samenstelling van het bestand van «hun» sector in het bijzonder, (nog) wel een risico-nabestaandenpensioen wensen te handhaven, is dat een vorm van solidariteit die het kabinet aanvaardbaar acht. Daarbij is in aanmerking genomen dat het onmogelijk maken van deze vorm van solidariteit waarschijnlijk zou leiden tot volledige afschaffing van het aanvullende nabestaandenpensioen, hetgeen veel verder gaat dan de bedoeling van artikel 2b. Voorts zijn de kosten van een risico-nabestaandenverzekering vóór pensionering relatief gering en de kans dat een deelnemer vóór pensionering, al dan niet voor langere tijd, een partner krijgt voor wie hij het overlijdensrisico wil dekken, reëel.

Het gaat hier derhalve om een vorm van solidariteit die in de juiste verhouding staat tot en past bij de overige vormen van solidariteit die een collectieve pensioenregeling kenmerken. Naar het oordeel van het kabinet is het niet de bedoeling van artikel 2b PSW om alle solidariteit naar burgerlijke staat te verbieden.

### *2.3. Uitrust voor hoger loon of lagere premie*

De STAR heeft met betrekking tot nabestaandenpensioen op risicobasis geopperd de mogelijkheid te bieden af te zien van een dergelijk pensioen ten gunste van een lagere pensioenpremie of een hoger loon voor de werknemer. In de visie van het Kabinet staat het partijen vrij hierover afspraken te maken. Het kabinet acht het bieden van een wettelijke mogelijkheid evenwel niet wenselijk omdat daarmee aan een deel van de pensioenaanspraak een niet-pensioenbestemming zou worden gegeven. Artikel 2b ziet uitsluitend op een herallocatie van pensioengeld, binnen het pensioenpakket dat de individuele deelnemer, gelet op de regeling waarin hij participeert, ter beschikking staat. Dit impliceert ook dat voor een deelnemer die (nog) niet deelneemt aan een pensioenregeling

(bijvoorbeeld vanwege een wachtperiode) de keuzemogelijkheid niet aan de orde is: er is immers geen te verhogen ouderdomspensioen. Overigens volgt uit artikel 2b ook niet een verplichting tot invoering van een ouderdomspensioen.

#### *2.4. Omzetting wezenpensioen*

Naar het oordeel van het kabinet dient het wezenpensioen buiten de reikwijdte van artikel 2b te worden gehouden. Het doel van artikel 2b is immers het voorkomen van te ver doorgeschoten solidariteit. De invoering van artikel 2b is voortgevloeid uit de wens geen onderscheid te maken naar burgerlijke staat. Bij het verlenen van een aanspraak op wezenpensioen speelt de burgerlijke staat van de deelnemer in beginsel geen rol. Een andere reden voor invoering van artikel 2b was het uitgangspunt dat een ieder geacht wordt in zijn eigen onderhoud te kunnen voorzien, zodat een nabestaandenpensioen op den duur geen vanzelfsprekendheid meer zou hoeven te zijn. Ook dit uitgangspunt speelt geen rol bij het verlenen van een aanspraak op wezenpensioen. Gezien de bedoeling van artikel 2b ligt het derhalve niet voor de hand het wezenpensioen verplicht in de keuze te betrekken. Daarbij komt dat bij een keuzemoment op datum pensionering er in de meeste gevallen geen aanspraak op wezenpensioen uit te ruilen valt, omdat die aanspraak vervalt op het moment dat het kind een bepaalde leeftijd heeft bereikt, hetgeen veelal ver vóór pensionering zal zijn.

#### *2.5. Hoger en/of eerder ingaand ouderdomspensioen?*

De tekst van artikel 2b spreekt van het bieden van gelijkwaardige keuzemogelijkheden tussen nabestaandenpensioen of een hoger, dan wel eerder ingaand ouderdomspensioen.

De STAR vraagt zich af of deze formulering aanleiding geeft aan te nemen dat artikel 2b tevens een verplichting inhoudt een recht op pensioenvervroeging aan te bieden. Dat is niet het geval; slechts één van beide opties (een hoger ouderdomspensioen of een eerder ingaand ouderdomspensioen) hoeft te worden geboden. Uiteraard bestaat geen bezwaar tegen het (onverplicht) aanbieden van beide opties.

#### *2.6. Instemming partner met het benutten van de keuzemogelijkheid*

Hoewel het nabestaandenpensioen een aanspraak is die door de deelnemer zelf wordt verkregen, heeft de partner een zodanig groot belang bij die aanspraak dat het wenselijk is dat deze instemt met de keuze tot uitruil van het partnerpensioen voor een hoger dan wel eerder ingaand ouderdomspensioen. Voor gehuwden en geregistreerde partners is dit geregeld in de PSW; artikel 8c, tweede lid bevat een toestemmingsvereiste. Bij de introductie van het partnerpensioen in de PSW is ervoor gekozen dit algemene toestemmingsvereiste niet uit te breiden tot het partnerpensioen. In de tweede fase PSW zal worden bezien of er aanleiding is het partnerpensioen in het algemeen toestemmingsvereiste te betrekken.

Gezien het grote belang dat voor de partner gemoeid kan zijn met de keuze tot uitruil heeft het kabinet besloten, thans reeds de toestemming van de ongehuwd samenwonende partner met de keuze tot uitruil voor te schrijven. Kanttekening hierbij is dat toestemming alleen gevraagd kan worden indien de partner bekend is bij de pensioenuitvoerder.

#### *2.7. Nabestaandenpensioen voor eigen rekening*

Een van de effecten van de inwerkingtreding van artikel 2b PSW kan zijn dat sociale partners er voor kiezen het nabestaandenpensioen uit de



verplichte collectieve regeling te halen en te vervangen door een nabestaandenpensioen op vrijwillige basis of als keuzemodule. Een nabestaandenpensioenregeling waaraan op vrijwillige basis wordt deelgenomen dient wat het kabinet betreft buiten het bereik van de verplichting tot het bieden van een keuzemogelijkheid te vallen. Indien echter een dergelijke vrijwillige voorziening wordt aangeboden is het voorschrift van gelijke uitkeringen bij uitruil wel van toepassing, ongeacht of de werkgever meebetaalt aan die voorziening.

### *2.8. Kosten*

Ten gevolge van artikel 2b PSW worden rechten verleend, waar in elk geval alleenstaanden voorheen geen beroep op konden doen. Alleenstaanden zullen allen hun recht op nabestaandenpensioen, waarvan ze voorheen geen gebruik maakten, nu gaan uitruilen voor een hoger ouderdompensioen. Aangezien hiervoor niet gereserveerd is door de pensioenuitvoerders brengt dit een kostenverhoging met zich mee. De kostenverhoging is afhankelijk van de uitruilfactor die door pensioenuitvoerders/werkgevers wordt aangeboden en van het aantal alleenstaanden op het keuzemoment. Uitgaande van een uitruil van het nabestaandenpensioen op 65-jarige leeftijd voor een 20% hoger ouderdompensioen (zie rekenvoorbeelden in de bijlage) en uitgaande van het gegeven dat 15 à 20% van 64-jarigen ongehuwd is kan de structurele kostenverhoging die voortvloeit uit de nieuwe rechten van alleenstaanden in de orde van grootte van 3 à 4% liggen. Indien het niveau van de huidige regelingen gehandhaafd blijft, leidt het uitruilrecht derhalve tot een structurele verhoging van de premie.

Tevens geldt dat het bieden van keuzemogelijkheden op zich zelf tot een lastenverzwaring leidt, omdat het aantal administratieve handelingen toeneemt. Kostenverhoging treedt ook op bij zelfselectie door individuele afwijkingen van statistische sterftetafels, bij bijvoorbeeld ziekte op het moment van keuze.

Gezien de kostenverhogingen die voortvloeien uit het keuzerecht is het goed voorstelbaar dat mede hierdoor de afschaffing van het nabestaandenpensioen als onderdeel van de verplichte collectieve regeling wordt gestimuleerd. De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat in toe-nemende mate alleen nabestaandenpensioenen voor eigen rekening zullen worden aangeboden respectievelijk alleen nabestaandenpensioen op risico basis zal worden verzekerd. In dat geval zal het keuzerecht conform 2b PSW in de praktijk een dode letter zijn. Artikel 2b PSW maakt onderdeel uit van de meetwijzer in het kader van het pensioenconvenant inzake de arbeidspensioen dat op 9 december 1997 tussen sociale partners en het kabinet gesloten is, volgens in de bijlage daarbij opgenomen uitgangspunten. Afgesproken is dat indien het definitieve wettelijke kader er anders uit komt te zien, eventuele lastenstijgingen die voortvloeien uit de verschillen ten opzichte van het geschetste wettelijke kader niet worden meegenomen in de rekenexercitie en de sociale partners op dat onderdeel niet kunnen worden aangesproken. Geconstateerd wordt dat in het convenant is uitgegaan van seksneutrale tabellen. Slechts op dit onderdeel wijkt het kabinetsvoorstel af van de uitgangspunten van het convenant. Omdat het voorstel te komen tot een voorschrift tot gelijke uitkeringen qua kosten in gunstige zin afwijkt van het convenant, betekent dit dat de kostengevolgen invoering van artikel 2b PSW binnen het kader van het convenant dienen te worden opgevangen.

### *2.9. VN-vrouwenverdrag*

Bij de voorbereiding van dit kabinetsstandpunt is uiteraard rekening gehouden met de inhoud van het VN-vrouwenverdrag.

Met het voorschrift tot gelijke uitkeringen wordt geheel voldaan aan de doelstellingen van de Rapportagecommissie Internationaal Verdrag tegen Discriminatie van Vrouwen, ten aanzien van de aanvullende pensioenregelingen. De gekozen uitwerking wijkt alleen af wat betreft de toepassing van sekseneutrale factoren, om redenen die hiervoor genoemd zijn. Andere aspecten die in dit verband van belang zijn, zijn het bieden van de mogelijkheid tot het handhaven van een collectief nabestaandenpensioen op risicobasis en het voorschrijven van instemming van de partner met uitruil. Met deze aspecten, die voortvloeien uit de bedoeling van artikel 2b PSW om te ver doorgesloten solidariteit te voorkomen, wordt rekening gehouden met de maatschappelijke realiteit waar het gaat om de positie van (met name oudere) vrouwen.

In deze brief ben ik op hoofdlijnen ingegaan op het principiële vraagstuk omtrent de toelaatbaarheid van verschillende pensioenuitkeringen voor mannen en vrouwen en de overige uitvoeringsvraagstukken. Ik ben voornemens deze hoofdlijnen zo spoedig mogelijk in wetgeving om te zetten, mede teneinde een tijdige uitvoering van artikel 2b in de praktijk mogelijk te maken.

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

## Rekenvoorbeelden

Bij het hanteren van sekse-afhankelijke factoren in het kader van een uitruil op basis van artikel 2b kan aan de hand van bijgaande voorbeelden worden geïllustreerd wat daarvan het effect is. In de onderstaande tabel worden het effect van uitruil voor mannen en vrouwen op 65-jarige leeftijd vergeleken. Weergegeven is het bedrag aan extra ouderdomspensioen na inruil van 1000 gulden nabestaandenpensioen en de procentuele verhoging van het ouderdomspensioen, uitgaande van uitruil van het gehele nabestaandenpensioen ter waarde van 70% van het ouderdomspensioen. De effecten zijn weergegeven bij verschillende leeftijdsverschillen tussen man en vrouw.

**Tabel 1. Effect uitruil nabestaandenpensioen (NP) voor ouderdomspensioen (OP) op 65-jarige leeftijd bij hantering sekse-afhankelijke factoren**

	extra OP na uitruil f 1000 NP		% verhoging OP na uitruil NP	
	mannen	vrouwen	mannen	vrouwen
leeftijdsverschil				
man drie jaar ouder	454	88	32%	6%
geen	381	116	27%	8%
vrouw drie jaar ouder	312	148	22%	10%

Bron: SZW/A&O

Uit de tabel blijkt dat bij het gebruik van sekse-afhankelijke factoren de omruil van nabestaandenpensioen voor ouderdomspensioen voor mannen een veel hoger ouderdomspensioen oplevert dan voor vrouwen. Dit komt doordat het door mannen opgebouwde nabestaandenpensioen veel meer waard is dan dat van vrouwen, omdat de kans dat mannen hun partner overleven kleiner is dan de kans dat vrouwen hun partner overleven. Doordat mannen gemiddeld korter leven dan vrouwen wordt dit grotere bedrag na uitruil voor een hoger ouderdomspensioen uitgesmeerd over minder jaren dan bij vrouwen. De langere levensverwachting van vrouwen levert dus dubbel nadeel op: het nabestaandenpensioen voor hun mannelijke partner is minder waard, en moet, bij uitruil voor een hoger ouderdomspensioen, worden uitgesmeerd over een groter aantal jaren. Het nadeel wordt sterker naar de mate waarin de vrouw jonger is dan de man.

In de tabel 2 worden het effect van uitruil voor mannen en vrouwen op 65-jarige leeftijd vergeleken bij de verschillende opties. Uitgegaan is van gelijke leeftijd van man en vrouw.

**Tabel 2. Effect uitruil nabestaandenpensioen (NP) voor ouderdomspensioen (OP), bij verschillende varianten**

	extra OP na uitruil f 1000 NP		% verhoging OP na uitruil NP	
	mannen	vrouwen	mannen	vrouwen
status quo	381	116	27%	8%
gelijke uitkering	116-381	116-381	8-27%	8-27%
sekseneutr. factoren	223	223	16%	16%

Bron: E. Lutjens, Levensverwachting en pensioen, 1995/bewerking SZW/A&O

Bij een status quo, cq. ongewijzigd beleid is er sprake van gebruik van sekse-afhankelijke factoren. De uitruilfactor voor de man is dan hoger dan voor de vrouw. In de andere opties zijn de uitruilfactoren voor mannen en vrouwen gelijk. Voor de optie van de sekseneutrale factoren is uitgegaan van een landelijke uniseks-sterftetafel. Dit is een theoretische berekening, omdat een landelijke sterftetafel feitelijk niet mogelijk is. In de praktijk

zullen per sector cq. bedrijf sterftetafels worden opgesteld, welke zullen variëren op vergelijkbare wijze als bij de optie van de gelijke uitkeringen. Voor de optie van gelijke uitkeringen dient een, voor mannen en vrouwen gelijke, uitruilfactor genomen te worden, die past bij de m/v-samenstelling van het deelnemersbestand, met dien verstande dat een (redelijke) correctie mag worden toegepast ter compensatie van het risico van (ongunstige) wijziging in de samenstelling van het bestand en het risico van anti-selectie. Voor deze optie is aangegeven binnen welke range de uitruilfactor zal komen te liggen. De uitersten 8 en 27 zullen in de praktijk alleen voorkomen bij bestanden bestaanden uit uitsluitend vrouwen, respectievelijk uitsluitend mannen.