



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Pensioen: loon naar werken?**

Duiker, P.D.

### **Citation**

Duiker, P. D. (1970). Pensioen: loon naar werken? *Acta Politica*, 5: 1969/1970(3), 334-345.  
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451243>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451243>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).



## PENSIOEN: LOON NAAR WERKEN? \*

door P. D. Duiker

De oudedags- en gezinsvoorzieningen in Nederland zijn nog onvoldoende, in die zin dat zij de pensioentrekkingen over het algemeen niet in staat stellen hun consumptieniveau uit de actieve periode voort te zetten. Wel worden deze voorzieningen in snel tempo aangepast en pensioen is waarschijnlijk één van de weinige sociaal-economische strijdpunten waaromtrent een oplossing op relatief korte termijn mogelijk is.

In dit artikel zal worden betoogd, dat een pensioenbeleid nodig zal zijn om tot een bevredigende situatie te komen. De overheid zou met daadwerkelijke politieke leiding, ook in het bestaande kader, op redelijke termijn een oplossing voor de oudedags- en gezinsvoorzieningen kunnen bewerkstelligen.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Nadat de huidige situatie op het gebied van de pensioenen in Nederland kort is geschetst, worden achtereenvolgens de volgende vragen besproken:

- 1 welke situatie wordt t.a.v. de oudedags- en gezinsvoorzieningen nastreefd?
- 2 welke elementen uit het pensioenbeleid worden betwist en door wie?
- 3 welke factoren werken belemmerend op de vorming van een pensioenbeleid?

### PENSIONEREN IN DE HUIDIGE SITUATIE

Pensioen is inkomen ter voorziening in de behoeften aan levensonderhoud, van degene die door ouderdom of arbeidsongeschiktheid niet meer aan het arbeidsproces deelneemt, of van diens nabestaanden. Teneinde een indruk te kunnen krijgen van de voorzieningen op dit gebied is het wenselijk een onderscheid te maken tussen de volgende groeperingen:

- 1 de huidige pensioentrekkingen;
- 2 de volwassen en oudere werknemers;
- 3 de jeugdige werknemers.

De situatie met betrekking tot degenen die op het ogenblik pensioen 'genieten', is nog steeds bedroevend. De uitkeringen van overheidswege vormen voor  $\pm 40\%$  van de  $1\frac{1}{4}$  miljoen bejaarden de voornaamste pensioeninkomsten. Daarbij bedenke men dat de uitkering voor gehuwden krachtens de AOW, ongeveer  $70\%$  van het bruto

\* De schrijver is dank verschuldigd aan de heren P. M. Brusselers en P. van Yperen voor hun waardevolle informatie.

minimumloon bedraagt. Van de bewoners der bejaardentehuizen heeft  $60\%$  bijstand nodig om de pensioenprijs te kunnen betalen. De Algemene Bijstandswet is hard op weg een bejaardenwet te worden. Weinig is feitelijk bekend over de weduwen- en wezenvoorziening. De indruk bestaat dat oudere weduwen zonder kinderen er buitengewoon slecht aan toe zijn. Jonge weduwen met kinderen staan er met betrekking tot de pensioeninkomsten relatief goed voor, maar zijn te zeer afhankelijk van de wezenuitkeringen. Voor degenen die invalide zijn geworden is de algemene toestand ook al niet rooskleurig. De invoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen is op de lange baan geschoven.

Van de volwassen werknemers ziet waarschijnlijk  $20\%$  alleen AOW/AWW tegemoet. Van de werkende bevolking komen vrouwen er het slechtste af: het overgrote deel van de (buitenshuis) werkende vrouwen is buiten aanvullende pensioenregelingen gebleven. Werknemers in het particuliere bedrijfsleven komen wat de pensioenen betreft, slechter uit dan bij de overheid.

De jeugdige werknemers tonen uiteraard de minste belangstelling voor hun pensioenaanspraken. Relatief staan zij er het beste voor: zonder al te groot optimisme kan worden aangenomen dat het pensioenprobleem tegen het eind van deze eeuw opgelost zal zijn. Hetgeen betekent dat  $200$  jaar nadat de overheid het recht op pensioen erkende, dit recht geldend gemaakt zou zijn.

Aangezien geen betrouwbare cijfers voorhanden zijn om de pensioenrechten van de verschillende categorieën werknemers nader te specificeren, moge de situatie op pensioengebied verder geïllustreerd worden aan de ontwikkelingstendenzen welke zijn te onderkennen. Daarvoor is het tijdvak sinds de invoering van de AOW (1957) beschouwd.

In vergelijking met 1957 = 100	1969/1970	toeneming in %
bedroegen de:		
uitkering AOW	400	300
gemiddelde uitkering		
bedrijfspensioenfondsen	150	50
gemiddelde uitkering		
ondernemingsfondsen	180	80
lonen volwassen werknemers	250	150
kosten van levensonderhoud	160	60

De uitkeringen van organisaties in de bedrijfstak zullen voor  $35\%$  van de werknemers betekenis hebben. Fondsen aan individuele ondernemingen verbonden bestrijken  $15\%$  van de werknemers. Onder het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds valt een belangrijk deel van de overige pensioenvoorzieningen. Voorzieningen in de privé-sfeer, welke o.a. voor zelfstandigen een ontoereikende verzorging bieden, worden



hier buiten beschouwing gelaten.

Uit bovenstaande cijfers zou men kunnen concluderen dat de bodemvoorziening van overheidswege veel belangrijker wordt dan de uitkeringen vanwege bedrijfstak en onderneming. Die conclusie is slechts gedeeltelijk juist. In 1957 bedroeg de som van de gemiddelde uitkeringen van bedrijfspensioenfondsen (B.P.F.) en ondernemingsfondsen 200 % van het AOW gemiddelde, in 1970 nog slechts 70 %. Daar staat tegenover dat de gemiddeld in het uitzicht gestelde pensioenen bij de fondsen ook regelmatig stijgen. Huidige deelnemers aan het B.P.F. zien gemiddeld f 1.500,- tegemoet en bij de ondernemingen ruim f 4.000,-. Een andere belangrijke tendentie welke de jongste tijd valt te onderkennen is dat enkele bedrijfsverenigingen op pensioengebied nieuwe activiteiten ontwikkelen. Sommige grote ondernemingsfondsen verrichten pioniersarbeid, bijvoorbeeld ten aanzien van het optrekken van bestaande pensioenrechten.

Samenvattend kan gesteld worden dat er een moeilijke uitgangssituatie voor een pensioenbeleid bestaat. De inkomens van de huidige pensioentrekkingen zijn volstrekt onvoldoende. De volwassen werknemers zullen hun inkomen na pensionering aanmerkelijk zien dalen. De gezamenlijke inspanning van overheid, fondsen uit de bedrijfstak en van fondsen verbonden aan ondernemingen bieden het beste perspectief voor jonge werknemers. De laatste decennia is een groter gedeelte van het nationale inkomen toegevalen aan degenen die niet meer in het arbeidsproces zijn opgenomen. Deze verschuiving in de verdeling laat zich illustreren met het volgende overzicht:<sup>1</sup>

toeneming van de beschikbare inkomens tussen 1957 en 1968

	absolute bedragen (mld. gld.)		toeneming in %
	1957	1968	
overheid	5,99	18,2	204
sociale fondsen	0,66	1,3	97
pensioen- en levensverzekering	1,09	4,2	286
werkende loontrekkers	11,55	27,3	136
steun- en overdrachtsinkomens	3,86	17,0	340
overige inkomens	8,84	15,4	74
totaal beschikbaar inkomen	31,99	83,4	161

#### PENSIOENWENSEN

Dr. G. M. J. Veldkamp noemt het ontoereikend pensioen de kern van het sociale zekerheidsprobleem.

<sup>1</sup> *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1970*, Hoofdstuk XV, Sociale Zaken en Volksgezondheid, Memorie van toelichting, blz. 2.

'Het pensioenvraagstuk moet niet voor het gehele Nederlandse volk, doch slechts voor een deel daarvan tot een oplossing worden gebracht en binnen dat deel zijn er nog grote verschillen. Daarbij heeft echter iedere belanghebbende toch wel een zeker beeld voor ogen van wat hij of zij onder een goede pensioenvoorziening verstaat. Dat beeld is ongetwijfeld de beste pensioenvoorziening die er in Nederland bestaat, namelijk het welvaartsvast ambtenarenpensioen.'<sup>2</sup>

Een maximaal pensioenstelsel zou bereikt zijn, indien iedere Nederlander recht zou hebben op een pensioen van 70 % van het laatste inkomen, met de welvaartsvast uitkeringen van de ambtenaren. Een vaak gehanteerde maatstaf m.b.t. de hoogte van het pensioeninkomen is dat degene die met pensioen gaat, in staat moet zijn het consumptieniveau uit zijn actieve periode te handhaven.<sup>3</sup>

Pensioen moet volgens de Hoge Raad uitsluitend gericht zijn op de verzorging van de werknemer of zijn nabestaanden. De Hoge Raad beschouwt pensioen als een vorm van uitgesteld loon.<sup>4</sup>

Mulders ziet echter een andere rechtsgrond voor de oudedags- en gezinsverzorging:

'pensioen is de gerealiseerde mogelijkheid van de niet-meer-actieven om een zodanig beslag te leggen op een deel van het geproduceerde goederenpakket, dat zij in zodanige welvaart blijven leven alsof zij nog in hun actieve periode zouden verkeren. Het recht op dit beslag ontlenen zij aan het feit dat zij de grondslag hebben gelegd voor de huidige generatie actieven om in een bepaalde welvaart te verkeren. De keerzijde van de medaille is, dat de huidige generatie actieven de plicht hebben om de generatie niet-meer-actieven van nu zodanig te laten delen in de momentele welvaart dat hierdoor de ontwikkeling der maatschappij tot uitdrukking komt, hetwelk neerkomt op welvaartsvast pensioenen.'<sup>5</sup>

Mulders legt, meer dan de Hoge Raad, de nadruk op de eis van sociale rechtvaardigheid.

Sinds de inwerkingtreding van de Pensioen- en spaarfondsenwet (1954) kan pensioen niet meer als een gunst worden beschouwd, maar is het recht op pensioen erkend.

Er bestaat vrij grote overeenstemming tussen werkgevers, werknemers, politieke partijen, enz. over de gewenste omvang van het pensioen. Hoewel men bijvoorbeeld in partijprogramma's tevergeefs zal zoeken

<sup>2</sup> G. M. J. Veldkamp: 'Pensioen ontoereikend', in *De Volkskrant* van 9 november 1968.

<sup>3</sup> J. Jonker, 'Progressief pensioenbeleid in de onderneming', in: *De Naamlooze Vennootschap*, augustus 1966.

<sup>4</sup> B.N.B., Hoge Raad, 12-2-1958/103.

<sup>5</sup> W. J. M. Mulders, *Noden van de bejaarden en problemen rondom dit vraagstuk sociaal-economisch beschouwd*, Nijmegen 1966, blz. 221.



naar concrete beleidslijnen m.b.t. de oudedags- en gezinsvoorziening, is wel duidelijk dat de regeling voor de ambtenaren model staat. De voorbereidende studie van de adviescommissie voor personeelfondsen wenst dat: '... na volledige diensttijd bij pensionering een oudedagsinkomen wordt verkregen van circa 70 % van het laatste salaris, met een zekere degressie voor hoger gesalarieerden...'<sup>6</sup> Een zeer belangrijke ontwikkeling is in 1969 ingezet door het bedrijfspensioenfonds voor de metaalindustrie, met het streven om tot een loonvast 70 % eindsalaris-regeling (final pay, of pensionering op basis van het laatstgenoten salaris) te geraken. Ook het actieprogramma van de vakbonden wil een pensioenvoorziening welke in grote lijnen overeenkomt met de ambtenarenregeling. De verhouding tussen salaris en ouderdomspensioen en de verhouding tussen oudedagsvoorziening en gezinsverzorging zijn overigens geen objectieve gegevens. In het bijzonder de gezinsverzorging heeft onder de 70 % vuistregel te lijden. De pensioenregeling voor ambtenaren enz. is op dit punt zeker voor verbetering vatbaar.

Hiermede moge voldoende duidelijk zijn gemaakt, dat de verschillen in opvatting over het beleid dat ten aanzien van oudedags- en gezinsverzorging gevoerd zou moeten worden, geen betrekking hebben op de inhoud van die voorziening. Bij de invoering van de AOW was de loonvastheid van pensioenen een nieuw verschijnsel. De welvaartvaste ambtenarenpensioenen vormen nu het ideaal voor het particuliere bedrijfsleven. Waarbij men onder een pensioenregeling moet verstaan: 'een regeling die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend ten doel heeft de verzorging van werknemers en gewezen werknemers bij invaliditeit en ouderdom en de verzorging van hun echtgenoten en hun minderjarige kinderen en pleegkinderen, een en ander door middel van pensioen dat niet uitgaat boven hetgeen naar maatschappelijke opvattingen, mede in verband met diensttijd en genoten beloning, redelijk moet worden geacht.'<sup>7</sup>

#### PENSIOENSTRIJD

Bij de doorvoering van een redelijke oudedags- en gezinsverzorging is het grote struikelblok voortdurend de *financiering* geweest. De verplichting tot het verlenen van pensioen werd reeds in 1798 door de overheid erkend. De staat heeft op het gebied van de oudedags- en gezinsverzorging voor eigen werknemers baanbrekend werk verricht. Het eerste pensioenfonds werd door koning Lodewijk Napoleon in-

<sup>6</sup> *Pensioenkosten zijn arbeidskosten*, 1967, blz. 16 (Uitgave van het C.S.W.V. c.q. Verbond van Nederlandse Ondernemingen).

<sup>7</sup> *Wet op de loonbelasting*, 1964, art. 11, lid 3.

gesteld voor de ambtenaren der indirecte belastingen. Het besluit van de Souvereine Vorst van 17 mei 1814 verleende pensioen aan alle burger-ambtenaren die door ouderdom of gebreken de dienst moesten verlaten. Het financiële wanbestuur uit de eerste helft van de 19e eeuw heeft er mede toe geleid dat het accent in het pensioenbeleid kwam te liggen bij de middelen. Toen de pensioenen voor ambtenaren in 1846 geregeld werden, was het hoofddoel van die wet al geworden: 'Krachtadige vermindering van lasten.'<sup>8</sup> Hoezeer er vanaf het begin overeenstemming bestond over de gewenste pensioenvoorzieningen, moge blijken uit het feit dat de eerste regelingen, bij overheid en bedrijfsleven, het grondpatroon vertoonden waarlangs ook nu nog getracht wordt een oplossing te bereiken. Deze grondslagen betreffen bijvoorbeeld: pensionering op 65-jarige leeftijd op basis van het laatste salaris en naar verhouding van de diensttijd, in de regel resulterend in een ouderdomspensioen van 70 % van het salaris na 40 dienstjaren, met een aangepaste weduwen- en wezenvoorziening.

De Hollandsche IJzeren Spoorweg Maatschappij voorzag in 1845 in het eerste ondernemingspensioen. Maar de verdere uitbouw in het bedrijfsleven werd geremd door moeilijkheden met de financiering. Kuyper ging in *De Standaard* uitvoerig in op de mogelijkheden welke in andere landen op het gebied van middelvoorziening werden beproefd. Zijn uitgangspunt was:

'... dat de man of de vrouw, die in de dagen van hun kracht, naar plaats en roeping gearbeid hebben, een zedelijk *recht* op pensioen bezitten, als ze onklaar worden door afslijting van hun kracht – dat dit recht hem te onthouden een tekort doen is aan de ordinantiën, die God de Heere over den mensch als mensch heerschen doet'.<sup>9</sup>

Kuyper beschouwde pensioen als een deel van het verdiende, maar nog niet uitbetaald loon. W. H. Vliegen echter schreef: 'Individueel loon (is) totaal ongeschikt om als grondslag te dienen voor een rechtvaardige pensioenregeling'<sup>10</sup> Aan het eind van de 19e eeuw werd ook in liberale kring de invoering van een verplichte invaliditeits- en ouderdomsverzekering aanvaard. Daarmee was het probleem teruggebracht tot het niveau van de verschaffing der benodigde middelen om pensioenen te kunnen uitkeren. De verschillen van mening spitsen zich toe op:

<sup>8</sup> H. B. Martini van Geffen, *Wet van den 9den Mei 1846, betreffende de Burgerlijke Pensioenen*, 's-Hertogenbosch, 1846.

<sup>9</sup> A. Kuyper, *Proeve van pensioenregeling voor werklieden en hun gelijken*, Amsterdam, 1895.

<sup>10</sup> W. H. Vliegen, *Arbeiderspensionneering*. De eisch van staatspensionneering verdedigd, Amsterdam, 1899.



- 1 kapitaaldeckingsstelsel (het vormen van fondsen ter dekking van
- 2 verdeling van de bijdragen; eigen aanspraken) v.s. omslagstelsel (uitkeringen uit de lopende premieopbrengsten);
- 3 administratieve verwerking.

Een belangrijk deel van de politieke strijd op pensioengebied speelt zich ook nu nog af rond deze drie punten. Bij deze strijd zijn velen betrokken, de overheid in de eerste plaats. De voortreffelijke regeling welke geldt voor de ambtenaren, wordt niet met krachtadige steun van de overheid uitgebouwd voor alle onderdanen. Het aantal wettelijke maatregelen op pensioengebied is daartoe dan ook volstrekt onvoldoende. Een pensioenplicht, welke zowel in de breedte (pensioen-aanspraken voor allen) als in de diepte (omvang van het pensioeninkomen) werkt, is noodzakelijk volgens vele deskundigen. Minister Roolvink kent aan de overheid in deze een veel bescheidener rol toe, menend dat:

'(...) de historische ontwikkeling van de pensioenen als aanvulling op de uitkeringen ingevolge de wettelijke voorzieningen nu eenmaal van dien aard is, dat het in eerste instantie op de weg van het bedrijfsleven zelf ligt om tot een oplossing van dat vraagstuk te komen.'<sup>11</sup>

Wel heeft de overheid een stimulerende rol bij het intensieve overleg dat bijvoorbeeld plaats vindt in het kader van adviesaanvragen aan de S.E.R., de Stichting van de Arbeid en de zeer actieve Adviescommissie voor Personeelfondsen. De werkzaamheden van deze laatste commissie, tezamen met de stimulering vanuit het bedrijfspensioenfonds voor de metaalindustrie, zullen baanbrekend blijken voor de ontwikkeling van de pensioeninkomens.

Van de zijde van de vakbonden moet in eerste plaats de studie van het NVV, Pensioen voor Allen (1968) genoemd worden. Ondanks een gezamenlijk standpunt van het Program van Actie van de vakcentrales gaat het CNV bij de uitwerking van het visieprogram duidelijk een andere richting op dan het NVV. Terwijl het CNV zich onomwonden uitspreekt voor een financiering door middel van een omslagstelsel, neemt het NVV een veel genuanceerder standpunt in.<sup>12</sup> Alle betrokkenen zijn het er overigens over eens dat de huidige toestand zeer onbevredigend is. In de herfst van 1969 hebben werkgevers en werknemers in de Commissie Sociale Verzekering van de Stichting van de Arbeid enkele grote lijnen van een oplossing aangegeven. De voorgestelde

<sup>11</sup> *Rijksbegroting voor het dienstjaar 1970*, Hoofdstuk XV, Sociale Zaken en Volksgezondheid, Memorie van toelichting.

<sup>12</sup> Voor het standpunt van het C.N.V. vgl. men o.m. de uiteenzetting van de verbondssecretaris L. de Graaf in *De Gids* van 20 augustus 1969.

eindsalarisregeling zou binnen het huidige systeem uitgewerkt moeten worden, waarbij er van moet worden uitgegaan dat pensioenkosten arbeidskosten zijn, terwijl pensioenrechten als uitgesteld loon beschouwd kunnen worden.

De inbreng van de politieke partijen m.b.t. het pensioenbeleid is oevallend bescheiden. Uit de huidige partijprogramma's valt nauwelijks te concluderen dat pensioen een politieke 'issue' is. Van de uitspraken van grote partijen is de volgende één van de meest concrete:

'... het voeren van een positief beleid der Overheid, gericht op vrijheid en gerechtigheid, met name op het zijn van een schild voor de zwakken. Daarbij moet voor dit ogenblik vooral worden gedacht aan ... gepensioneerden en kleine rentetrekkers.'<sup>13</sup>

Men krijgt bij bestudering van de standpunten van de politieke partijen sterk de indruk dat een zelfstandig pensioenbeleid zich nooit uit het kader van een arm c.q. bijstandsbeleid of bijvoorbeeld vermogensbeleid heeft kunnen losmaken. Zo zien KVP en VVD het pensioen in nauw verband met de bezitsvorming. Het sparen voor pensioendoelinden krijgt dan prioriteit, getuige: 'acht het namelijk in overeenstemming met de menselijke waardigheid dat elk individu zich vermogen kan verwerven.'<sup>14</sup>

Resumerend kan gesteld worden dat de pensioenstrijd zich toespitst op het verschaffen van de benodigde middelen om de hoge pensioenlasten te kunnen opbrengen. Ondanks de bodemvoorzieningen krachtens AOW en AWW, de uitbreiding van de bedrijfspensioenfondsen en ondernemingsfondsen, hebben de wegen waarlangs, de middelen waarmee en het tempo waarin de definitieve oplossing bereikt zou moeten worden, niet veel verandering ondergaan.

#### VORMING VAN EEN PENSIOENBELEID

Tot slot van dit artikel zullen enkele factoren genoemd worden welke nog steeds belemmerend werken op de totstandkoming van een zelfstandig pensioenbeleid.

In de eerste plaats is het onderscheid tussen de categorieën pensioengerechtigden nooit effectief gemaakt. Reeds ten tijde van Dr. A. Kuyper was veel optimisme ten aanzien van de uiteindelijke oplossing van het pensioenprobleem gegrond op berekeningen voor bepaalde groepen werknemers. Men onderscheidde bijvoorbeeld drie generaties: van twintig, veertig en van zestig jaar en ouder. Voor de oudste categorie werd in het gunstigste geval een overheidssteun bepleit, terwijl de jongste categorie na 45 à 50 jaar sparen een redelijk pensioeninkomen

<sup>13</sup> *Program van Actie* van de Anti-Revolutionaire Partij, 1967-1971.

<sup>14</sup> *Bezitsvorming door pensioenvoorziening*, (rapport van de sociaal-economische commissie van de VVD), december 1967.



verworven zou hebben. Hedendaagse pensioendeskundigen bevelen een dergelijke differentiëring nog steeds aan. De inflatie en de economische groei hebben diepgaande invloed op de vorming van pensioeninkomen. Met die invloeden kan veel beter rekening worden gehouden indien de tijdsfactor volgens bovenstaande gescheiden aanpak in aanmerking wordt genomen. 'Een belangrijk bezwaar mijnerzijds tegen verschillende voor het pensioenvraagstuk naar voren gebrachte oplossingen, in het bijzonder die welke het omslagstelsel als panacée naar voren schuiven, is dat zij uitgaan van een methode welke specifiek gericht is op de oplossing van bestaande nood. Hoezeer deze onze aandacht ook verdient, voor het bereiken van een optimale eindsituatie zal de problematiek eerst naar de toekomst moeten worden afgedam.'<sup>15</sup> De geschiedenis van het pensioenprobleem leert dat een gedifferentieerde benadering zonder stimulering van overheidswege niet geëffectueerd kan worden.

In de tweede plaats heeft onvoldoende prioriteitsbepaling als uitgangspunt voor een pensioenbeleid plaats gevonden. Nog steeds is daartoe te weinig feitenmateriaal voorhanden. Zoals in het begin van dit artikel reeds werd vermeld is het nog een strijdvraag welk deel van de (actieve) bevolking een pensioenregeling, naast de AOW/AWW, heeft. De omvang van de pensioenrechten is ook niet exact bekend. Men schat dat ongeveer 2,5 miljoen deelnemers rechten kunnen doen gelden op grond van  $\pm$  17.000 pensioenregelingen. Het aantal identieke regelingen is niet erg groot.

Pensioenverplichtingen bestaan krachtens de volksverzekeringen en volgens de wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds. Voor het overige is er geen pensioenplicht, maar worden alleen verkregen rechten onaantastbaar gemaakt. De Pensioen- en spaarfondsenwet regelt de bepalingen dienaangaande. Uitgaande van een dergelijke vrijheid bij het toezeggen van pensioenaanspraken, moet men bij een beperkt budget komen tot het stellen van prioriteiten. In Nederland ligt bij vele regelingen het accent op het ouderdomspensioen. De gezinsverzorging wordt meestal afgeleid van de te bereiken oudedagsvoorziening. Er bestaan weinig of geen statistische gegevens over de stand van de pensioenen in de diverse soorten huishoudens, waar de (mannelijke) kostwinner is weggefallen. Voorrang zou bijvoorbeeld ook gegeven kunnen worden aan de optrekking van pensioenrechten voor de lager-gesalarieerden.

Het stellen van prioriteiten is nog steeds een voorwaarde om te komen

<sup>15</sup> Drs. T. C. Braakman, directeur van de grootste levensverzekeringsmaatschappij in Nederland en coreferent van Prof. A. van Doorn, op de Verzekeringsdag 1969; de lezingen zijn in druk verschenen in *Het Verzekerings-Archief*, deel XLVI (4), oktober 1969.

tot een pensioenbeleid, niet alleen voor de individuele onderneming, maar vooral ook voor de volkshuishouding als geheel. De PSP stelt bijvoorbeeld in haar programma voor 1967-1971: 'De gelden voor de woningbouw worden verkregen uit de algemene middelen en uit verplichte leningen uit fondsen van levensverzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen. Deze worden verstrekt tegen lage rente.' In het bestaande kapitaaldekkingstelsel gaat een dergelijke stelling ten koste van de pensioenen. De PS.P streeft ook een premievrij staatspensioen na. Hoe de PSP hier het woningbouwbeleid en het pensioenbeleid afgewogen heeft wordt niet geheel duidelijk. Andere partijen zijn op deze punten meestal nog vager.

Dit laatste hangt samen met een derde punt, namelijk de uiteenlopende verwachtingen welke in het pensioenbeleid een rol spelen. Zo zijn de verschillen in de oplossingen welke het N.V.V. en het C.N.V. voorstaan voor een belangrijk deel terug te voeren op de verwachting dat een gemengd stelsel van kapitaaldekking en omslag, wel cq. géén uitkomst kan bieden. De enigszins verrassende keuze van het CNV voor een omslagstelsel is mede geschied doordat het verbond geen pensioenbeleid ziet groeien indien niet snel en drastisch ingegrepen wordt in de bestaande versnipperde pensioenorganisatie. Een centrale aanpak, afgedwongen door o.a. een pensioenwet, is de consequentie van de beoordeling door het C.N.V. van de huidige pensioensituatie.

Verschuivende soorten verwachtingen spelen op deze wijze een rol, zonder dat deze overigens altijd expliciet gemaakt worden. Soms zijn de gevolgen voor het pensioenbeleid dan niet duidelijk en kan vermenigvuldiging van de doelstellingen optreden. Men vergelijk de volgende passage uit het C.N.V.-standpunt: 'Vanwege de keus voor het omslagstelsel zullen de kosten (...) voor velen minder bedragen dan hetgeen thans nodig is voor de financiering van de huidige pensioenverzekeringen. Dat zou een bijzonder goede gelegenheid zijn de mogelijkheid aan te grijpen het voordelige verschil aan te wenden voor het beter op gang brengen van het spaarloon.'

In de vierde plaats kan nog gewezen worden op de invloed welke de 'pakket-overeenkomsten' van werkgevers en werknemers, met goedkeuring van de overheid, hebben op het pensioenbeleid. Pensioen is één van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Het pakket dat bij CAO-voorstellen op tafel komt is voorwerp van geven en nemen. Het is bijzonder moeilijk gebleken om voor pensioen bij elke onderhandeling te bereiken wat in het kader van een pensioenbeleid gesteld had moeten worden. Na 1945 heeft bij de collectieve onderhandelingen eerst het reëel besteedbare inkomen vooropgestaan. Aan het einde van de vijftiger jaren krijgt men meer belangstelling voor verbetering via de andere arbeidsvoorwaarden. De wijze waarop toen bijvoorbeeld de ver-



korting van de arbeidstijd werd doorgezet, voorspelt weinig goeds voor het uitstippelen van een pensioenbeleid in de eerste helft van de zeventiger jaren: ook nu is het eenvoudiger om terstond aan de wens tot verdere arbeidstijdverkorting tegemoet te komen. Bovendien valt niet te verwachten dat de nadruk welke in de jaren zestig is gevallen op de economische groei, zich zal verplaatsen ten gunste van sectordoeleinden als pensioenen.<sup>16</sup>

Bovenstaande vier factoren zijn van belang voor de vorming van het pensioenbeleid. Het is duidelijk dat voor de oplossing van het pensioenvraagstuk andere factoren zeer belangrijk zijn: bijvoorbeeld de rentestand, de geldontwaarding, de kwaliteit van de beleggingen, de verschuiving in de bevolkings-pyramide, carrière-stijgingen, de mobiliteit, enz. Afgezien van het feit dat deze voor het pensioenbeleid gedeeltelijk als externe factoren zijn te beschouwen, wordt er in de pensioenliteratuur al veel aandacht aan geschonken. Het pensioenprobleem is echter in de eerste plaats een politiek vraagstuk. Een pensioenbeleid heeft geen gestalte gekregen. Vier van de oorzaken werden hierboven kort aan de orde gesteld, te weten:

- 1 tussen de categorieën pensioengerechtigden wordt geen onderscheid gemaakt;
- 2 binnen het schema van het pensioenbeleid vindt onvoldoende prioriteitsbepaling plaats;
- 3 de deelnemers aan de vorming van een pensioenbeleid hebben uiteenlopende verwachtingen;
- 4 de weerslag van pakket-overeenkomsten voor de doeleinden op deelgebieden krijgt onvoldoende aandacht.

#### CONCLUSIE: BELEID EN POLITIEKE LEIDING NOODZAKELIJK

De pensioenvoorzieningen in Nederland zijn onvoldoende. Bovendien is de gezins- en oudedagsverzorging zeer ongelijk verdeeld en komt deze op versnipperde wijze tot stand. De problematiek is in zoverre gemakkelijk dat optrekking tot de beste verzorging, die van de ambtenaren, steeds meer aanvaard wordt. Over de middelen en wegen om een vereenvoudigde versie, namelijk pensionering op basis van het eindsalaris met bijvoorbeeld waarde vaste pensioenen, te bereiken lopen de meningen uiteen. In het bijzonder de financiering staat nog steeds in het brandpunt. Het pensioenbeleid van de overheid biedt geen kader waarbinnen activiteiten van werkgevers, werknemers en andere belanghebbenden langs strakke lijnen tot de gewenste situatie op pensioengebied komen.

<sup>16</sup> A. van Doorn, *Spaarquote en welvaartvast pensioen*, 1967.

Een dergelijk pensioenbeleid, waarin van overheidswege concrete, ook wettelijke maatregelen genomen worden in het licht van een centrale aanpak, ontbreekt. De vorming van een pensioenbeleid wordt o.a. vertraagd doordat onvoldoende prioriteitsbepaling plaats vindt.

Het gaat er om binnen afzienbare tijd een oplossing voor het pensioenprobleem te bieden. Pensioen is een politiek vraagstuk. Het is in eerste instantie de taak van de overheid om hier tot een beleid te komen. Anderhalve eeuw pensioenstrijd leert dat de vorming én doorzetting van een dergelijk beleid niet eenvoudig zijn.