



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De pensioenvoorziening als bindmiddel: sociale cohesie en de organisatie van pensioen in Nederland

Beltzer, R.; Biezeveld, R.

Publication date

2004

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Beltzer, R., & Biezeveld, R. (2004). *De pensioenvoorziening als bindmiddel: sociale cohesie en de organisatie van pensioen in Nederland*. (Sociale cohesie in Nederland; No. 4). Aksant.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

De pensioenvoorziening als bindmiddel

Sociale cohesie en de organisatie van pensioen in Nederland

INHOUDSOPGAVE (volgt)

AFKORTINGEN

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ABTN	Actuariële en bedrijfstechnische nota
AbvaKabo	Algemene Bond van Ambtenaren/Katholieke Ambtenarenbond
Aegon	Ago en Ennia (Ago= Algemeene Friesche, Groot Noord-Hollandsche en Olveh; Ennia= Nieuwe Eerste Nederlandsche en Nillmij; Nillmij= Nederlands-Indische Levensverzekering- en Lijfrentemaatschappij)
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWGB	Algemene Wet Gelijke Behandeling
BBP	Bruto binnenlands product
BPMT	Bedrijfstakpensioenfonds Metaal en Techniek
BV	Besloten vennootschap
BW	Burgerlijk wetboek
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appel
CGB	Commissie gelijke behandeling
CPB	Centraal Planbureau
CSO	Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties
EG	Europese Gemeenschap (1967-1993)
EU	Europese Unie (sinds 1993)
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
FPU	Flexibel pensioen en uittreden
FVP	Stichting Financiering Voortzetting Pensioenverzekering
HR	Hoge Raad
HvJEG	Hof van Justitie voor de Europese Gemeenschappen
ING	Internationale Nederlanden Groep
JAR	Jurisprudentie Arbeidsrecht
Jur.	Jurisprudentie van het Hof van Justitie
KPN	Koninklijke PTT Nederland
NBBU	Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen
NFB	Nederlandse Federatie voor Bejaardenbeleid
NIPO	Nederlands Instituut voor Publieke Opiniepeiling
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NVOG	Nederlandse Vereniging van Organisaties van Gepensioneerden
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OK	Ondernemingskamer (van het Hof Amsterdam)
OSA	Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek
PBB	Participatie, binding en betrokkenheid (NWO-project)
PCM	Perscombinatie Meulenhoff
PG	Procureur-generaal

PGGM	Pensioenfonds voor de Gezondheid Geestelijke en Maatschappelijke Belangen
PJ	Pensioen Jurisprudentie
PNO-Media	Pensioenfonds voor de Nederlandse Omroep
PSW	Pensioen- en Spaarfondsenwet
PVK	Pensioen- en Verzekeringskamer
RMP	Regeling Medezeggenschap Pensioenfondsen
SCGOP	Stichting Corporate Governance Onderzoek voor Pensioenfondsen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
SOPF	Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen
SPO	Samenwerkende organisaties van gepensioneerden in de overheidssector
STAR	Stichting van de Arbeid
STIPLU	Stichting bedrijfstakpensioenfonds voor Langdurige Uitzendkrachten
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TISSER	Tilburg Institute for Social Security
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Wetenschappelijk Onderzoek
TPG	TNT Post Groep (waarin het Nederlandse PTT Post is opgegaan; TNT = Thomas Nationwide Transport)
TPV	Tijdschrift voor Pensioenvraagstukken
VB	Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen
VGC	Vereniging van gepensioneerden Campina
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen – Nederlandse Christelijke Werkgeversorganisatie
VUT	Vervroegde Uittreding
WAJONG	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening Jonggehandicapten
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen
Wet AVV	Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten
Wet BPF	Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds
WOR	Wet op de Ondernemingsraden
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WW	Werkloosheidswet

1 Inleiding

Het onderwerp pensioen in Nederland is een onderwerp dat meer en meer in de belangstelling komt te staan. Terwijl bij aanvang van het onderzoek waarvan dit rapport het resultaat is, eind 2001, pensioen met name een onderwerp was voor experts, was het bijna drie jaar later, bij de afronding van het onderzoek, inzet van heftige maatschappelijke en politieke debatten. Voor deze toegenomen aandacht zijn enkele aanleidingen te noemen. In de eerste plaats viel het begin van het onderzoek samen met dramatische ontwikkelingen op de aandelenbeurzen. Na jaren van ongekeerde groei kwam het inzakken van de aandelenkoersen extra hard aan. Pensioenfondsen verloren tussen 2000 en 2003 miljarden euro's aan gespaard pensioenvermogen. Dit leidde tot veel onrust. In de media verschenen berichten over pensioenen die niet meer zouden meestijgen met de inflatie. Belangentegenstellingen tussen gepensioneerden en actieven werden opeens zeer uitgesproken. Een tweede recente ontwikkeling, die overigens niet los is te zien van de financiële malaise, is die van de toegenomen aandacht voor de vergrijzingsproblematiek. Die problematiek kwam niet uit de lucht vallen, maar had tot het begin van het nieuwe millennium nog niet geleid tot grote aanpassingen in het systeem van pensioen en prepensioen.

Sinds wij begonnen met ons onderzoek zijn er veel maatregelen genomen door zowel de politiek als de pensioenfondsen. Zo zijn veel pensioenfondsen overgegaan van een systeem van eindloon naar een systeem van middelloon, de pensioenpremies zijn verhoogd, in veel gevallen is (tijdelijk) de aanpassing van pensioenen aan de inflatie verminderd of zelfs stopgezet. Daarnaast is de controle op pensioenfondsen verscherpt en zijn ideeën gelanceerd om de zeggenschapsverhoudingen binnen pensioenfondsen te wijzigen. Met name gepensioneerden vragen al lange tijd meer inspraak in de besluitvorming van pensioenfondsen. In 2003 is hierover tussen de STAR en het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderen een nieuw convenant gesloten, dat pleit voor hetzij evenredige vertegenwoordiging van gepensioneerden in pensioenfondsbesturen, hetzij instelling van een deelnemersraad waar gepensioneerden in vertegenwoordigd zijn. De meest recente commotie betrof de eind 2003 geïntroduceerde voorstellen van het tweede kabinet-Balkenende om de mogelijkheden

voor prepensioen en VUT drastisch te beperken. De uitkomst van deze voorstellen staat echter op het moment van afronding van dit onderzoek nog niet geheel vast.

Hoewel voor buitenstaanders die zich niet eerder in de pensioenproblematiek hebben verdiept deze maatregelen tamelijk onverwacht waren en in de media soms zijn gepresenteerd als ad hoc-maatregelen van een pensioengebouw dat in het verleden niet voldoende heeft geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen, blijkt bij nadere beschouwing dat veel maatregelen in feite al veel langer te verwachten waren. Tal van maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen decennia maakten het noodzakelijk het pensioenstelsel aan te passen. Omdat het moderniseren van het pensioengebouw, door bijvoorbeeld de benadeling van vrouwen, tweeverdieners en alleenstaanden op te heffen, veel geld kostte, was het nodig op andere terreinen regelingen te versoberen. Het creëren van draagvlak voor de vaak impopulaire maatregelen was echter niet makkelijk. Het doel van dit onderzoek is geweest te onderzoeken welke maatschappelijke ontwikkelingen het pensioengebouw hebben beïnvloed, tot wat voor veranderingen zij hebben geleid en wie de actoren waren die een hoofdrol speelden in deze processen. Ontwikkelingen waar we naar zullen kijken zijn de individualisering van de samenleving, het flexibeler worden van de arbeidsmarkt, de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen, de naderende vergrijzing van de samenleving, de toenemende invloed van een geïntegreerd Europa en het mondiger worden van de burgers.

Dit onderzoek maakt deel uit van het NWO-onderzoeksprogramma 'Sociale cohesie; participatie, binding en betrokkenheid'. In dit programma wordt de vraag gesteld wat de invloed is van institutionele arrangementen op sociale cohesie en in hoeverre ze deze bevorderen of belemmeren.

In onze studie hebben we deze vraag toegepast op de tweede pijler van de Nederlandse pensioenvoorziening. De tweede pijler van de Nederlandse pensioenvoorziening wordt ook wel de bedrijfsgebonden pensioenvoorziening genoemd, of de aanvullende pensioenvoorziening, omdat het een aanvulling is op de eerste pijler, de AOW. De kern van de tweede pijler is de *verplichtstelling*, wat wil zeggen dat binnen een onderneming of een bedrijfstak alle werknemers deelnemen aan een collectieve pensioenvoorziening,

waarvoor werkgevers en werknemers samen de premies opbrengen. De achterliggende gedachte bij de verplichtstelling is dat door het collectieve karakter van een regeling solidariteit tussen de deelnemers wordt gewaarborgd. Collectiviteit en solidariteit zijn de twee fundamenten waarop de tweede pijler van het pensioengebouw gebaseerd is. Het bestaan van een collectieve pensioenvoorziening draagt bij aan een gevoel van zekerheid bij mensen. Dit gevoel van zekerheid, en het vertrouwen in een pensioenvoorziening, mits die goed functioneert, kunnen een belangrijke bijdrage aan sociale cohesie in een samenleving. Indien een instituut als de tweede pijler niet goed functioneert, zal dat wantrouwen oproepen, en zullen mensen steeds meer protesteren tegen verplichte deelname in een regeling. Hiermee kan echter ook de zekerheid van een verzorgde oude dag verminderen. Een verschijnsel als sociale cohesie is niet statisch. Hoewel het moeilijk is om te spreken van 'meer' of 'minder' sociale cohesie, kan de wijze waarop sociale cohesie tot uitdrukking komt veranderen. De groep waarbinnen sprake is van sociale cohesie kan bijvoorbeeld van samenstelling veranderen.

Een theorie die relevant is voor het analyseren van het belang van instituties voor sociale cohesie, en met name de veranderingen die hier in optreden, is de theorie van Hirschman over *'exit, voice and loyalty'* uit 1970. Zeer beknopt weergegeven behandelt deze theorie het gegeven dat in geval van ontevredenheid mensen de keus hebben om al dan niet een organisatie of bedrijf de rug toe te keren, of te protesteren tegen hun niet welgevallige zaken. Het bedrijf of de institutie die wordt geconfronteerd met dit gedrag van mensen, kunnen op deze reacties op verschillende manieren reageren. Ook kan een institutie anticiperen op mogelijk gedrag van mensen. In ons onderzoek leidt dit tot de vraag of de aanpassingen aan de veranderende samenleving door de pensioenfondsen voldoende zijn geweest om grootschalige ontevredenheid, en daarmee de wens om de tweede pijler te verlaten, te voorkomen. Het interessante van de tweede pijler van het Nederlandse pensioengebouw is in dit licht, dat uitstappen, *'exit'*, vrijwel niet mogelijk is. Voor individuele werknemers bestaat er geen keus wel of niet deel te nemen, en ook voor werkgevers is exit moeilijk. De afwezigheid van een exitmogelijkheid kan leiden tot onvrede en tot het uiten van die onvrede (*'voice'*). Het is echter ook mogelijk dat mensen door de band die ze voelen met hun pensioenfonds, of door de waardering die ze hebben voor de tweede pijler als instituut, bereid zijn onvolkomenheden van het

instituut te accepteren, wat zou kunnen worden opgevat als *'loyalty'*. Het is verder de vraag wat de afwezigheid van een exit-optie betekent voor het handelen van de pensioenfondsen. De afwezigheid van een exit-optie kan er immers toe leiden dat de fondsen zich minder aan hoeven te trekken van eventuele ontevredenheid van de deelnemers.

Methoden van onderzoek

Dit onderzoek is gebaseerd op een combinatie van literatuuronderzoek en analyse van wetgeving en jurisprudentie, discussies in de politiek en rapporten en adviezen die de laatste jaren over de pensioenproblematiek zijn verschenen. In dit onderzoek is dus minder gekeken naar attitudes van individuele deelnemers dan naar maatschappelijke ontwikkelingen en institutionele structuren, alsmede hun mogelijke invloed op sociale cohesie.¹

Het onderzoek bestond naast de literatuurstudie uit interviews met relevante actoren op het gebied van de bedrijfsgebonden pensioenvoorziening. Van eind 2002 tot medio 2003 hebben wij gestandaardiseerde interviews gehouden met vertegenwoordigers van pensioenfondsen. Ons streven was voor vijf bedrijfstakpensioenfondsen drie interviews per fonds te houden: met de directeur en met twee leden uit hetzij het bestuur, hetzij de deelnemersraad. Dit konden zowel werkgeversvertegenwoordigers als werknemersvertegenwoordigers zijn, als gepensioneerden. Voor het onderdeel over zeggenschap zijn daarnaast interviews gehouden met vertegenwoordigers van twee ondernemingspensioenfondsen, omdat het idee bestond dat door de verschillen in organisatiestructuur tussen ondernemingspensioenfondsen en bedrijfspensioenfondsen ook verschillen zouden bestaan in de mate van betrokkenheid van actoren bij een fonds. Naast deze gestandaardiseerde interviews is een beperkt aantal interviews gehouden met andere relevante actoren, zoals de voorzitters van de pensioenkoepels en vertegenwoordigers van de ouderenbonden en organisaties van gepensioneerden. De resultaten van de interviews zijn verwerkt in de hoofdstukken 5 tot en met 8. Soms is dit gebeurd in de

vorm van citaten, maar vaker zijn de ideeën en meningen die respondenten naar voren brachten gebruikt om onze eigen inzichten aan te scherpen en waren ze aanleiding bepaalde onderwerpen extra aandacht te geven. Het doel van de interviews was aan te geven waar de spanningen liggen tussen de belangen van werkgevers, werknemers en gepensioneerden en hoe zij elkaar vinden in het gezamenlijke overleg over pensioenregelingen. Dit was niet altijd eenvoudig, omdat sommige respondenten pas kort hun functie bekleedden. Dit gold met name voor deelnemersraden van fondsen, omdat de meeste deelnemersraden pas kort bestaan. Veel discussies hebben zich afgespeeld voordat de deelnemersraden waren opgericht. Toch hebben de interviews veel waardevolle gezichtspunten opgeleverd die ons hebben geholpen bij het richting geven aan het onderzoek.

Opbouw van het boek

Hoofdstuk 2 geeft een weergave van het Nederlandse pensioenstelsel. Het onderscheid tussen de eerste, tweede en derde pijler van het Nederlandse pensioengebouw wordt weergegeven; daarnaast worden de belangrijkste actoren bij pensioen geanalyseerd. Dit hoofdstuk is voor in het boek geplaatst omdat het veel informatie geeft die nodig is om de andere hoofdstukken te kunnen begrijpen.

In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste theoretische concepten uit de vraagstelling uitgewerkt, met name het begrip sociale cohesie en de analyse van sociale cohesie in een institutionele context. Ook Hirschman's theorie over '*exit, voice en loyalty*', die hierboven reeds genoemd werd, zal in dit hoofdstuk worden besproken.

In hoofdstuk 4 analyseren we wat relevante maatschappelijke ontwikkelingen zijn geweest die de laatste decennia van invloed zijn geweest op de Nederlandse pensioenvoorziening en de context waarin die pensioenvoorziening zich ontwikkelt. Individualisering van de samenleving, flexibilisering van de arbeidsmarkt, demografische ontwikkelingen, in het bijzonder de naderende vergrijzing en de toegenomen invloed van Europese ontwikkelingen.

¹ In het onderzoek van E. Dourleijn dat in de loop van 2005 zal verschijnen, staat de attitude van de individuele deelnemer centraal.

In hoofdstuk 5 zullen we de belangrijkste ontwikkelingen van de laatste jaren in de tweede pijler van het pensioengebouw beschrijven. We bekijken in dit hoofdstuk ook de rol van de verschillende actoren. Waar actoren op het ene moment fungeren als motor voor verandering, trappen diezelfde actoren op een ander moment op de rem en zijn het andere actoren die het voortouw moeten nemen. Hoofdstuk 5 wordt afgesloten met een conclusie, waarin expliciet het verband wordt gelegd tussen de verschillende maatschappelijke transities en aanpassingen in de pensioenvoorziening. Hoewel het soms voor de hand lijkt te liggen ontwikkelingen toe te schrijven aan maatschappelijke transities, zullen we zien dat die vanzelfsprekendheid niet altijd klopt.

In de hoofdstukken 6, 7 en 8 staat het thema van zeggenschap en medezeggenschap centraal; een thema dat de laatste jaren in de pensioenwereld veel aandacht heeft gekregen. Dat is niet verrassend, omdat vormgeving, aard en inhoud van het tweedepijlerpensioen uiteindelijk afhangen van welke actoren daarover op welk moment wat te zeggen hebben. Om die reden en in het licht van de vraagstelling van ons onderzoek verdient het onderwerp bijzondere aandacht.

In hoofdstuk 6 wordt het juridische kader voor zeggenschap geschetst. In hoofdstuk 7 wordt gekeken naar de geschiedenis en de vormgeving van (met name) medezeggenschap en het ontstaan van deelnemersraden. In hoofdstuk 8 kijken we naar belangentegenstellingen tussen de actoren. Dit hoofdstuk borduurt enigszins voort op de ook in hoofdstuk 5 al genoemde tegenstellingen tussen actoren, maar legt de nadruk op de rol die belangengroepen (zouden willen) spelen in zeggenschaps- en medezeggenschapsorganen. Hoofdstuk 8 wordt ook afgesloten met enkele conclusies, waarin met name de belangrijkste observaties uit de hoofdstukken 6, 7 en 8 worden genoemd.

In hoofdstuk 9, het concluderende hoofdstuk, zullen we teruggrijpen op de vragen die in de inleiding en in hoofdstuk 3 werden gesteld. We zullen in dit hoofdstuk de vraag beantwoorden over de invloed van vormgeving van de tweede pijler van de pensioenvoorziening op de sociale cohesie. Nadat we in hoofdstuk 4 en 5 hebben gezien wat de gevolgen van maatschappelijke transities zijn (geweest) voor het pensioenstelsel, zullen we hier deze ontwikkelingen koppelen aan de verschillende dimensies van sociale cohesie die we in hoofdstuk 3 hebben onderscheiden. Ook zullen we bekijken

wat de afwezigheid van exitopties betekent voor het draagvlak dat bestaat voor de tweede pijler en hoe dit het gebruik van voice heeft beïnvloed. Verder zal de effectiviteit van de verschillende vormen van voice in de conclusies worden bekeken.

De vijf bedrijfstakpensioenfondsen waar we interviews hebben gehouden waren het ambtenarenpensioenfonds ABP, het pensioenfonds voor zorg en welzijn PGGM, het pensioenfonds voor metaal en techniek, het pensioenfonds voor de omroep PNO-Media, en het pensioenfonds voor horeca en catering. De twee ondernemingspensioenfondsen waren Stichting Pensioenfonds Hoogovens en het Pensioenfonds KLM Vliegend Personeel.

2 Het Nederlandse pensioenstelsel

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Nederlandse pensioenstelsel kort beschreven, alsmede de actoren die hier, gezamenlijk of zelfstandig, invloed op uitoefenen. Daarbij komt tevens de belangrijkste wetgeving aan bod. In de laatste paragraaf wordt aangegeven op welke wijze de pensioenregeling bindende kracht kan hebben, welke binding de bewegingsvrijheid van de actoren beperkt.

2.2 De drie pijlers

Pensioen kan worden omschreven als een periodieke en gelijkmatige uitkering die het verlies van inkomen door ouderdom, overlijden of invaliditeit opvangt door middel van een ouderdomspensioen, een weduwen-/weduwnaars- en wezenpensioen, een partnerpensioen of een invaliditeitspensioen.² In dit boek wordt alleen aandacht besteed aan het ouderdomspensioen.

De twee belangrijkste kenmerken van elke pensioenvoorziening zijn de afhankelijkheid van het intreden van een toekomstige gebeurtenis alvorens tot uitkering kan worden overgegaan en de periodiciteit van de uitkering: de uitkering geschiedt niet ineens (zoals bij de meeste kapitaalverzekeringen), maar per tijdseenheid, meestal maandelijks. Pensioen wordt op verschillende niveaus aangeboden. Men spreekt in dit kader van een driepijlersysteem. Dit systeem en in het bijzonder de uitwerking ervan is niet universeel. De omvang van de Nederlandse tweede pijler (arbeidsvoorwaardelijk pensioen, zie hierna) is bijvoorbeeld vrij uniek: in veel van de ons omringende landen is het belang van de eerste pijler (staatspensioen, zie hierna) veel groter dan dat van de andere twee pijlers.

² Vergelijk de definitie van art. 1 lid 1 onder a PSW.

Eerste pijler

De eerste pijler wordt gevormd door voorzieningen die op centraal niveau worden geregeld en uitgevoerd: de staatspensioenen. Personen die van hun vijftiende tot hun 65^e jaar in Nederland woonachtig zijn geweest, hebben vanaf hun 65^e verjaardag recht op een uitkering krachtens de Algemene Ouderdomswet (AOW). De Algemene Nabestaandenwet (ANW) vangt het financieel verlies op wegens het wegvallen van onder meer een partner. Arbeidsongeschiktheid wordt voor werknemers opgevangen door de Wet op de arbeidsongeschiktheid (WAO). De volksverzekering tegen arbeidsongeschiktheid, de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (AAW), is in 1998 afgeschaft. Daarvoor in de plaats kwamen de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) voor zelfstandigen. Met de recente afschaffing van deze laatste wet zijn zelfstandigen ter verzekering van hun arbeidsongeschiktheidsrisico geheel aangewezen op de derde pijler.

In relatie tot het driepijlersysteem wordt met de eerste pijler meestal louter bedoeld op de AOW. Deze wet wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank. Eind 2003 genoten ruim 2,2 miljoen mensen een AOW-uitkering. Gehuwde of samenwonende partners hebben elk een zelfstandig recht op een AOW-pensioen dat netto gelijk is aan 50% van het netto minimumloon. De AOW voor een alleenstaande is gelijk aan 70% van het netto minimumloon. Éénoudergezinnen ontvangen een pensioen dat netto gelijk is aan 90% van het netto minimumloon. Het gaat om ongehuwde pensioengerechtigden met een kind jonger dan 18 jaar voor wie zij kinderbijslag ontvangen. Een gehuwde met een partner jonger dan 65 jaar ontvangt een pensioen van 50% van het minimumloon (de uitkering voor een gehuwde) en een toeslag van maximaal hetzelfde bedrag (bruto € 631,67). Is het recht op pensioen ingegaan vóór 1 februari 1994 en is de partner nog geen 65 jaar, dan komt het pensioen overeen met 70% van het netto minimumloon en is de toeslag maximaal 30%.

De hoogte van de AOW-bedragen per 1 april 2004 is in onderstaande tabel opgenomen.³

Tabel 1 AOW-bedragen

AOW	Bruto per maand	Bruto vakantie-uitkering per maand
Gehuwde	€ 631, 67	€ 31, 27
Gehuwde met max. toeslag (partner jonger dan 65 jaar)	€1263, 34	€ 62, 54
Maximale toeslag	€ 631,67	
Ongehuwde	€ 921, 12	€ 43, 78
Ongehuwde met kind tot 18 jaar	€ 1141, 204	€ 56, 29

Bron: ministerie van SZW (2004)⁴

Tweede pijler

In de tweede pijler, het onderwerp van ons onderzoek, bevinden zich de ‘aanvullende pensioenen’: de ondernemings- of bedrijfstakgebonden pensioenvoorzieningen, uitgevoerd door de pensioenfondsen en, in mindere mate, door verzekeraars.⁵ Zoals deze formulering al aangeeft, is een aanspraak op het tweedepijlerpensioen afhankelijk van het binnen een bepaalde onderneming of bedrijfstak werken of gewerkt hebben.⁶ Het is de werkgever die de pensioentoezegging doet, het pensioenfonds voert haar uit. Hoewel werkgevers niet verplicht zijn een pensioentoezegging te doen,⁷ bieden veel

³ De bedragen betreffen de AOW indien die voor de betreffende persoon is ingegaan na 1 februari 1994.

⁴ Te raadplegen op via: WWW <<http://home.szw.nl>>.

⁵ Vergelijk art. 2 PSW.

⁶ Dit betekent niet dat het pensioen ook alleen toekomt aan iemand die binnen de onderneming of bedrijfstak gewerkt heeft: ook partners en kinderen van (ex-)werkenden kunnen pensioengerechtigd zijn, zoals bij respectievelijk het partnerpensioen en wezenpensioen.

⁷ Van 1969 tot 1982 is door de Stichting van de Arbeid onderzoek gedaan naar een pensioenplicht; in 1983 nam de politiek het initiatief over. Een voldoende draagvlak voor een pensioenplicht bleek te ontbreken. Zie Tulfer 1997, nrs. 56 en 57 en de daar opgenomen verwijzingen. In 2001 is een nieuwe poging gedaan een pensioenplicht in te voeren. Het initiatief-wetsvoorstel van de kamerleden Depla en Schimmel kon echter op weinig steun rekenen.

werkgevers echter wel een pensioenregeling aan. De ‘witte vlek’ – werkgevers die aan hun personeel geen pensioenregeling aanbieden – nam tussen 1996 en 2001 af van ruim 22% naar 16%.⁸

Een principe is dat noch de aard van de pensioentoezegging, noch het bedrag dat aan pensioen in de tweede pijler wordt opgebouwd aan enige wettelijke regel is gebonden. Dit brengt mee dat een werkgever voor zijn personeel bijvoorbeeld wel een ouderdomspensioen kan regelen, maar kan afzien van een invaliditeitspensioen. De Pensioenmonitor 2004 van de Pensioen- en Verzekeringskamer (PVK) laat ten aanzien van de soorten pensioenen het volgende beeld zien.

Tabel 2 Door pensioenfondsen uitgevoerde pensioensoorten

Soort pensioen	Aantal fondsen (%)	Aantal actieve deelnemers (%)	Balans- totaal (mln. €)
Ouderdomspensioen	93,8	94,9	99,6
Weduwe- en weduwnaarspensioen	94,9	95,6	99,8
Partnerpensioen	79,2	94,8	97,4
Wezenpensioen	93,8	94,9	99,6
Invaliditeitspensioen	50,1	79,2	83,6
Ongehuwdenpensioen	8,7	1,7	4,2
Tijdelijk ouderdomspensioen	51,4	87,0	88,0
Tijdelijk nabestaandenpensioen	44,0	83,3	82,5
Kapitaal	7,9	2,5	5,5
Anders	10,0	40,8	46,1
Totaal (absoluut)	819	5 969 270	441 767

Bron: PVK (2004)⁹

⁸ Kamerstukken II 2001-2002, 28 294, nr. 1, p. 5. Zie tevens hoofdstuk 5. Wie geen pensioen in de tweede pijler opbouwt, is aangewezen op een AOW-uitkering, tenzij men zelf in de derde pijler een voorziening heeft opgebouwd.

⁹ Te raadplegen via WWW <<http://www.pvk.nl>>.

Binnen de pensioenen staat het de werkgever vrij te kiezen voor verschillende vormen. Hij kan bijvoorbeeld bij het ouderdomspensioen kiezen voor een eindloonregeling (de werknemer ontvangt op de pensioendatum een vast percentage - meestal 70% - van zijn laatstverdiende loon), een middelloonregeling (de werknemer ontvangt het gemiddelde van het gedurende zijn deelnemerschap uitbetaalde loon) of een beschikbare-premieregeling (het pensioen is het resultaat van de met de pensioenpremie door beleggingen behaalde resultaten). In het laatste geval spreekt men van *defined contribution*-regelingen (alleen de bijdrage ligt vast), in de eerste twee gevallen van *defined benefit*-regelingen (de uitkomst ligt vast).

Tabel 3 Door pensioenfondsen uitgevoerd ouderdomspensioenen naar soort regeling

Soort regeling	Aantal fondsen (%)	Aantal actieve deelnemers (%)
<i>Defined benefit</i>		
Zuiver eindloon	22,8	1,6
Gematigd eindloon	28,5	11,4
Middelloon	1,9	0,2
Middelloon met indexatie	24,2	76,5
Middelloon, streven naar eindloon	2,4	0,2
Vaste bedragen	2,6	1,1
Combinatieregeling	17,5	9,2
	100	100
Totaal (absoluut)	736	5 769 638
<i>Defined contribution</i>		
Beschikbare premie	56,5	75,1
Spaarsysteem	43,5	24,9
	100	100
Totaal (absoluut)	69	190 183
<i>Anders</i>	100	100
Totaal (absoluut)	14	9 449

Totaal (absoluut)	819	5 969 270

Bron: PVK (2004)¹⁰

Zoals uit de Pensioenmonitor 2004 blijkt, zijn verreweg de meeste pensioenregelingen in Nederland gebaseerd op het *defined benefit*-systeem. Zij gaan uit van collectiviteit en solidariteit. Collectiviteit houdt in, dat werknemers in principe verplicht zijn deel te nemen aan de bij de werkgever geldende pensioenregeling. Het spiegelbeeld hiervan is dat de werkgever niet willekeurig werknemers van de pensioenregeling mag uitsluiten. Solidariteit betekent kort gezegd dat er door alle deelnemers eenzelfde, gemiddelde premie wordt betaald. Zonder het solidariteitsprincipe zou de ene deelnemer op basis van zijn persoonlijk situatie (levensverwachting, gezinssituatie, inkomen) een hogere premie dienen te betalen dan de andere.

Wie de premie voor het pensioen betaalt, is overigens afhankelijk van wat daarover is afgesproken. In sommige ondernemingen of bedrijfstakken betaalt de werkgever de gehele premie, in andere betalen werkgever en werknemer ieder een deel.¹¹ Anders dan bij de AOW, waar de 65^e verjaardag als ingangsdatum geldt, stelt de wet geen regels voor de ingangsdatum van het tweedepijlerpensioen. Pensioenregelingen laten ten aanzien van de mogelijkheid "flexibel" met pensioen te gaan een gevarieerd beeld zien.

Tabel 4 Minimum- en maximum leeftijd waarop men met pensioen kan gaan

	Aantal fondsen (%)	Aantal actieve
--	--------------------	----------------

¹⁰ Te raadplegen via WWW <<http://www.pvk.nl>>.

¹¹ Of de werknemer zelf een deel van de premie dient te betalen, hangt ook af van het type pensioenregeling. Zo wordt bij 37,5% van de middelloonregelingen geen bijdrage van de werknemer verlangd; bij zuivere eindloonregelingen ligt dit percentage op 30 (zie de Pensioenmonitor 2003). In de laatste jaren van de vorige eeuw was de financiële positie van sommige ondernemingspensioenfondsen als gevolg van het systeem van kapitaaldekking en gunstige beurskoersen zo goed, dat zij het zich konden veroorloven hun volledige werknemersbestand 'met premievakantie' te sturen. De gevolgen hiervan – en van het daaropvolgend ingrijpend keren van het tij - komen in volgende hoofdstukken aan de orde.

		deelnemers (%)
<i>Minimum Pensioenleeftijd</i>		
Geen minimum	8,8	7,8
Lager dan 55	2,0	0,7
55	34,1	76,8
56 t/m 59	7,7	4,4
60	42,3	9,1
61 t/m 65	5,2	1,2
<i>Maximum Pensioenleeftijd</i>		
60 t/m 64	2,5	0,3
65	34,9	49,6
66 t/m 69	3,2	2,1
70 en hoger	16,8	39,6
Geen maximum	42,5	8,4
Totaal (absoluut)	558	5 306 111

Bron: PVK (2004)¹²

Wat de 'normale' pensioenleeftijd betreft: uit de Pensioenmonitor 2004 blijkt dat 66,2% van de regelingen (geldend voor 58,1% van de deelnemers) uitgaat van de 65-jarige leeftijd.

Vroeger gold meestal een toetredingsleeftijd (de datum waarop werknemers kunnen deelnemen aan de pensioenregeling) van minimaal 25 jaar. Dit hing samen met de gedachte dat bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd in veertig jaar tegen een opbouwpercentage van 1,75% uiteindelijk 70% van het laatstverdiende loon kon worden verdiend. Onder invloed van onder meer de opkomst van andere pensioenregelingen, de gedachte dat een minimumleeftijd van 25 jaar discriminerend werkt en het feit dat werknemers zelden veertig jaar werken (laat staan bij dezelfde werkgever), is deze

¹² Te raadplegen via WWW <<http://www.pvk.nl>>.

gedachte meer en meer verlaten. Ruim de helft van de pensioenregelingen kent geen toetredingsleeftijd meer.¹³

Is eenmaal door de werkgever een pensioentoezegging gedaan, dan zal deze zich hebben te houden aan de regels die de wet stelt. Het tweedepijlerpensioen is in verschillende wetten gereguleerd. Wij noemen de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW), de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds (Wet Bpf), de Wet betreffende verplichte deelneming in een beroepspensioenfonds, de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding en de Wet op de Loonbelasting 1964. Behalve in deze wetten wordt het tweedepijlerpensioen gereguleerd in de pensioenregeling. In de tweede pijler wordt vrijwel altijd rekening gehouden met het bestaan van het eerstepijlerpensioen, in het bijzonder de AOW. Zo kennen de meeste pensioenregelingen een zogenaamde franchise, een drempel waaronder geen pensioen wordt opgebouwd. Deze drempel heeft meestal een directe relatie met de hoogte van de AOW.¹⁴

Derde pijler

Ten slotte is het mogelijk een pensioenvoorziening in de derde pijler te regelen. De derde pijler bestaat uit individuele pensioenregelingen, zoals een door een particulier afgesloten lijfrente. Er kunnen verschillende redenen zijn een pensioen in de derde pijler te regelen. Te denken is aan personen die in het geheel geen tweedepijlerpensioen opbouwen, omdat zij geen arbeidsovereenkomst hebben, of aan werknemers die menen dat zij in de eerste en tweede pijler onvoldoende pensioen opbouwen voor een onbezorgde oude dag. Dit laatste kan voortvloeien uit zogenaamde pensioenbreuken: perioden waarin de werknemer minder of geen arbeidsvoorwaardelijk pensioen opbouwt, meestal wegens het wisselen van werkkring (waarbij de regeling van de nieuwe werkgever ongunstiger uitpakt voor de betreffende werknemer), of het tijdelijk

¹³ Bron: Pensioenmonitor 2003. Voor 23,4 % van de deelnemers geldt echter nog steeds een minimumleeftijd van 25 jaar. Zie tevens hoofdstuk 5.

¹⁴ Al wordt de franchise de laatste jaren steeds meer van de AOW losgekoppeld. Waren in 1998 de franchises van meer dan 48% van de actieve deelnemers aan defined benefit-regelingen nog aan de AOW gekoppeld, inmiddels is dit teruggelopen tot zo'n 24 %. Steeds vaker is de franchise gebaseerd op een vast bedrag. Bron: Pensioenmonitor 2003.

stoppen met werken (waarbij de pensioenopbouw niet wordt voortgezet). Derdepijlerregelingen worden uitgevoerd door verzekeraars. Het principe van solidariteit, inhoudende dat een gemiddelde premie wordt betaald waarvan de pensioenvoorziening van alle deelnemers wordt betaald – zoals bij het eerste- en tweedepijlerpensioen geldt - is aan de derde pijler (goeddeels) vreemd. De belangrijkste wetten voor het derdepijlerpensioen zijn de Wet toezicht verzekeringsovereenkomst (die waarborgen biedt dat een verzekeraar aan zijn verplichtingen zal kunnen voldoen) en de Wet inkomstenbelasting 2001.¹⁵

De scheiding tussen de drie pijlers is niet waterdicht. Sommige werkgevers laten de door hen gedane pensioentoezegging niet uitvoeren door een pensioenfonds, maar door een verzekeraar. Anderzijds begeven sommige pensioenfondsden zich op het terrein van verzekeraars door op het individu toegesneden producten aan te bieden. Zie hierover hoofdstuk 5.

2.3 De actoren in het tweedepijlerpensioen

In de tweede pijler is een aantal actoren te onderscheiden. Naast de werkgever en de werknemer zijn dat: de werkgeversvertegenwoordigers, de vakbonden, het pensioenfonds, belangenverenigingen en de overheid. Zij allen oefenen op meer of minder directe wijze invloed uit op de pensioenregeling en daarmee op de positie van de direct belanghebbenden bij het pensioen – de werkgevers en de (ex-)werknemers.¹⁶

De werkgever en de werknemer

De oorsprong van het tweedepijlerpensioen ligt in een pensioentoezegging door de werkgever. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, behoeft de toezegging zelf niet aan enige inhoudelijke eis te voldoen. De werkgever bepaalt aard en omvang van de

¹⁵ De Wet medische keuring is hier vermeldenswaard. Deze wet verbiedt het doen verrichten van een toelatingskeuring bij het aangaan van een arbeidsovereenkomst of (tot een zeker maximum) een levensverzekering. Aldus bewerkt deze wet een zekere risicosolidariteit omdat 'slechte' risico's hierdoor niet langer in de premiesfeer op hun slechte levensverwachting worden afgerekend.

pensioentoezegging. Voor veel werknemers is de arbeidsovereenkomst en daarmee de pensioenregeling een adhesiecontract: de werknemer kan kiezen tussen het contract aanvaarden of in het geheel niet bij de werkgever in dienst treden – ‘take it or leave it’. Is de arbeidsovereenkomst en daarmee de pensioenregeling eenmaal aanvaard, dan behoeven latere eventuele wijzigingen in principe de instemming van beide partijen. Een werkgever kan dus niet eenzijdig de pensioenregeling wijzigen.

Werkgeversverenigingen en vakbonden

Het voorgaande veronderstelt een contractsvrijheid van de werkgever en de werknemer ten aanzien van de pensioenregeling die zij in de praktijk maar zelden bezitten. Pensioen is immers van oudsher een onderwerp dat aan de orde komt bij de collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden in de onderneming of de bedrijfstak. Met andere woorden: de pensioenregeling is niet het resultaat van een dictaat van de werkgever of van een overeenkomst tussen werkgever en werknemer, maar van onderhandelingen tussen werkgevers(vertegenwoordigers) en werknemersvertegenwoordigers (vakbonden). Aangezien collectieve onderhandelingen periodiek terugkeren, dient telkens opnieuw te worden onderhandeld over de pensioenregeling. Afzien van collectieve onderhandelingen door een werkgever om zo zelf een wijziging van de pensioenregeling te realiseren is in principe niet mogelijk, omdat in de meeste gevallen de inmiddels geldende pensioenregeling deel uitmaakt van de arbeidsovereenkomst van de individuele werknemers en zij een verslechtering niet behoeven te dulden. Bovendien gelden voor vele bedrijfstakken verplicht gestelde pensioenregelingen. Zie hierover paragraaf 2.4.

Het pensioenfonds

In het jaar 2002 bestonden in Nederland 950 bij de Pensioen- en Verzekeringskamer aangemelde pensioenfonds: 96 bedrijfstakpensioenfonds (die het leeuwendeel van het totale pensioenvermogen beheren), 655 ondernemingspensioenfonds en elf

¹⁶ Ook kan de ondernemingsraad invloed uitoefenen op de pensioenregeling. Deze invloed is

beroepspensioenfondsen voor de beoefenaars van vrije beroepen. Al deze pensioenfondsen zijn belast met de uitvoering van de betreffende pensioenregeling. Met de vraag naar aard en omvang van de pensioenregeling houden zij zich in principe niet bezig.¹⁷ Dit geldt zowel voor pensioenfondsen die voor een of meer ondernemingen zijn ingesteld, de ondernemingspensioenfondsen, als voor de bedrijfstakpensioenfondsen (en de beroepspensioenfondsen) die voor een gehele bedrijfstak of een onderdeel daarvan zijn ingesteld.¹⁸ Pensioenfondsen hebben wel bevoegdheden ten aanzien van de wijze van uitvoering van de pensioenregeling. Zo kunnen zij bepalen op welke wijze zij de betaalde pensioenpremies beleggen. Veelal zijn zij bevoegd beslissingen te nemen omtrent toeslagen op en de indexatie van ingegane pensioenen. De wet geeft geen overzicht van de bevoegdheden van het pensioenfonds ten opzichte van degenen die de pensioenregeling hebben opgesteld.¹⁹

Binnen het pensioenfonds vindt ook een bevoegdheidsverdeling plaats. Het pensioenfonds, dat altijd een rechtspersoon moet zijn, doet dat door middel van zijn organen.²⁰ De PSW, bedoeld als een waarborg voor de werknemer dat de gedane pensioentoezegging op juiste wijze wordt uitgevoerd, is vrij gedetailleerd ten aanzien van deze bevoegdheidsverdeling. Het bestuur van het fonds dient paritair te zijn samengesteld uit werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers, waarmee wordt beoogd het machtsevenwicht tussen hen, zoals dat bij het arbeidsvoorwaardenoverleg bestaat, te behouden. Binnen het pensioenfonds bevinden zich echter nog andere belanghebbenden dan werkgevers en werknemers, zoals 'slapers' (zij wier deelnemerschap aan de pensioenregeling en de pensioenopbouw vóór de pensioendatum is geëindigd met behoud van de reeds opgebouwde rechten) en gepensioneerden. Ook deze belanghebbenden kunnen zitting nemen in het bestuur.

echter dermate marginaal, dat hij hier geen bespreking behoeft.

¹⁷ Uitzonderingen zijn denkbaar. Zo heeft het pensioenfonds voor de zorgsector, PGGM, wel degelijk directe invloed op de pensioenregeling.

¹⁸ Zie voor dit onderscheid en de gevolgen ervan voor de zeggenschapsverhoudingen paragraaf 7.7.

¹⁹ Wel kan uit de PSW indirect worden afgeleid wat de wetgever op dit punt voor ogen heeft gestaan. Zo noemt art. 6b PSW een aantal voorgenomen besluiten van het pensioenfonds ten aanzien waarvan het medezeggenschapsorgaan, de deelnemersraad, een adviesrecht toekomt. Dit impliceert dat de bevoegdheid tot het nemen van die besluiten bij het pensioenfondsbestuur ligt.

²⁰ Zie hoofdstuk 6.

Daarmee wordt echter niet de pariteit tussen werkgevers en werknemers in het bestuur doorbroken, aangezien de bestuurszetels van voornoemde belanghebbenden worden beschouwd als werknemerszetels (art. 6 lid 3 PSW). De roep van gepensioneerden om een of meer zelfstandige bestuurszetels wordt echter steeds luider. Daarnaast kent de PSW een speciaal orgaan dat alleen voor pensioenfondsen bestaat: de deelnemersraad. Deze raad heeft een inlichtingenrecht en een adviesrecht ten aanzien van bepaalde voorgenomen besluiten van het bestuur of van andere met bevoegdheden beklede organen. Het bestuur is verplicht een deelnemersraad in te stellen indien een bepaald gekwalificeerd deel van de (ex-)deelnemers aan de pensioenregeling daarom verzoekt. In de deelnemersraad hebben werknemers en gepensioneerden zitting; de werkgevers hebben er geen zitting in (art. 6a-6e PSW).²¹

Ten slotte dient gewezen te worden op een niet in de PSW geregeld 'orgaan', te weten de directie. Veel pensioenfondsen kennen een directie, belast met de dagelijkse leiding binnen het pensioenfonds. Door hun dagelijkse bemoeienis met het reilen en zeilen van het pensioenfonds, zijn zij een belangrijke bron van kennis: zij leggen verantwoording af aan het bestuur en meestal tevens aan de deelnemersraad.

Hoewel het pensioenfonds door middel van zijn organen formeel alleen uitvoerder van de pensioenregeling is, hebben vooral het pensioenfondsbestuur en de directie van het pensioenfonds door hun kennis van de pensioenregeling een belangrijke invloed op eventuele wijzigingen in de pensioenregeling, ook als deze wijzigingen het niveau van uitvoering ontstijgen. De lijnen tussen de bestuurders van de pensioenfondsen en de personen die het arbeidsvoorwaardenoverleg voeren, zijn in het algemeen kort, zeker bij bedrijfstakpensioenfondsen. Het is geen uitzondering dat pensioenfondsbestuurders zich actief met het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de werkgevers bemoeien, indien en voor zover het onderwerp 'pensioen' aan de orde is.²²

Overheid

²¹ De (mede)zeggenschapsstructuur binnen pensioenfondsen komt uitgebreid aan de orde in de hoofdstukken 6, 7 en 8.

²² Deze conclusie vloeit voort uit gesprekken met verschillende fondsbestuurders en de voorzitters van enkele organisaties die zich intensief met pensioenen bezighouden.

Als wetgevende macht zijn de regering en de Eerste en Tweede Kamer uiteindelijk de hoogste macht ten aanzien van de inrichting van het Nederlandse pensioenstelsel. Hoewel pensioen een arbeidsvoorwaarde is en als zodanig volgens de heersende opvatting primair tot het terrein van sociale partners behoort, houdt de overheid de ontwikkeling ten aanzien van pensioenen in de gaten en treedt zij op indien zij signalen krijgt dat het stelsel voor verbetering vatbaar is. Zo is de PSW de laatste jaren een aantal malen gewijzigd en hebben verschillende wetsvoorstellen – zoals tot invoering van een pensioenplicht – het licht gezien. In de volgende hoofdstukken zal de rol van de overheid uitgebreid aan de orde komen. Opmerkelijk is de rol die D66 hierbij heeft gespeeld. De meeste recente initiatieven, zowel op het gebied van wijziging van de zeggenschapsverhoudingen als op het gebied van andere pensioenonderwerpen (zoals de pensioenplicht en de uitruil van nabestaandenpensioen voor ouderdomspensioen), komen van deze partij.²³

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid speelt een bijzondere rol. Hij is bevoegd pensioenregelingen voor een gehele bedrijfstak voor te schrijven. Alle binnen die bedrijfstak vallende ondernemingen dienen dan die pensioenregeling toe te passen (zie paragraaf 2.4), ongeacht of zij al zelf een pensioenregeling hebben.

De Pensioen- en Verzekeringskamer

Indirect houdt de overheid toezicht door middel van de in 1984 opgerichte Pensioenkamer, thans Pensioen- en Verzekeringskamer geheten (PVK). De PVK is een zelfstandig bestuursorgaan, maar de politieke verantwoordelijkheid voor het doen en laten van de PVK ligt bij het ministerie van Financiën en het ministerie van SZW. De taak van de PVK is erop toe te zien dat verzekeraars en pensioenfondsen hun verplichtingen nakomen aan polishouders, pensioendeelnemers en -gerechtigden. De PVK werkt met een normatief toezichtstelsel: volgens vooraf gestelde normen vormt de PVK zich een oordeel over de onder toezicht staande instellingen. Door inzage in en

²³ Ten aanzien van de zeggenschapsverhoudingen komen de wijzigingsvoorstellen al sedert het eind van de jaren zestig van de vorige eeuw van deze partij. Bekijkt men degenen die (mede)verantwoordelijk zijn voor de wijzigingsvoorstellen, dan valt vooral één steeds terugkerende naam op: die van drs. E. Nypels.

overleg over jaarlijkse verslagstaten, rapportages en accountantsverslagen komt dit oordeel tot stand. De PVK voert tevens onderzoeken uit. Verder is de toetsing van alle nieuwe en zittende bestuurders en directeurs van verzekeraars en pensioenfondsen op deskundigheid en betrouwbaarheid een belangrijke taak. Ten slotte adviseert de PVK de ministeries die werkzaam zijn op verzekerings- en pensioengebied, onder meer over nationale en Europese wetgeving. Begin 2003 stonden ongeveer 1400 instellingen onder toezicht van de PVK, die samen een belegd vermogen beheren van ruim 700 miljard euro.²⁴

Als gevolg van de malaise op de beurs is de rol van de PVK sterker geworden. De laatste jaren is de PVK regelmatig met de door haar gegeven voorschriften (die een dwingend karakter hebben), aanbevelingen en beleidsregels in aanvaring gekomen met de pensioenuitvoerders en hun vertegenwoordigende organisaties. Een recent voorbeeld is de eis die de PVK stelt ten aanzien van de dekkingsgraad die pensioenfondsen moeten aanhouden. Volgens de meeste pensioenfondsen zou een tijdelijke onderdekking in zware economische tijden geen problemen hoeven op te leveren; de PVK verbiedt dit echter. Naar het zich laat aanzien zal de PVK in het jaar 2004 fuseren met De Nederlandsche Bank. Het nieuwe orgaan zal de naam 'De Nederlandsche Bank' dragen. Het toezicht op banken, verzekeraars en pensioenfondsen zal zo bij één orgaan rusten.

Belangengroeperingen

Waar groepen van personen verschillende belangen hebben, ontstaan belangengroepen. Vakbonden en werkgeversorganisaties zijn daarvan een voorbeeld. Pensioenfondsen kunnen zich aansluiten bij organisaties die hun gezamenlijke belangen behartigen. De Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen (VB) behartigt namens de bij haar aangesloten bedrijfstakpensioenfondsen de pensioenbelangen van circa 4,6 miljoen deelnemers in bedrijfstakpensioenregelingen, ruim een miljoen gepensioneerden en zes miljoen slapers. Nagenoeg alle bedrijfstakpensioenfondsen zijn bij de VB aangesloten. De VB geeft - gevraagd en ongevraagd - adviezen over pensioenaangelegenheden aan haar eigen leden, maar ook aan de overheid. Een vergelijkbare organisatie bestaat voor

²⁴ Bron: Pensioen- en verzekeringskamer, WWW <<http://www.dnb.nl/dnb/homepage.jsp>>.

ondernemingspensioenfondsen: de Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen.

Een belangengroep die de laatste jaren haar stem duidelijker laat horen is die van de gepensioneerden. Zij hebben zich in verschillende bonden georganiseerd.²⁵ In het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO) werken de landelijke ouderenbonden samen met de gepensioneerdenbonden. Het CSO, dat circa 650.000 ouderen vertegenwoordigt,²⁶ treedt onder meer op als gesprekspartner van de overheid en heeft recentelijk convenanten gesloten met de Stichting van de Arbeid (STAR) met betrekking tot zeggenschap binnen pensioenfondsen.

De ouderenbonden, die circa honderd jaar geleden ontstonden, dienen te worden onderscheiden van de gepensioneerdenbonden. Dienen de eerste meer algemene belangen van ouderen, de laatste zijn aan begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw ontstaan toen bij gepensioneerden het besef ontstond dat de eigen belangen niet op optimale wijze werden behartigd door de bestaande belangengroeperingen. Deze gepensioneerdenbonden zijn op hun beurt verenigd in de Nederlandse Vereniging van Organisaties van Gepensioneerden (NVOG). Deze vereniging overkoepelt de verschillende organisaties van gepensioneerden, afkomstig uit het bedrijfsleven, de overheid en maatschappelijke organisaties. De NVOG behartigt de collectieve belangen van de gepensioneerden en hun nagelaten betrekkingen bij de regering en de politieke partijen. De vereniging telde op 1 december 2003, 61 aangesloten organisaties met in totaal 82.000 leden. De NVOG heeft zich gespecialiseerd in pensioenvraagstukken.

2.4 Gebondenheid aan de pensioenregeling

Er zijn verschillende manieren waarop werkgevers en werknemers gebonden kunnen zijn aan een pensioenregeling. Allereerst kan binding ontstaan door middel van de individuele arbeidsovereenkomst. Komen werkgever en werknemer een arbeidsovereenkomst overeen en is daarin een bepaling omtrent een pensioenvoorziening opgenomen, dan zijn beide partijen gebonden aan die voorziening.

²⁵ Zie hierover tevens paragraaf 4.2.

²⁶ Bron: CSO, WWW < <http://www.ouderenorganisaties.nl> >.

Eenzijdige wijziging van de arbeidsovereenkomst is in principe niet tegen de wil van een der partijen mogelijk.²⁷

Verreweg de meeste pensioenregelingen komen echter niet tot stand door een individuele afspraak, maar doordat zowel werkgever als werknemer gebonden zijn aan een collectieve pensioenregeling. Die regeling kan zijn gegoten in de vorm van een CAO. De CAO wordt geregeld in de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet CAO). Gebondenheid van de werkgever aan de CAO kan voortvloeien uit het feit dat hijzelf de CAO heeft gesloten (ondernemings-CAO) of dat hij is aangesloten bij een werkgeversvereniging die dat heeft gedaan (bedrijfstaking-CAO). De werknemer is aan de CAO gebonden door lidmaatschap van de vakbond die de CAO heeft gesloten of door instemming met de CAO. Deze instemming komt vaak tot stand door een zogenaamd incorporatiebeding: een in de arbeidsovereenkomst opgenomen beding, inhoudende dat op de verhouding tussen de werkgever en de werknemer de CAO van toepassing is, ongeacht of de werknemer lid is van de vakbond of niet. Afgezien hiervan, is de werkgever verplicht alle werknemers conform de CAO te behandelen, ongeacht of zij lid zijn van een CAO-sluitende vakbond (art. 14 Wet CAO) en ongeacht of de werknemers met de CAO hebben ingestemd. Dit is gedaan om te voorkomen dat werkgevers massaal de CAO ontduiken door alleen werknemers in dienst te nemen die geen lid van een vakbond zijn, zodat zij hun ook niet conform de CAO hoeven te betalen. Art. 14 Wet CAO legt echter andersom op werknemers die geen lid zijn van de contractsluitende vakbond niet de plicht in te stemmen met de CAO, al zullen zij dat vrijwel altijd wel doen.²⁸ Zijn werkgever en werknemer gebonden aan de CAO, dan geldt de CAO dwingend. Elke van de CAO afwijkende afspraak is nietig, in plaats daarvan gelden de CAO-bepalingen (art. 9, 12 en 13 Wet CAO). CAO's hebben een maximale looptijd van

²⁷ 'Goed werknemerschap' kan meebrengen dat een werknemer positief dient in te gaan op een wijzigingsvoorstel van de werkgever. Zie art. 7:611 BW en HR 26 juni 1998, *JAR* 1998/199 (Van der Lely/Taxi Hofman). Ook kan de werkgever zich in de arbeidsovereenkomst zelf het recht hebben voorbehouden deze eenzijdig te wijzigen. Op een dergelijk wijzigingsbeding kan hij echter slechts een beroep doen indien hij een zodanig zwaarwichtig belang heeft, dat het belang van de werknemer dat door de wijziging zou worden geschaad daarvoor naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken (art. 7:613 BW). Dat is een strenge toets.

²⁸ De enige situatie waarin werknemers dat zouden kunnen weigeren, is wanneer een opvolgende CAO een verslechtering ten opzichte van de oude CAO inhoudt. Ook dan zullen deze ongebonden werknemers echter veelal door een incorporatiebeding in hun arbeidsovereenkomst alsnog gebonden zijn aan de nieuwe CAO.

vijf jaren, maar zij kunnen verlengd worden (art. 18 Wet CAO). Loopt de CAO af, dan blijven de geldende (pensioen)regelingen gelden indien zij tijdens de looptijd van de CAO ook al golden.

Ter voorkoming van onderbieding op het gebied van arbeidsvoorwaarden en ter bevordering van de goede arbeidsverhoudingen binnen een bedrijfstak kan het gewenst zijn dat voor een hele bedrijfstak dezelfde arbeidsvoorwaarden – inclusief pensioenen – gelden. Om dat te bewerkstelligen, kunnen CAO-bepalingen algemeen verbindend worden verklaard door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dat geschiedt op basis van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet AVV). De minister doet dit alleen ten aanzien van regelingen die al voor een belangrijke meerderheid van de werknemers in de bedrijfstak gelden.²⁹

Algemeenverbindendverklaring heeft echter een maximale duur van twee jaar. Er is een uitzondering opgenomen ten aanzien van ‘fondsen, die uit hun aard een meer permanent karakter dragen’ – zoals pensioenfondsen – maar de algemeenverbindendverklaring vervalt in ieder geval indien de CAO zelf afloopt. Zoals gezegd is de maximale looptijd van een CAO vijf jaar. Omdat het voor bedrijfstakpensioenregelingen van belang wordt geacht dat zij een langere periode kunnen gelden, is in 1949 de Wet Bpf in het leven geroepen. Deze wet is gewijzigd in 2001, waarbij aansluiting is gezocht bij de in de Wet AVV gehanteerde begrippen en regels. Kern van de regeling is dat indien de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid daartoe wordt verzocht door het georganiseerde bedrijfsleven in een bepaalde bedrijfstak, hij een voor een belangrijke meerderheid in de betreffende bedrijfstak reeds geldende pensioenregeling voor de gehele bedrijfstak algemene werking kan geven. Deelname in de pensioenregeling is dan voor elke werkgever en werknemer in die bedrijfstak verplicht, ongeacht of zij lid zijn van een werkgeversorganisatie of vakbond. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de witte vlekken (de groep mensen zonder pensioenregeling) wordt verkleind en wordt een zo groot mogelijke collectiviteit van pensioenregelingen bevorderd. Werkgevers die reeds een

²⁹ De minister bepaalt wat ‘belangrijk’ is. Als vuistregel kan hier worden gesteld dat bepalingen voor algemeenverbindendverklaring in aanmerking komen indien zij reeds voor minimaal 55% van de in de bedrijfstak werkzame werknemers gelden.

eigen pensioenregeling hebben, moeten ook deelnemen in de verplicht gestelde pensioenregeling, tenzij zij om vrijstelling hebben verzocht en die hebben verkregen. Opmerkelijk is dat het bedrijfstakpensioenfonds de bevoegdheid heeft vrijstelling te verlenen, een taak die normaal gesproken (zoals bij vrijstelling van algemeenverbindendverklaring van CAO-bepalingen) aan een bestuursrechtelijk orgaan wordt overgelaten. Vrijstelling kan worden verleend indien de werkgever al minimaal zes maanden een andere pensioenregeling toepaste én deze regeling ten minste actuariael en financieel gelijkwaardig is aan die van het bedrijfstakpensioenfonds.

3 Theoretisch kader

3.1 De rol van het begrip sociale cohesie

In het NWO-onderzoeksprogramma ‘Sociale cohesie; participatie, binding en betrokkenheid’ wordt de vraag gesteld wat de invloed is van institutionele arrangementen op sociale cohesie en in hoeverre ze deze bevorderen of belemmeren. In ons onderzoek zullen we deze vraag toepassen op het instituut pensioenfondsen en de tweede pijler van de Nederlandse pensioenvoorziening. Het instituut pensioenfondsen moet mensen de zekerheid bieden dat er wordt gezorgd voor hun oudedagsvoorziening.

Om de vraag helderder te krijgen moeten we ons echter afvragen wat het causale verband is tussen de mate van sociale cohesie en het bestaan of functioneren van pensioenfondsen. Zorgen pensioenfondsen voor sociale cohesie, met andere woorden, genereert het gegeven dat pensioenfondsen zekerheid bieden een gevoel van binding of betrokkenheid van mensen bij hun pensioenfondsen, bij de tweede pijler als instituut, of misschien zelfs, op een abstracter niveau, met een systeem van sociale zekerheid dat is gebaseerd op collectiviteit en solidariteit? Of is het anderzijds zo dat sterke sociale cohesie er voor zorgt dat mensen voldoende vertrouwen hebben in instituties om deel te nemen aan een collectieve, solidaire pensioenregeling?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zullen we eerst definiëren wat wordt bedoeld met sociale cohesie en hoe de rol van instituties hierin moet worden opgevat. Instituties coördineren het gedrag van individuele actoren en bewegen mensen dingen te doen die niet per se stroken met hun persoonlijke voorkeuren.³⁰ Dit geldt zeker ook voor pensioenfondsen waarin deelname verplicht is en die mensen dwingen tot solidariteit waartoe ze anders wellicht niet bereid zouden zijn.

Hoewel ongetwijfeld slechts weinig mensen een warm gevoel zullen krijgen bij het idee dat zij samen met anderhalf miljoen anderen voor hun pensioen sparen bij het ABP, is er toch wat voor te zeggen de institutie van de tweede pijler een rol toe te dichten bij het bevorderen van sociale cohesie in Nederland.³¹ Het meest concreet wordt

³⁰ Hooghe & Houtman 2003, p. 124

³¹ Tijdens interviews met vertegenwoordigers van kleine fondsen, met name het PNO-mediafonds, werd duidelijk dat zeker in de begindagen van dat fonds, de betrokkenheid van

deze betekenis wanneer we ons proberen voor te stellen wat er zou gebeuren wanneer de tweede pijler niet zou bestaan, of plotseling zou instorten of drastisch van karakter zou veranderen. De zekerheid die mensen lange tijd ervaren hadden zou dan wegvallen en veel ouderen zouden in financiële problemen komen. Dit zou het vertrouwen van mensen in financiële instituties en in de maatschappij als geheel niet ten goede komen. Bovendien zou het de mogelijkheden van ouderen beperken te participeren in de maatschappij.

Sociale cohesie is al op veel verschillende manieren gedefinieerd. Het risico bestaat daarmee dat het begrip verwordt tot een containerbegrip zonder duidelijke betekenis. Dat er vele definities van sociale cohesie in omloop zijn, neemt niet weg dat enkele elementen steeds weer terugkeren. De gehanteerde definities verwijzen doorgaans naar dezelfde elementen. In de eerste plaats heeft sociale cohesie betrekking op de samenwerking tussen de actoren binnen een sociaal systeem en de coördinatie van hun handelen. Daarnaast is er een normatieve component, in de zin van identificatie en gevoelens van solidariteit met anderen die als moreel verplichtend worden ervaren. Sociale cohesie vereist dat mensen hun persoonlijke belangen afstemmen op een gemeenschappelijk belang, dat zij in hun activiteiten rekening houden met elkaar en elkaar (informeel of formeel) controleren op de naleving van gezamenlijk onderschreven normen.³² Om het concept sociale cohesie bruikbaar te maken in onderzoek is het nuttig het begrip te operationaliseren in meer concrete deelbegrippen. Op welke wijze dit gebeurt is afhankelijk van het onderwerp waar het sociale-cohesieconcept op wordt toegepast. Veel Nederlands onderzoek van de laatste jaren gaat over sociale cohesie in buurten en de invloed van de 'multiculturele samenleving' op sociale cohesie. Voor een analyse van de invloed van instituties op sociale cohesie is echter deels een andere benadering van het begrip noodzakelijk. Directe contacten tussen mensen, en gevoelens van 'erbij horen' zijn voor ons onderzoek niet de enige thema's waar we aan denken. Ook het thema 'vertrouwen en zekerheid' is voor een institutionele benadering van het

deelnemers groot was. Het feit dat er ook fysieke nabijheid was van het fonds (in het mediapark in Hilversum) en het dus makkelijk was vergaderingen en inspraakavonden te bezoeken, droeg hier uiteraard aan bij.

³² SCP 2002, p. 11.

begrip relevant. Op basis van literatuur over sociale cohesie hebben we voor ons onderzoek ervoor gekozen om het begrip sociale cohesie onder te verdelen in de volgende vier dimensies: (1) vertrouwen en zekerheid, (2) binding, (3) solidariteit, (4) in- en uitsluiting en – in samenhang hiermee - participatie.

De eerste dimensie die wij noemden is die van ‘vertrouwen in instituties’ en de mate waarin instituties in staat zijn zekerheid te bieden. Instituties zoals pensioenfondsen streven er naar zekerheid te creëren voor hun deelnemers.³³ Indien zij het vertrouwen van deelnemers beschamen, zal daar een reactie op komen. Mensen moeten het gevoel hebben dat hun geld in een pensioenfonds op de juiste manier wordt beheerd en dat er geen misbruik van kan worden gemaakt. We hoeven maar te denken aan de vele landen met een zwakke economie, hoge inflatie of een hoge mate van corruptie, om te begrijpen dat het niet vanzelfsprekend is dat mensen gedurende enkele decennia grote sommen geld durven toevertrouwen aan een institutie als een pensioenfonds. Het bestaande vertrouwen is dus niet vanzelfsprekend. Pensioenfondsen en de actoren die de pensioenfondsen controleren en beheren moeten zich voortdurend rekenschap geven van de vraag of het aan de fondsen toevertrouwde geld op de juiste manier wordt beheerd en of zij mensen de zekerheid kunnen bieden die zij beloven. Daarnaast moeten zij indien zij beleidsaanpassingen doorvoeren en hiervoor draagvlak zoeken. Hun handelen moet legitimiteit hebben.³⁴ Die legitimiteit krijgen zij indien zij duidelijk kunnen maken wat de aanleiding is voor het doorvoeren van beleidsaanpassingen.

Vertrouwen in instituties hangt ook af van het vertrouwen dat mensen hebben in elkaar.³⁵ Putnam gebruikt in dit verband het begrip ‘sociaal kapitaal’. Sociaal kapitaal verwijst volgens Putnam naar de relaties tussen mensen, sociale netwerken en reciproke normen en het vertrouwen in anderen die uit die relaties voortvloeien.³⁶ Wanneer instituties zoals pensioenfondsen minder goed dan voorheen in staan zijn zekerheid te bieden, kan dit leiden tot maatschappelijke onrust. Gegeven de veranderingen in de pensioenregelingen is het de vraag hoe mensen reageren op ontwikkelingen die

³³ Voor het belang dat binnen de pensioenvoorziening wordt gehecht aan zekerheid zie ook Korver 2001.

³⁴ Jansweijer 2003, p. 29.

³⁵ Putnam in: Hooghe 2001, p. 11.

plaatsvonden ten tijde van dit onderzoek, zoals het beperken van de indexatie van pensioenen, de enorme premiestijgingen, en op berichten in de krant over koersverliezen van pensioenfondsen op de aandelenmarkten. Recentelijk hebben verschillende auteurs aangetoond dat onderling vertrouwen een noodzakelijke voorwaarde is voor een voorspoedige economische ontwikkeling. Op macroniveau kan het vertrouwen tussen de generaties worden verstoord indien het sluimerende conflict over de verdeling van de lasten van veroudering eenzijdig wordt beslecht ten nadele van de jongere leeftijdsgroepen.³⁷

Bij de tweede dimensie, *'binding'*, gaat het met name om de vraag in hoeverre groepen deelnemers vertegenwoordigd zijn in, of zich vertegenwoordigd voelen door (mede)zeggenschaps- en bestuursorganen. Wanneer groepen het gevoel hebben dat er beslissingen worden genomen waarop zij geen invloed kunnen uitoefenen, dan zal dat hun betrokkenheid bij een institutie en hun vertrouwen in de institutie niet ten goede komen. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de daadwerkelijke gevoelens die leven bij bepaalde groepen in de samenleving.³⁸ Wel is gekeken naar de manier waarop zeggenschap en medezeggenschap zijn vormgegeven en hoe daarop is gereageerd vanuit de samenleving.

Een derde dimensie die wij noemden is *solidariteit*. Wanneer het vertrouwen van mensen in elkaar voldoende is, zal er een breder draagvlak zijn voor de solidaire elementen in pensioenregelingen dan wanneer het idee bestaat dat anderen hier misbruik van kunnen maken. Het probleem bij de bevordering van sociale cohesie door een bedrijfsgebonden pensioenvoorziening is dat het 'gedwongen solidariteit' betreft waarvan mensen zich vaak niet eens bewust zijn. Een punt van discussie is echter in hoeverre mensen inderdaad het idee hebben dat ze een zekere verplichting hebben ten opzichte van elkaar. Solidariteit hangt af van waarden en normen en die zijn aan verandering onderhevig. Wie heeft recht op solidariteit en wie heeft recht op ondersteuning? Ideeën hierover veranderen naarmate de maatschappij verandert. Er wordt vaak gesuggereerd dat onder invloed van maatschappelijke processen als 'individualisering', 'flexibilisering' en 'vergrijzing' steeds meer een 'ieder voor zich'-

³⁶ Putnam in: SCP 2002, p. 16.

³⁷ Putnam 1993, Fukuyama 1994, Hollis 1998 in: WRR 1999, p. 67-68.

³⁸ Dit is wel gedaan door E. Dourleijn, wier onderzoek zal verschijnen in de loop van 2005.

mentaliteit ontstaat. In hoofdstuk 4 zullen we deze begrippen analyseren. Ook zullen we bekijken of de vermeende processen daadwerkelijk de effecten hebben die worden gesuggereerd. In hoofdstuk 5 zullen we bekijken op welke wijze veranderingen in het pensioenstelsel zijn toe te schrijven aan deze processen.

Gerelateerd aan de dimensie solidariteit is het stellen van grenzen, van *insluiting en uitsluiting*. Er zijn factoren die van invloed zijn op de kansen en beperkingen van individuen volwaardig deel te nemen aan de samenleving.³⁹ Het uitsluiten van mensen van deelname in een pensioenregeling kan gevolgen hebben voor hun mogelijkheden te *participeren* in de samenleving. Gepensioneerden zonder aanvullend pensioen bevinden zich in een moeilijke economische positie, hetgeen hun participatie in de maatschappij bemoeilijkt. Het verkleinen van de zogenaamde 'witte vlek' - de groep mensen die is uitgesloten van deelname in een pensioenregeling - door het opheffen van uitsluitingsgronden, is daarom een onderwerp dat in het pensioendebat de laatste jaren veel aandacht heeft gevraagd.

Sociale cohesie kan worden bestudeerd op verschillende niveaus: het nationale niveau, het regionale, of het niveau van groepen of organisaties. Sterke interne sociale cohesie binnen een groep en solidariteit met die groep kan leiden tot uitsluiting van buitenstaanders, met het gevolg dat sociale cohesie op een lager niveau juist nadelig is voor sociale cohesie op een hoger niveau. Wat in een bepaalde historische fase functionele vormen van cohesie zijn voor een groep of een samenleving, kan in een latere fase contraproductief gaan werken.⁴⁰ Vanouds zijn aanvullende pensioenen in Nederland georganiseerd via bedrijven of bedrijfstakken. Het is de vraag of de binding die vroeger bestond met het eigen bedrijf nog steeds in die mate bestaat en of solidaire pensioenen daarom noodzakelijkerwijs op dit niveau moeten worden georganiseerd.

Bij participatie kan het gaan om participatie in de samenleving in bredere zin, maar ook om participatie in een pensioenfonds. Wanneer we hier kijken naar het belang van sociale cohesie op het niveau van de samenleving als geheel, dan is, zoals we hierboven al schreven, de betekenis van het garanderen van aanvullend pensioen voor grote groepen in de samenleving dat het de mogelijkheden voor deze groepen te participeren in de samenleving ten goede komt. Op het niveau van een pensioenfonds is

³⁹ Blokland 2000.

participatie in de zin van deelname aan een pensioenregeling niet iets waar mensen zelf voor kunnen kiezen. Deelname is verplicht. Hier komen we bij het probleem van de afwezigheid van *exit*-mogelijkheden voor individuele deelnemers. Er kunnen groepen deelnemers zijn die weg zouden willen uit de tweede pijler om zelf een manier te zoeken pensioen op te bouwen, omdat zij zich niet kunnen vinden in de verplichte solidariteit of omdat zij geen vertrouwen hebben in het gevoerde beleid van hun fonds. Naar analogie van wat tegenwoordig mogelijk is bij bijvoorbeeld ziekenfondsen is het voorstelbaar dat mensen zelf hun pensioenfondsen zullen willen kiezen. Die keuze zou ingegeven kunnen worden door het beleggingsrendement van een pensioenfonds, maar ook door andere verschillen tussen fondsen, zoals keuzemogelijkheden binnen de pensioenregeling. Het is de vraag of, wanneer meer keuzes worden toegestaan, er nog sprake is van een tweede pijler. Solidariteitsbeginselen zullen dan op het spel komen te staan, omdat risico's niet meer worden gedeeld. Het is echter ook mogelijk dat vanwege het feit dat er geen exitmogelijkheden zijn, mensen zullen proberen van binnen uit iets aan hun pensioenregeling te veranderen. Dit idee verwijst naar de theorie van Hirschman over '*exit, voice and loyalty*' uit 1970, die wij zullen gebruiken bij het analyseren van de betekenis van pensioenfondsen voor sociale cohesie.

3.2 De theorie van Hirschman

In zijn boek '*Exit, Voice, and Loyalty, Responses to Decline in Firms, Organizations and States*' uit 1970 beschrijft Hirschman de mogelijke reacties van klanten of participanten op een situatie waarin de kwaliteit van een organisatie of bedrijf afneemt. In een situatie van verslechterende kwaliteit van een bedrijf of een organisatie hebben mensen de keus tussen het verlaten van een bedrijf of organisatie (*exit*) en het uiten van hun onvrede (*voice*). Instituties of bedrijven kunnen ervan leren wanneer klanten of deelnemers overgaan tot *exit* of *voice*. Het voordeel van *voice* boven *exit* is, dat waar *exit* onvrede bloot legt, *voice* ook duidelijk maakt waar de onvrede op gebaseerd is. Dit geeft een bedrijf of instelling meer mogelijkheden in te spelen op gevoelens van onvrede.⁴¹ Het begrip *voice* moet niet gelijk worden gesteld aan klagen. *Voice* kan ook een positiever

⁴⁰ SCP 2002, p. 11.

karakter hebben, in de zin van het uitwisselen van ervaringen en ideeën.⁴² Deze vorm van *voice* is een uiting van participatie en betrokkenheid en kan een positief effect hebben op de kwaliteit van een pensioenfonds.

Hirschman analyseert van welke factoren het afhangt of mensen zullen kiezen voor *exit* of voor *voice*. Hij geeft echter zelf ook al aan dat er situaties denkbaar zijn waar *exit* niet mogelijk of zeer kostbaar is.⁴³ Een hypothese is dat in een situatie waar *exit* niet mogelijk is, zoals in het geval van individuele deelnemers in een verplichte pensioenvoorziening, of waar geen duidelijk betere alternatieven zijn, of waar hoge kosten zijn verbonden aan *exit*, mensen vastzitten in hun keuze en daarom eerder zullen kiezen voor *voice*. Wanneer de kosten van *exit* hoog zijn, zal alleen een kleine groep zeer kritische mensen uitstappen en de middelmaat zonder veel klachten zal overblijven. In een dergelijke situatie is er weinig stimulans voor een organisatie te streven naar kwaliteitsverbetering. Zij is de groep kritische mensen liever kwijt dan rijk en gaat dan op de oude voet verder.

Anderzijds wijst hij op het probleem dat mogelijkheden voor *exit* de suggestie kunnen wekken dat er een alternatief is voor een product of een dienst, terwijl er geen kwalitatief beter alternatief bestaat. Deze suggestie van een keuzemogelijkheid zal echter de ontevredenheid van de consument versluieren, waardoor mensen niet overgaan tot *voice*. Er zijn bijvoorbeeld situaties waar twee of meer bedrijven een vergelijkbaar product van middelmatige kwaliteit aanbieden. Mensen gaan van het ene product naar het andere en hebben op die manier het idee dat ze op zoek kunnen naar kwaliteit, hoewel in feite alle producten even slecht zijn. In een dergelijke situatie zou het beter kunnen zijn voor de kwaliteit wanneer de bedrijven fuseren en een monopolie vormen, omdat mensen in een monopoliesituatie hun ontevredenheid zullen uiten door middel van *voice*. In het geval van niet-commerciële instellingen, zoals vakbonden, zou een fusie er toe kunnen leiden dat de organisatie geen energie meer hoeft te steken in competitie tussen bonden, maar alle energie kan steken in het verwezenlijken van gezamenlijke doelstellingen.⁴⁴

⁴¹ Horstman en Van der Made 2004, p. 44.

⁴² Benschop, Horstman en Vos 2003, p. 44.

⁴³ Hirschman 1970, p. 34-35.

⁴⁴ Hirschman 1970, p. 26-29.

Wanneer we de theorie van Hirschman toepassen op het veld van de bedrijfsgebonden pensioenvoorziening moeten we in de eerste plaats bedenken wat we verstaan onder het begrip kwaliteit. Kwaliteit kan gaan over beleggingsrendementen en daarmee over de hoogte van premies en pensioenuitkeringen, maar ook over het scala aan keuzemogelijkheden in een pensioenvoorziening. Ook kan het gaan om de mate waarin pensioenfondsen zekerheid creëren bij de deelnemers, door een voldoende mate van transparantie, goede informatievoorziening en advisering. Naast deze determinanten van kwaliteit kan het in het geval van de pensioenvoorziening ook gaan om veranderde externe omstandigheden, waardoor de preferenties van deelnemers veranderen. De vraag is dan of pensioenfondsen inspelen op deze externe veranderingen en of ze dat allemaal in dezelfde mate doen. Het is het inspelen op externe veranderingen dat in ons onderzoek uitgangspunt is. We zullen ons in dit onderzoek niet wagen aan een beoordeling van andere dimensies van kwaliteit. Hoe de kwaliteit van de pensioenvoorziening wordt ervaren door individuele deelnemers is een vraag die zal worden beantwoord in de studie van Dourleijn.⁴⁵ Wij richten ons op de mening van institutionele actoren in het veld en op hun visie op de inrichting van de tweede pijler.

Het feit dat *exit* uit de tweede pijler van de pensioenvoorziening niet of nauwelijks mogelijk is voor individuele deelnemers, roept de vraag op of de afwezigheid van *exit*-mogelijkheden inderdaad leidt tot het gebruik van *voice* en in hoeverre het gebruik van *voice* effect heeft op het functioneren van de pensioenvoorziening. Zoals we in volgende hoofdstukken⁴⁶ zullen zien lijkt dit inderdaad het geval te zijn. Op bescheiden schaal zien we dat individuele deelnemers overgaan tot *voice*. Deels is dit wat door O'Donnell 'horizontale *voice*' is genoemd, het uiten van een mening in bijvoorbeeld opiniepeilingen.⁴⁷ Maar ook meer directe vormen van protest (verticale *voice*) komen voor. Daarnaast zijn er deelnemers en ex-deelnemers die zich hebben georganiseerd, zoals de achterban van vakbonden, of groepen ouderen binnen een bedrijf of bedrijfstak. Een voorbeeld zijn de 'kemioren', gepensioneerden van het concern Kemira die protesteren tegen de beslissing hun pensioenen niet langer te

⁴⁵ Een rapport van haar onderzoek zal in de loop van 2005 verschijnen.

⁴⁶ Zie voor *voice* in het bijzonder de hoofdstukken 5, 6 en 7.

⁴⁷ O'Donnell in: Hirschman 1992, p. 82.

indexeren voor de inflatie. Een ander voorbeeld van georganiseerde *voice* door belanghebbenden zijn de ouderenbonden die strijden voor het toelaten van gepensioneerden tot de besluitvormingsorganen van pensioenfondsen. Een wat ouder voorbeeld zijn de vrouwen die, alleen of in groepen, streven voor toegang tot pensioenregelingen. Waar *exit* voor individuele deelnemers niet mogelijk is, bestaan er voor werkgevers wel mogelijkheden uit een pensioenregeling te stappen of een regeling zodanig aan te passen dat het karakter van de regeling fundamenteel verandert. Op dit niveau speelt de keuze voor *exit* of *voice* dus een serieuze rol. Ook van buiten de kring van pensioenfondsen worden pogingen gedaan om mogelijkheden voor *exit* te creëren, namelijk door verzekeraars die proberen te bewijzen dat zij net zo goed, of zelfs beter in staat zijn een adequate pensioenvoorziening te bieden, maar dan in de derde pijler

De tweede pijler van de pensioenvoorziening wordt beïnvloed door een complex van actoren. Naast de direct betrokkenen - werkgevers, werknemers en gepensioneerden - zijn er tal van andere actoren die hun stempel drukken op de tweede pijler. De politiek neemt maatregelen die consequenties hebben voor de handelingsvrijheid van pensioenfondsen. De Pensioen- en Verzekeringkamer (PVK) houdt toezicht op het handelen van pensioenfondsen. Werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers reageren op maatregelen genomen door politiek en PVK door hetzij te dreigen met *exit*, hetzij door het gebruik van *voice*. Daarnaast zijn er tal van commissies en onderzoeksinstellingen die met enige regelmaat verschillende aspecten van de pensioenvoorziening tegen het licht houden en zo nodig kritiek geven. Hierbij valt te denken aan de commissie Vermeend die in 2002 een rapport presenteerde, aan de WRR, de SER en aan onderzoek vanuit de Europese Commissie. Het feit dat zo veel externe actoren zich bezighouden met de pensioenproblematiek geeft aan hoe groot het maatschappelijke belang is dat wordt gehecht aan een adequate pensioenvoorziening.

Het derde begrip uit de theorie van Hirschman is *loyalty*. *Loyalty* bij Hirschman gaat over een situatie waarin mensen misschien ontevreden zijn, maar desalniettemin niet overgaan tot *exit*. *Loyalty* is een gesteldheid die mede bepaalt of iemand in het geval van ontevredenheid overgaat tot uitstappen of tot blijven. Een vertaling van het begrip

loyalty die bovendien goed aansluit bij het PBB-project, is daarom een 'gevoel van binding'. Wanneer mensen zich gebonden voelen aan of betrokkenheid voelen bij iets, zullen ze niet snel besluiten te stemmen met hun voeten, maar zullen ze zich eerder geroepen voelen onvrede te uiten. *Loyalty* leidt (of kan leiden) tot *voice*, maar is zeker niet een alternatief voor *voice*. De bereidheid de zekerheid van het resultaat in het geval van *exit* te ruilen voor de onzekerheid van blijven en hopen op verbetering is een teken van *loyalty*. Het is echter nog niet gezegd dat dit ook zal leiden tot het gebruik van *voice*. Dit zal afhangen van de mate waarin iemand het idee heeft de organisatie te kunnen beïnvloeden.⁴⁸

Loyaliteit, het besluit niet weg te lopen ondanks ontevredenheid, kan daarnaast worden ingegeven door het idee dat *exit* niet alleen persoonlijk verlies zou opleveren, maar ook schade zou berokkenen aan 'de maatschappij in het algemeen'. Dit geldt met name bij publieke goederen, zoals onderwijs. In die zin is *exit* niet een realistische optie, want zelfs wanneer je zelf wegloopt en op zoek gaat naar een beter alternatief, zul je worden geconfronteerd met de effecten van de slechte kwaliteit van het goed op de maatschappij.⁴⁹ Ook bij collectieve goederen zoals pensioenfondsen zal dit idee kunnen meespelen. In die betekenis is *loyalty* nog beter te vertalen als 'solidariteit'. Het is deze vorm van *loyalty* die voor een studie van pensioenfondsen van belang is.

Loyalty kan samenhangen met *voice*, maar het is niet noodzakelijk. Je bent ontevreden, maar stapt toch niet uit, omdat je het idee hebt dat je door middel van *voice* van binnen uit de organisatie zult kunnen veranderen. Ontevreden blijvers hoeven echter niet noodzakelijk *voice* te gebruiken. Naar analogie van een voorbeeld van Hirschman⁵⁰: er zijn in Nederland nog steeds (witte) ouders die bewust kiezen voor de zwarte school om de hoek, ondanks twijfels over de kwaliteit daarvan, omdat ze principieel/moreel van mening zijn dat segregatie in het onderwijs niet wenselijk is. Hoewel er onder hen ouders zijn die actie ondernemen en van binnen uit de kwaliteit van het onderwijs proberen te verbeteren, zijn er anderen die er het zwijgen toe doen. 'Niet klagen maar dragen'.

⁴⁸ Hirschman 1970, p. 77.

⁴⁹ Hirschman 1970, p. 98-102.

⁵⁰ Hirschman 1970, p. 102.

Het is belangrijk te bedenken dat niet alle burgers dezelfde mogelijkheden hebben voor het maken van een keuze tussen *exit* en *voice*. Factoren als opleidingsniveau, financiële middelen en sociale relaties met invloedrijke mensen maken dat sommige mensen meer weloverwogen keuzes (kunnen) maken dan anderen. Mensen met een sterke sociaal-economische positie zijn beter in staat om de soms hoge kosten van *exit* te dragen. Zij zijn echter ook beter in staat onvrede om te zetten in effectief protest in het geval ze niet willen uitstappen. Niet-uitstappen ondanks ontevredenheid is daarom niet automatisch een uiting van *loyalty* maar kan ook een gevolg zijn van onvermogen.

Wanneer we het begrip *loyalty*, in de zin die Hirschman bedoelt, willen toepassen op pensioenfondsen, dan moeten we de vraag beantwoorden wat mensen bindt aan een pensioenfonds. Wat maakt dat mensen die ontevreden zijn toch niet meteen willen weglopen? De afwezigheid van een wens weg te lopen kan veel redenen hebben. Veel redenen zijn negatief: 'er is toch geen mogelijkheid voor *exit*', of 'er bestaat geen goed alternatief'. In deze gevallen is er niet werkelijk sprake van binding of betrokkenheid en dus van *loyalty*. Er kunnen echter ook andere redenen zijn voor niet-uitstappen. Wanneer men zich op een positieve manier betrokken voelt bij een pensioenfonds of bij de tweede pijler als instituut, dan zal men in het geval van onvrede hopen dat het pensioenfonds in de toekomst beter zal worden, al dan niet als gevolg van *voice*. Er kan ook vrees bestaan voor de gevolgen voor het pensioenfonds of de tweede pijler als solidair instituut, als men gebruik zou maken van de mogelijkheid uit te stappen. In deze gevallen is er sprake van *loyalty*. Ook wanneer men denkt zelf beter te worden van *exit*, maar bang is dat andere mensen/de maatschappij slechter af zouden zijn wanneer het idee van tweedepijlerpensioenen op de helling zou gaan en iedereen voortaan zelf zijn/haar pensioen zou moeten regelen, is er sprake van *loyalty*. De waardering voor de tweede pijler uit gemakzucht: 'ik hoef niet zelf na te denken, fondsen te vergelijken en keuzes te maken en dat vind ik prettig', kan wat ons betreft ook *loyalty* worden genoemd. De vraag wat individuele deelnemers bindt aan een pensioenfonds en in hoeverre mensen zich überhaupt gebonden of betrokken voelen, zal in de studie van Dourleijn worden beantwoord.

In het kader van een analyse van sociale cohesie leidt gebruik van Hirschman's theorie tot de vraag of een cohesieve samenleving kan voorkomen dat er ontevredenheid ontstaat over een voorziening als de tweede pijler. Is er in een veranderende samenleving bijvoorbeeld nog plaats voor de solidariteit die van mensen wordt gevraagd, en hebben mensen nog vertrouwen in de pensioenvoorziening? Of hebben de maatschappelijke veranderingen en economische ontwikkelingen er toe geleid dat een grote groep mensen inmiddels liever op een andere manier voor pensioen zou sparen? Daarnaast rijst de vraag of een goed functionerend pensioeninstituut, dat maatschappelijke veranderingen weet te accommoderen, in staat is om bij te dragen aan de sociale cohesie in de samenleving? Draagt de zekerheid van een goed pensioen bij aan het vertrouwen dat mensen hebben in andere facetten van de samenleving?

Hoewel informatie over eventuele gevoelens van betrokkenheid van individuele deelnemers voor dit onderzoek belangrijk zijn, is dat niet waar het in dit deelonderzoek om gaat.⁵¹ In dit deelonderzoek staat de vraag centraal hoe het onderwerp tweedepijlerpensioen in maatschappelijke debatten wordt benaderd. Hoe staan de sociale partners tegenover de tweede pijler, hoe de politieke partijen en hoe andere maatschappelijke organisaties? Expliciete meningen zullen eerder op dit niveau gevonden kunnen worden dan op het niveau van de individuele deelnemer. Op dit niveau is immers veel meer bewustzijn en kennis aanwezig over de inhoud van de tweede pijler. Onder deze institutionele actoren bestaan ook ideeën over wat het zou betekenen voor de maatschappij wanneer de tweede pijler zoals we die tot nu toe kennen zou ophouden te bestaan en zou worden vervangen door hetzij een versterkte/ uitgebreide eerste pijler, hetzij de derde pijler. De mening van deze actoren wordt beïnvloed door de betekenis die zij hechten aan maatschappelijke ontwikkelingen die zij menen waar te nemen, zoals toenemende individualisering, afname van draagvlak voor solidariteit en een sterkere roep om keuzevrijheid.

⁵¹ Dit onderwerp zal worden behandeld in de eerder genoemde studie van Dourleijn.

4 Trends en transitie in de Nederlandse samenleving

4.1 Inleiding

Pensioenfondsen zijn ingebed in een sociale werkelijkheid die van invloed is op de manier waarop het Nederlandse pensioenstelsel, zoals beschreven in hoofdstuk 2, is vormgegeven. Deze sociale werkelijkheid is echter niet statisch, maar onderhevig aan verandering. Voor het behoud van maatschappelijk draagvlak voor de pensioenvoorzieningen is het noodzakelijk dat pensioenfondsen anticiperen op deze veranderingen en zich zo nodig aanpassen aan maatschappelijke transitie. Hiervoor is inzicht nodig in de veranderingen die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden, maar ook in voorspellingen voor de nabije toekomst en de gevolgen die zij kunnen hebben voor de wensen en behoeften van deelnemers aan pensioenregelingen. Er zijn in Nederland veel trends waar te nemen die elkaar beïnvloeden en versterken. Sommige trends lijken op het eerste gezicht met elkaar in tegenspraak. Een aantal van deze trends is duidelijk zichtbaar en meetbaar, zoals het afkalven van de dominantie van het kostwinnersmodel, de toenemende vergrijzing en ontgroening en de flexibilisering van arbeid. Daarnaast zijn er minder zichtbare trends die veeleer omschreven kunnen worden als veranderingen in maatschappelijke oriëntaties van mensen. Vaak wordt als verklaring voor deze veranderingen gerefereerd aan begrippen als 'individualisering', 'modernisering' en 'globalisering'. De precieze inhoud van deze begrippen wordt echter meestal niet ingevuld. De gevolgen van deze ontwikkelingen worden vaak negatief geïdentificeerd omdat ze ertoe zouden leiden dat het draagvlak voor collectieve voorzieningen en solidariteit afneemt. Al deze processen samen hebben invloed op het denken over de vraag wat een goed pensioen inhoudt.

In dit hoofdstuk zullen we, in paragraaf 4.2, beginnen met een analyse van het meer abstracte begrip individualisering, aangezien dit proces in maatschappelijke debatten wordt gebruikt als belangrijke verklaring voor de relevante verschijnselen. In de volgende paragrafen zullen we zien dat het leggen van dit causale verband deels gerechtvaardigd is, maar dat het geen afdoende verklaring is. De trend van flexibilisering van arbeid, die in paragraaf 4.3 wordt behandeld, is deels te verklaren

vanuit een behoefte aan zelfontplooiing en de wens van mensen hun leven naar eigen inzicht in te richten. Tegelijkertijd speelt er echter van werkgeverskant een trend de bedrijfsvoering te flexibiliseren om op die manier beter te kunnen inspelen op de eisen van een globaliserende markt met toegenomen concurrentie. Een ander vaak verondersteld gevolg van individualisering is een afname van solidariteit tussen mensen, welke afname belangrijke gevolgen heeft voor een op solidariteit gebaseerd socialezekerheids-⁵² en pensioenstelsel. Dit thema wordt besproken in paragraaf 4.3, maar de afname van solidariteit is echter minder evident dan vaak wordt gedacht. Ten slotte zullen we in paragraaf 4.5 ingaan op ontwikkelingen op het gebied van demografie en veranderende samenlevingspatronen. Deze trends zijn opnieuw voor een belangrijk deel toe te schrijven aan processen van individualisering.

Wanneer we de trends van flexibilisering, afname van het kostwinnersmodel, de roep om meer keuzevrijheid en de gevolgen van de vergrijzing analyseren, zien we hoe deze zaken op gespannen voet staan met elementen van solidariteit in voorzieningen. Het belang van solidariteit en de roep om meer keuzevrijheid en 'maatwerk' zijn twee idealen die moeilijk tegelijkertijd verwezenlijkt lijken te kunnen worden, zoals we zullen zien in hoofdstuk 5. Het onder woorden brengen van deze spanning in het pensioendebat kan een bijdrage leveren aan een discussie over sociale cohesie in Nederland.

Naast de hiervoor genoemde trends is de economische context van belang. Niet alleen de vergrijzing roept vragen op over hoe het pensioensysteem in Nederland betaalbaar kan worden gehouden. Ook de loonontwikkelingen in Nederland, ontwikkelingen op de beurzen en de afhankelijkheid van Nederland van internationale en Europese economische ontwikkelingen hebben invloed op de manier waarop het Nederlandse pensioenstelsel zich ontwikkelt. De recente aandacht voor pensioenen in Nederland wordt voor een belangrijk deel gevoed door deze economische ontwikkelingen. Deze context zal bij tijd en wijle de aandacht krijgen. Het is echter belangrijk in het oog te houden dat zij slechts een deel van de factoren zijn die de ontwikkeling van het pensioenstelsel bepalen. Los van de recente economische

⁵² Een vergelijking met de sociale zekerheid is naar onze mening op haar plaats. Net als bij pensioenen is de vormgeving van de sociale zekerheid mede afhankelijk van de in dit hoofdstuk genoemde trends en transitie in de samenleving.

ontwikkelingen is er al langer een debat gaande over de manier waarop het Nederlandse pensioenstelsel kan worden aangepast aan een nieuwe maatschappelijke situatie.

Waar we in dit hoofdstuk reeds kort aangeven wat de gevolgen van de genoemde ontwikkelingen en veranderingen zijn voor de inrichting van het pensioenstelsel, zullen de concrete effecten in hoofdstuk 5 in meer detail worden beschreven.

4.2 Individualisering

Wellicht de belangrijkste maatschappelijke ontwikkeling van de afgelopen decennia, die ten grondslag ligt aan veel andere trends, is de individualisering en de toegenomen nadruk op eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid. Het begrip individualisering valt uiteen in verschillende vormen. Om enkele voorbeelden te noemen: er wordt een onderscheid gemaakt tussen kwantitatief individualisme en kwalitatief individualisme. Kwantitatief individualisme heeft betrekking op de relatie tussen individu en staat, met gelijkheid als belangrijkste principe. Kwalitatief individualisme heeft betrekking op de relatie tussen individu en maatschappij, met vrijheid als belangrijkste principe⁵³. Daarnaast is er verschil tussen individualisering als empirisch gegeven en individualisme als ideaal.

Wanneer er wordt gesproken over individualisering, dan is dit meestal in de context van een proces dat sociologen al meer dan een eeuw waarnemen in de transitie van een traditionele naar een moderne samenleving. De samenleving zou uit elkaar vallen en sociale cohesie zou afnemen. Deze theorievorming begon met wetenschappers zoals Tönnies en Durkheim. Durkheim interpreteerde het proces van individualisering echter niet simpelweg als een afname van banden van interdependentie, maar veeleer als een geleidelijke verschuiving van lokale, directe, inclusieve, multifunctionele relaties in kleine gemeenschappen, naar relaties over langere afstand, van een meer indirect, specifiek en gedifferentieerd karakter. Netwerken worden wijder en daardoor hebben individuen meer keus en vrijheid in het aangaan van relaties in hun directe omgeving. Dit heeft gevolgen voor normatieve oriëntaties.⁵⁴ Op het gebied van de sociale zekerheid wordt deze verschuiving zichtbaar in het feit dat specifieke solidariteit op basis van

⁵³ Schnabel 1999, p. 31-34.

bloedverwantschap en nabijheid heeft plaatsgemaakt voor de gegeneraliseerde fiscale solidariteit die geen bindingen tussen personen symboliseert of continueert⁵⁵, maar die juist past in een geïndividualiseerd levenspatroon 'op maat'.

Volgens auteurs als Beck en Giddens⁵⁶ is individualisering het proces van het 'oplossen' van traditionele sociale categorieën (nationale staat, familie, klasse, buurt en sekserollen) als integrerende en identiteitverlenende instituties. Het gevolg daarvan is dat burgers, meer dan voorheen, zelf invulling moeten geven aan hun eigen levenswijze en biografie⁵⁷. Godsdienstige opvattingen, waarden en politieke opvattingen worden steeds minder gevormd door de sociale collectiviteiten waarvan individuen deel uitmaken en hangen dus minder samen met een kerkelijke of godsdienstige denominatie, sociale klasse, opleiding of met het behoren tot een geboortecohort. Het zijn persoonlijke zaken geworden.

Individualisering brengt dus een steeds verdergaande fragmentering van opvattingen en waarden mee. Dit blijkt onder meer uit analyses die zijn gedaan op basis van de *European Values Study*. De afnemende samenhang in opvattingen en waarden voorkomt dat discussies en conflicten in de samenleving een breed karakter krijgen. Hierdoor leiden zij minder snel tot diepgaande en onverzoenlijke tegenstellingen. In die zin zou fragmentering, evenals privatisering, een positieve bijdrage leveren aan de sociale cohesie van de samenleving.⁵⁸ Aan de andere kant betekent het afnemen van het belang van deze sociale categorieën dat problemen waarvoor vroeger een collectieve oplossing zou worden gezocht, nu worden gereduceerd tot individuele problemen. Voor deze individuele problemen zal men minder snel steun zoeken bij bijvoorbeeld een vakbond of een politieke partij en eerder bij individuele rechtshulp, of in het geval van slechte arbeidsomstandigheden, individuele therapeutische maatregelen. Sociale problemen worden geherdefinieerd als individuele problemen.⁵⁹ Hierdoor vindt ook een verschuiving plaats van een oriëntatie op politieke partijen naar

⁵⁴ Wilterdink 1995, p. 7.

⁵⁵ Schnabel 1999, p. 19.

⁵⁶ Beck 2002, p. 2, Giddens 1991.

⁵⁷ Snel & Engbersen 1999, p. 75; zie ook Lau 1988: in Peters 1995, p. 20.

⁵⁸ Felling et al. 2000.

⁵⁹ Beck 2002, p. 36-40.

belangengroepen/*one issue*-groepen.⁶⁰ Deze fragmentering is ook te vinden bij de sociale zekerheid. Er bestaat nog steeds een neiging armoede, werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid als kenmerken van duidelijk af te bakenen groepen te zien. Ook veel gebruikte termen als sociale uitsluiting en sociale tweedeling suggereren dat bepaalde maatschappelijke categorieën structureel in een problematische situatie verkeren en niet in staat zijn hun positie te verbeteren. Beck benadrukt daarentegen de dynamiek en democratisering van armoede en uitkeringsafhankelijkheid.⁶¹ Veel personen zijn slechts een korte periode afhankelijk van een uitkering en bevinden zich niet in een positie van sociale uitsluiting.⁶²

Naast individualisering als empirisch gegeven, zoals hierboven beschreven, bestaat het ideaal van individualisme.⁶³ De betekenis van individualisme als ideaal voor een moderne maatschappij wordt goed verwoord door de Engelse filosoof Lukes die in zijn studie *Individualism*⁶⁴ de volgende vier uitgangspunten van het individualisme als ideaal onderscheidt:

1. Erkenning van de waarde en de waardigheid van de mens: ieder mens is gelijk en gelijkwaardig, onafhankelijk van ieder ander kenmerk (ras, geslacht, intelligentie etc.). Mensen kunnen niet gezien of behandeld worden als middel tot het bereiken van een hoger doel.
2. Erkenning van de autonomie van het individu, van zijn mogelijkheden tot zelfbepaling en van zijn persoonlijke verantwoordelijkheid: autonomie is niet zonder meer vrijheid, het impliceert ook het dragen van verantwoordelijkheid voor het eigen gedrag, de eigen keuzes en de gevolgen daarvan. De impliciete veronderstelling is dat de mens zo zeer begiftigd is met rationaliteit en als wezen zo zeer sociaal is, dat het 'risico' van erkenning van de autonomie niet alleen beperkt blijft, maar zelfs winst zal opleveren.

⁶⁰ Zie Berger 1996 in: Felling et al. 2000, p. 41.

⁶¹ Beck 2002, p. xxiv.

⁶² Snel & Engbersen 1999, p. 77-78.

⁶³ In veel literatuur worden de begrippen individualisering en individualisme echter door elkaar gebruikt, zonder duidelijk onderscheid.

⁶⁴ Lukes 1973.

3. Erkenning van het onderscheid tussen het publieke leven en de privé-sfeer: erkenning van de privacy, van de persoonlijke controle over de eigen levenssfeer.
4. Erkenning van de waarde van zelfontplooiing: zelfontplooiing draagt bij aan kwaliteit van de samenleving. Het woekeren met talenten, het zelf vormgeven van het eigen leven, het eigen ontwerp van de toekomst en het maximaliseren van de eigen mogelijkheden zijn typisch individualistische waarden die in de meer op aanpassing, invoeging, onderschikking en continuïteit gerichte collectivistische en traditionele mensbeelden niet zijn terug te vinden.⁶⁵

Deze idealen zijn terug te vinden bij veel politieke partijen in Nederland en vormen daar het uitgangspunt in discussies over de inrichting van de sociale zekerheid. De rechten en plichten van het individu, onafhankelijk van anderen en hun rechten en plichten, vormen het uitgangspunt voor wetgeving.⁶⁶ Er is echter ook een beweging waarneembaar, die waarschuwt voor de negatieve gevolgen van individualisering en oproept tot nieuwe vormen van collectiviteit. Critici van het proces van individualisering stellen dit gelijk aan consumentisme, hedonisme en privatisering in plaats van collectiviteit. Het zou een proces van toenemend egoïsme zijn, dat leidt tot sociale ontbinding, isolement, en het ondermijnen van collectieve solidariteit en burgerschap.⁶⁷ Daarnaast is het zo dat de gelijkheids- en vrijheidsidealen wel leiden tot een steeds sterker gevoelde ontwikkeling van gelijkwaardigheid, maar zeker niet tot een feitelijk toenemende gelijkheid in de samenleving. Wie oud, slecht opgeleid, gehandicapt of werkloos is heeft niet veel kans meer op zelfontplooiing in een maatschappij waarin juist zelfontplooiing een sterk op prestatie en werk gericht karakter heeft gekregen en die vrijwel geheel gebaseerd is op een hoge mate van sociale competentie.⁶⁸

Tegenover deze veronderstelde toename van consumentisme en egoïsme wordt echter weer gesuggereerd dat als gevolg van modernisering en nadruk op

⁶⁵ Lukes 1973.

⁶⁶ Schnabel 1999, p. 20.

⁶⁷ Halman & Ester 1995, p. 29.

⁶⁸ Schnabel 1999, p. 35.

zelfontplooiing een verschuiving plaatsvindt van een sterke oriëntatie op materiële naar immateriële zaken.⁶⁹ Het is denkbaar dat deze oriëntatie op immateriële zaken kan leiden tot een hernieuwde oriëntatie op collectiviteiten zoals het gezin en andere kleinschalige verbanden. De recent waarneembare trend dat veel mensen kiezen voor deeltijdwerk, omdat zij meer tijd willen hebben voor een privé-leven naast het werk, en de discussies over het recht op zorgverlof, kunnen worden gezien als een uiting hiervan. Het is dus zeer de vraag of het ideaal van individualisme automatisch op gespannen voet staat met solidariteit en het afnemen van de hechtheid van sociale verbanden.

Individualisering hangt samen met een verandering van de dominante culturele opvattingen en waarden. Dit aspect wordt culturele individualisering genoemd, in een betekenis die die van 'de-traditionalisering' benadert.⁷⁰ In dit kader is Peters' definitie van individualisering van belang: een gelijktijdige afname van cultureel conservatisme (ontkenning van de individuele vrijheid tot het nemen van beslissingen en nadruk op gelijkheid in de vorm van conformiteit aan traditionele waarden en normen) en een toename van economisch conservatisme, in de zin van nadruk op economische vrijheid en oppositie tegen economische gelijkheid.⁷¹ Het draait hierbij om individuele prestaties en beloningen. Solidariteit staat niet voorop. Alles draait om eigen verantwoordelijkheid. In de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft dit proces zich in Nederland op bescheiden schaal voorgedaan. De bijbehorende culturele veranderingen lijken echter met name een decennium eerder te zijn opgetreden en bleven in de jaren tachtig min of meer stabiel.⁷² Door Halman en Ester wordt dit utilitaristisch individualisme genoemd. Wuthnow heeft uit survey-onderzoek geconcludeerd dat er een positief verband bestaat tussen een (culturele) individualistische oriëntatie en liefdadigheid.⁷³ Ook Beck schrijft over een *ethic of altruistic individualism*.⁷⁴ Halman en Ester beschrijven daarnaast een kloof tussen utilitaristisch individualisme enerzijds en *expressive individualism* waarbij de nadruk ligt op persoonlijke autonomie en

⁶⁹ Zie Inglehart 1990.

⁷⁰ Felling et al. 2000, p. 42.

⁷¹ Peters 1995, p. 20.

⁷² Peters 1995, p. 25.

⁷³ Wuthnow 1991 in: Halman & Ester 1995, p. 33)

⁷⁴ Beck 2002, p. xxii, 28.

zelfrealisatie anderzijds.⁷⁵ Individualisme kan dus heel goed samengaan met een sterke sociale oriëntatie. Dat is niet alleen in Nederland het geval, maar het geldt bijvoorbeeld ook voor de Scandinavische landen.⁷⁶

In de volgende paragrafen zullen we een aantal concrete gevolgen van de individualiseringsprocessen benoemen. Op het gebied van familielevens is individualisering onder meer zichtbaar in de toegenomen mogelijkheid zelf de keuzes te maken. Dit heeft geleid tot een daling van het aantal kinderen per gezin, uiteindelijk leidend tot vergrijzing en ontgroening van de samenleving, stijging van de huwelijksleeftijd, toename van het aantal scheidingen en een toename van het aantal alternatieve samenlevingsvormen. Met betrekking tot werk hebben individualisering en de roep om zelfontplooiing geleid tot de opvatting dat werk niet alleen een financiële noodzaak is, maar dat het in werk tevens gaat om creativiteit en zelfexpressie. Op het gebied van sociale zekerheid leidt het individualiseringsideaal tot een grotere nadruk op eigen verantwoordelijkheid en tot op zekere hoogte tot een individualisering van rechten op sociale zekerheid om de onafhankelijkheid van mensen te bevorderen.

Zeggenschap en keuzevrijheid in een geïndividualiseerde samenleving

Bij individualisering wordt vaak belang gehecht aan zelfontplooiing. De standaardbiografie verschuift steeds meer in de richting van een keuzebiografie, ook wel een reflexieve biografie. De noodzaak keuzes te maken is op zich echter niet altijd iets waar men zelf voor kiest. Aan het maken van keuzes zijn allerlei nieuwe risico's verbonden.⁷⁷ Terwijl veel keuzemogelijkheden vroeger waren voorbehouden aan enkelingen, wordt dit tegenwoordig van meer en meer mensen verwacht.⁷⁸ Deze *self-culture* is volgens Beck niet een uniforme middenklassecultuur, maar is onvoorspelbaar en kan gezien worden als *a cross between civil society, consumer society, therapy society and*

⁷⁵ Halman & Ester 1995, p. 49.

⁷⁶ Schnabel 1999, p. 25-26.

⁷⁷ Beck 2002, p. 3.

⁷⁸ Beck 2002, p. 8.

risk society.⁷⁹ Dit gaat gepaard met een roep om emancipatie van bepaalde groepen in de maatschappij.⁸⁰ In eerste instantie waren dat bijvoorbeeld vrouwengroepen en arbeiders. Meer recent zijn ook de ouderen zich gaan presenteren als groep die moet vechten voor erkenning van bepaalde rechten.

In het streven naar een *self-culture*, zoals Beck beschrijft, ligt de vraag om zeggenschap besloten. Terwijl mensen zich vroeger lieten representeren door bijvoorbeeld politieke partijen of vakbonden, is er nu een model ontstaan waarin mensen zelf actie willen ondernemen. Er ontstaat een situatie van constant *complaining, campaigning and acting about all things possible and impossible*. Als voorbeelden noemt hij de – in zijn ogen – nieuwe bewegingen die steeds nieuwe onderwerpen vinden waartegen men te hoop kan lopen, zoals de bescherming van zwakke groepen in de samenleving, of natuur en milieu. De politieke dynamiek die een bepaalde houding ten opzichte van de wereld oproept, zoals bijvoorbeeld van de milieubeweging, is daarmee in veel gevallen niet in de eerste plaats een uitdrukking van de urgentie van een bepaald probleem, maar meer een institutionele uiting van *self-culture* en *self-organisation*.⁸¹ Mensen willen zelf meepraten en men heeft minder vertrouwen in een vertegenwoordigende democratie. De *self-organisations* die hieruit ontstaan zijn vaak *one issue-organisaties*, die op ad hoc-basis standpunten innemen over onderwerpen. Het afnemende vertrouwen in een vertegenwoordigende democratie kan ook gevolgen hebben voor de manier waarop mensen hun houding bepalen tegenover de overlegcultuur van het poldermodel, waarbij burgers worden vertegenwoordigd door werkgevers en werknemers. De wens van ouderenorganisaties zitting te nemen in de besturen van pensioenfondsen is hiervan een uitdrukking (zie verder met name de hoofdstukken 7 en 8).

Het SCP schreef in 1994 dat in Nederland, terwijl de participatie- en organisatiegraad van politieke partijen en vakbonden is afgenomen, tussen 1980 en 1994 een sterke groei plaatsvond van het aantal leden/donateurs van organisaties die zich

⁷⁹ Beck 2002, p. 42.

⁸⁰ Giddens 1991.

⁸¹ Beck 2002, p. 43-44.

bezig houden met nieuwe thema's zoals morele kwesties (abortus en euthanasie), natuur en milieu en internationale solidariteit.⁸²

De ouderenorganisaties

Concrete voorbeelden van nieuwe organisaties zijn de eerder genoemde ouderenorganisaties en de gepensioneerdorganisaties. Binnen de ouderenorganisaties bestaat een onderscheid tussen de 'ouderenbonden', die opkomen voor ouderenbelangen in het algemeen en organisaties van gepensioneerden, die de belangen behartigen van de gepensioneerden van een bepaald pensioenfonds. De eerste ouderenorganisaties bestaan al meer dan een eeuw en zijn van oudsher verbonden met de zuilen in de samenleving. De organisaties van gepensioneerden kwamen pas in de jaren tachtig van de vorige eeuw op. Het ontstaan van deze organisaties is niet toe te schrijven aan een concrete gebeurtenis, zoals bij de ouderenpartijen in de politiek wel gebeurde. Zij kwamen immers in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw op als gevolg van ingrepen in de AOW. Gepensioneerdorganisaties zijn daarentegen het resultaat van een groeiend bewustzijn onder ouderen dat zij actief moeten vechten voor hun pensioentoezeggingen.⁸³ Een van de punten waar zij zich sterk voor maken is het recht op zeggenschap voor gepensioneerden in pensioenfondsen.

Het ontstaan van voornoemde organisaties is in de eerste plaats toe te schrijven aan de toegenomen levensverwachting van ouderen en de grotere vitaliteit van grote groepen ouderen. Werden mensen vroeger min of meer geacht zich langzaam terug te trekken uit het actieve maatschappelijke leven, in de laatste decennia blijven veel ouderen steeds langer maatschappelijk actief en betrokken. Bovendien is de huidige groep ouderen gemiddeld genomen veel hoger opgeleid dan eerdere generaties ouderen. Daarnaast is voor het ontstaan van de gepensioneerdlobby een belangrijke verklaring dat het fenomeen pensioenfonds, zoals we dat op dit moment kennen, met waarde vaste, of welvaartsvaste pensioenen, pas op grote schaal ontstond na de Tweede Wereldoorlog. De eerste generatie werknemers met een 'vol' pensioen ontstond dus pas

⁸² SCP 1994 in Felling et al. 2000, p. 42.

⁸³ In het bijzonder geldt dit voor de indexering van de voor hen immers reeds ingegane pensioenen. Zie hierover verder hoofdstuk 8.

in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Daarnaast is de roep om zeggenschap echter ook een duidelijke uitdrukking van de tijdgeest.

4.3 Flexibilisering van de arbeid

Het in de vorige paragraaf beschreven proces van individualisering wordt vaak gebruikt als een verklaring voor de snelle flexibilisering van de arbeidsmarkt in de laatste decennia. De Sociale Nota 2000 stelt dat 'individualisering en flexibilisering leiden tot veranderende wensen, behoeften en gedrag van werknemers en tot veranderingen in de organisatie van arbeid en het personeelsbeleid binnen bedrijven en instellingen (...). Steeds meer werknemers maken, vaak mede afhankelijk van hun levensfase, een bewuste afweging tussen de tijdsbesteding aan hun baan, gezin, zorgtaken, vrienden en andere maatschappelijke activiteiten. Dat leidt tot individuele keuzes met betrekking tot aantal uren en arbeidspatroon, gewenste verlofvormen en loopbaanplanning. De groei van het aantal tweeverdieners schept voor zo'n afweging ook de materiele voorwaarden'.⁸⁴ Ook Van der Heijden schrijft dat 'de preferenties van de werknemers zich tot op zekere hoogte lijken te bewegen in de richting van individualisering en een grotere behoefte aan vrijheid in het bepalen van de eigen arbeidsvoorwaarden'.⁸⁵ Het zijn echter niet alleen de individuele wensen van werknemers die de oorzaak zijn van flexibilisering van arbeidsrelaties. Bij het akkoord van Wassenaar in 1982 tussen sociale partners was het streven naar flexibilisering van de arbeidsmarkt al een van de doelstellingen. Werkgevers probeerden de inzetbaarheid van werknemers beter te laten aansluiten op de behoeften van de organisatie en het productieproces. Dit leidde er onder meer toe dat het uitzendwezen tot grote bloei kwam. Ook de overheid droeg het hare bij door te komen met een wijziging van wetgeving op het terrein van ontslagrecht.⁸⁶ Aldus kregen flexibele arbeidsrelaties een vaste plaats op de Nederlandse arbeidsmarkt.⁸⁷

⁸⁴ Sociale Nota 2000, p. 47-49.

⁸⁵ Van der Heijden 1997 in: Fluit & Knegt 1999, p. 27.

⁸⁶ In het bijzonder door de op 1 januari 1999 in werking getreden Wet flexibiliteit en zekerheid (*Staatsblad* 1998, 300).

⁸⁷ Schippers & Steijn 1999, p. 1.

In de literatuur wordt overigens geen eenduidige definitie van flexibilisering van de arbeid gehanteerd. Zo kan het begrip worden gebruikt voor het vaker wisselen van baan, de toename van het aantal deeltijdbanen, arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en banen met flexibele arbeidstijden, maar ook voor het opnemen van zorgverlof of sabbatsverlof. De verschillende gehanteerde definities maken het moeilijk op een eenduidige manier aan te geven hoeveel werknemers met flexibele arbeid te maken hebben en hoe dit fenomeen zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld.⁸⁸ In deze paragraaf zullen verschillende studies worden genoemd, die ieder hun eigen definitie van flexibele arbeid hanteren. Wij zullen steeds aangeven welke definitie gehanteerd is.

De flexibilisering van arbeid heeft gevolgen voor het tweedepijlerpensioen, zoals op de vrijheid de pensioendatum te mogen vaststellen; vervroegd uittreden in de meeste gevallen, of juist langer doorwerken in een enkel geval. Maar flexibel werken zélf, zoals deeltijdarbeid of het opnemen van verlof, heeft gevolgen voor de hoogte van het uiteindelijk opgebouwde pensioen. Binnen het arbeidsrecht spelen veel discussies over het recht op deeltijdwerk, bescherming van tijdelijke werknemers en mogelijkheden voor zorgverlof en andere manieren van tussentijds stoppen met werken. Voor de opbouw van pensioen in de tweede pijler hebben al deze vormen van flexibilisering duidelijke gevolgen, omdat ze bijna allemaal leiden tot gaten in de pensioenopbouw. Hoe hoog is bijvoorbeeld de franchise⁸⁹ voor iemand die in deeltijd werkt? Tegenwoordig is dit proportioneel, maar dit was niet altijd vanzelfsprekend. En in het geval van flexibiliteit in arbeidsduur of arbeidstijden is het bovendien de vraag welke onderdelen van het salaris meetellen voor de pensioenopbouw. Bouw je bijvoorbeeld pensioen op over overuren? In hoofdstuk 5 zullen we zien in hoeverre met de specifieke behoeften van flexibele werknemers wordt omgegaan in de vormgeving van pensioenregelingen. Het feit dat het vaak specifieke categorieën werknemers, in het bijzonder vrouwen, zijn die met een problematische pensioenopbouw als gevolg van flexibele arbeid worden geconfronteerd, speelt mee in het zoeken naar oplossingen.

⁸⁸ Remery et al. 1999.

⁸⁹ De franchise is het bedrag waarover men geen pensioen opbouwt. Vaak is de franchise gekoppeld aan de AOW. Zie in het bijzonder paragraaf 5.3.3.

Flexibilisering in cijfers

De vraag is hoe flexibel de arbeidsmarkt op dit moment in werkelijkheid is. Het aandeel werknemers met een flexibel arbeidscontract nam lange tijd langzaam toe. De OSA-bestanden⁹⁰ laten tussen 1986 en 1996 een toename van 6,2 naar 8,4% zien, een toename van 2,2 procentpunten in tien jaar tijd. In de OSA-definitie worden onder een flexibel arbeidscontract verstaan: uitzend- en oproepkrachten en personen met een tijdelijk contract zonder uitzicht op een vast dienstverband.⁹¹ Volgens het CBS, dat dezelfde definitie hanteert, nam het aantal flexibele werkers toe van 6,8% in 1992 tot 9,8% in 1998. Daarna is het echter weer gedaald tot 7,7% in 2000. Deze daling is met name toe te schrijven aan een afname van het aantal oproepkrachten. De daling van het aantal uitzendkrachten is minder groot geweest, terwijl het aantal tijdelijke contracten juist is gestegen. Op basis van uitkomsten van het Sociaal Economisch Panel en de enquête beroepsbevolking van het CBS blijkt dat in 1996 7% van alle banen tijdelijke banen zijn, 3% zijn uitzendbanen en 11% zijn kleine banen van minder dan twaalf uur per week. Van deze 11% aan kleine banen is de helft een vaste baan.⁹² Deze tijdelijke banen, uitzendbanen en kleine banen worden atypische banen genoemd. In deze definitie heeft in 1996 meer dan 21% van alle werknemers (exclusief zelfstandigen) een atypische baan, tegen 17,6% in 1988. Tussen 1988 en 1996 is het aantal atypische banen, in de zin van tijdelijke banen, uitzendbanen en kleine banen gegroeid met 40%, terwijl de totale werkgelegenheid gegroeid is met 15%. Met name het aantal uitzendbanen en het aantal tijdelijke banen van twaalf uur of meer zijn sterk gestegen in deze periode.⁹³ In 1998 gaf gemiddeld 77% van de werkende mannen en 20% van de werkende vrouwen de voorkeur aan een baan van 35 uur of meer per week.⁹⁴ In 1990 betrof dit nog 82% van de werkende mannen en 30% van de werkende vrouwen.⁹⁵ Andere cijfers vertellen dat door de toegenomen arbeidsmobiliteit in 1998 ongeveer een miljoen mensen korter dan

⁹⁰ OSA staat voor de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek. Deze organisatie voert om de twee jaar een arbeidsaanbodonderzoek uit.

⁹¹ Remery et al. 1999, p. 85.

⁹² Een vaste baan is een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Het zegt niets over de omvang (het aantal te werken uren per week) van de arbeidsovereenkomst.

⁹³ Muffels et al. 199, p. 45-47.

⁹⁴ Fouarge et al. 1998 in: Baaijens 2000, p. 73.

⁹⁵ Allaart et al. 1991, in: Baaijens 2000, p. 73.

een jaar in hun huidige dienstverband werkten. Hoewel de trend nu lijkt te stabiliseren, is er de afgelopen decennia dus een duidelijke groei geweest van het aandeel flexibele banen in het totale aantal banen.

Laag- en hoogopgeleiden hebben een grotere kans op een flexibel contract dan middelbaar opgeleiden.⁹⁶ Verder valt op dat de atypische baan vooral veel voorkomt bij vrouwen. Een op de drie vrouwen tegenover een op de acht mannen werkt in een dergelijke baan. Atypische banen komen ook veel voor bij jongeren.⁹⁷ Hoewel mannen en vrouwen niet veel van elkaar verschillen wat de kans op een vaste baan betreft, is er wanneer ook leeftijd in beschouwing wordt genomen wel een aantal verschillen. 'Mannen jonger dan 35 jaar hebben minder vaak een vast contract dan mannen in de leeftijdscategorie tussen 45 en 55 jaar. Bij vrouwen vinden we ook in de leeftijdscategorie 35 en 45 jaar een effect: vrouwen jonger dan 45 jaar hebben minder vaak een vast contract dan vrouwen tussen 45 en 55 jaar. Dit lijkt er op te wijzen dat mannen sneller een vast contract bemachtigen dan vrouwen. Wellicht werken er (onbewuste) mechanismen dat mannen vrij automatisch een vast contract krijgen, terwijl vrouwen er meer voor moeten doen. Een andere verklaring is dat vrouwen relatief vaak hun loopbaan onderbreken'.⁹⁸ Met het toenemen van de leeftijd neemt de kans op het werken in flexibele banen in het algemeen af, maar bij (nog) oudere werknemers neemt de kans op het werken in een flexibele baan juist weer toe. Dit kan verschillende oorzaken hebben: mogelijk is dat men geen reguliere baan kan krijgen en op een niet-reguliere baan is aangewezen, ook denkbaar is dat deze niet-reguliere banen beter aansluiten bij de wensen en/of mogelijkheden van de oudere werkzoekende. In dit verband blijkt dat vooral ongeschoolden of mensen met een geringe scholing een grote kans hebben in een flexibele baan terecht te komen. Dit weerspiegelt het lage beroepsniveau van deze banen.⁹⁹

Segmentatie van de arbeidsmarkt?

⁹⁶ Remery et al. 1999, p. 68.

⁹⁷ Muffels et al. 1999, p. 47.

⁹⁸ Remery et al. 1999, p. 85.

⁹⁹ Muffels et al. 1999, p. 50.

Het is de vraag wat flexibilisering betekent voor de individuele werknemer. Het is mogelijk dat de flexibele baan het eindstation is. Het is echter ook denkbaar dat de flexibele baan een opstapje is naar een vaste baan. Is een flexibele baan het eindstation dan ontstaat het beeld van segmentatie, van een gelaagde arbeidsmarkt waarbij de vaste banen zijn voorbehouden aan een selecte groep mensen die passen in het profiel van de kernwerker.¹⁰⁰ In de segmentatietheorie is de veronderstelling dat degene die is aangewezen op een atypische baan daarin is terechtgekomen bij gebrek aan beter. De achterliggende gedachte is dat de bezetter door een laag *human capital* geen kans heeft gezien een reguliere vaste baan te verwerven.¹⁰¹ Het is echter de vraag of bijvoorbeeld de sterke groei van het aantal deeltijdbanen alleen moet worden toegeschreven aan veranderingen op de arbeidsmarkt die mensen dwingen tot het werken in dergelijke banen. Het werken in een atypische baan kan ook gezien worden als een vrije keuze die niet is ingegeven door de kansen op de arbeidsmarkt, maar door een voorkeur voor meer vrije tijd of de behoefte of noodzaak meer tijd te besteden aan zorgtaken en/of huishoudelijke taken.¹⁰² Het feit dat veel deeltijdbanen worden vervuld door vrouwen is daar een aanwijzing voor. Mogelijk bieden flexibele contracten vrouwen een goede manier voor herintreding. Uit het evaluatieonderzoek van de Wet flexibiliteit en zekerheid in 2002 blijkt dat meer dan de helft van het aantal flexibele werkers kiest voor een flexibele baan omdat dat beter aansluit bij hun beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Een kwart van de flexibele werkers geeft daarentegen expliciet aan dat hun huidige contract een *second best*-contract is, omdat er geen vast(er) contract beschikbaar is.¹⁰³ Hierbij valt echter aan te tekenen dat de preferenties van mensen misschien deels gekleurd worden door de omstandigheden waarin zij zich bevinden. Vrouwen zouden bijvoorbeeld deeltijdwerk kunnen prefereren omdat de praktische mogelijkheden voor het combineren van zorgtaken en een voltijd baan afwezig zijn.

Om de vraag te beantwoorden in hoeverre de arbeidsmarkt inderdaad gesegmenteerd is, waarbij de flexibele banen worden gezien als kwalitatief minder, wordt vaak gekeken naar de kans op doorstroming naar een vaste baan. Deze

¹⁰⁰ Zie Vietorisz & Harrison 1973.

¹⁰¹ Muffels et al. 1999, p. 49.

¹⁰² Muffels et al. 1999, p. 50.

¹⁰³ Eindrapport flexibiliteit en zekerheid 2002, 1.14.

doorstroming verschilt sterk tussen de verschillende typen banen. Op basis van gegevens van het Sociaal Economisch Panel en de enquête beroepsbevolking van het CBS kan worden geconcludeerd dat de uitzendbanen en urencontracten de beste perspectieven bieden op het vinden van een reguliere baan. Bij de laatste categorie zijn het naar verwachting vooral de invalkrachten die na verloop van tijd de overstap maken naar de 'felbegeerde' vaste voltijdse baan. Voor hen is de overgang naar een voltijdse baan ook het kleinst, aangezien zij reeds de meeste uren per week werken.¹⁰⁴

Zoals Steijn echter (in 1999) terecht opmerkte, zullen velen bij het concept loopbaan of carrière eerder denken aan het verkrijgen van een 'betere' baan (in termen van inkomen, aanzien, emolumenten e.d.) dan aan het verkrijgen van een vaste baan.¹⁰⁵ Wanneer de verschillen in verandering in functieniveau tussen diverse flexibele categorieën wordt vergeleken, dan blijkt dat er een vrij sterk effect is van de aard van het dienstverband op de verandering in het functieniveau. Ook hier is duidelijk dat vooral uitzendkrachten een sterke stijging in hun gemiddelde functieniveau hebben doorgemaakt. Het gemiddelde functieniveau van oproep- en afroepkrachten en vooral van werknemers met een tijdelijk contract is daarentegen gedaald.¹⁰⁶

De lagere carrièrekansen van flexibele werknemers, samen met een gemiddeld lager beroepsniveau en een hogere kans op werkloosheid ondersteunt enigszins de theorie van segmentering van de arbeidsmarkt. Het feit echter dat bijna 60% van de flexibele werknemers na zes jaar is doorgestroomd naar een vaste baan (en dat 10% van de vaste werknemers flexibel is geworden) duidt erop dat de arbeidsmarktsegmenten waarop deze groepen actief zijn doorlaatbaarder zijn dan men op grond van de theorie zou mogen veronderstellen. Dit alles doet echter niets af aan het feit dat de arbeidsmarktpositie van flexibele werknemers over het geheel genomen slechter is dan van werknemers met een vast contract.¹⁰⁷

De schaduwzijde van flexibilisering is onzekerheid op veel terreinen, waaronder dat van de pensioenopbouw. Tegen deze achtergrond ontwikkelde het eerste kabinet-Kok in het

¹⁰⁴ Muffels et al. 1999, p. 56.

¹⁰⁵ Steijn 1999, p. 94.

¹⁰⁶ Steijn 1999, p. 99.

¹⁰⁷ Steijn 1999, p. 102-103.

midden van de jaren negentig van de vorige eeuw de Wet flexibiliteit en zekerheid die in 1999 in werking is getreden. Deze wet beoogde enerzijds een aantal obstakels en rigiditeiten in de regelgeving rond de inzet van arbeidskrachten uit de weg te ruimen. Anderzijds was het de bedoeling voor werknemers de scherpe randjes verbonden aan flexibilisering weg te nemen. Zo werden bijvoorbeeld enerzijds voor de werkgever de mogelijkheden uitgebreid een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd aan te gaan (meer flexibiliteit), anderzijds werd de positie van de uitzendkracht in de wet verankerd (meer zekerheid).

Begin 2002 is de wet geëvalueerd. Het trekken van duidelijke conclusies over de effecten van de wet wordt enigszins bemoeilijkt, doordat alleen het functioneren van de wet in een tijd van hoogconjunctuur en krapte op de arbeidsmarkt kon worden bekeken. Wel is duidelijk dat de contractuele rechtszekerheid van werknemers is toegenomen en dat er verschuivingen hebben plaatsgevonden in de aard van de flexibele arbeidscontracten. Het tijdelijk contract is populairder geworden ten koste van uitzendarbeid en oproepkrachten, hetgeen de rechtszekerheid bevordert. Een verschuiving naar vaste contracten vanaf de introductie van de wet is echter niet waarneembaar. Per saldo is het aandeel van de flexibele contracten echter evenmin toegenomen: het aantal bedrijven dat over de periode 1998-2001 een stijging van het percentage flexibele contracten rapporteert, houdt gelijke tred met het aantal bedrijven dat een daling van dat percentage meldt.¹⁰⁸ Voor de categorieën werknemers die een flexibel contract hebben geldt dat zij vaker van mening zijn dat hun rechtspositie niet is versterkt dan dat deze wel is versterkt. Het meest negatief zijn de uitzendkrachten, het minst de oproepkrachten. Wel ziet een derde van de flexibele werkers een verbetering in de mogelijkheden werk en privé te combineren.¹⁰⁹ De meeste werkgevers en uitzendbureaus zijn het erover eens dat de positie van zwakke groepen op de arbeidsmarkt niet of nauwelijks is versterkt. Van de (uitzend)werkgevers die hier naar gevraagd werd, vond eenderde dat hun positie is verslechterd, terwijl een vijfde verbetering ziet.¹¹⁰

¹⁰⁸ Eindrapport flexibiliteit en zekerheid 2002, 1.51-59.

¹⁰⁹ Eindrapport flexibiliteit en zekerheid 2002, 1.53.

¹¹⁰ Eindrapport flexibiliteit en zekerheid 2002, 1.54.

De Wet flexibiliteit en zekerheid beoogde meer duidelijkheid te creëren op het gebied van de sociale zekerheid en inkomenszekerheid van flexibele werknemers, met name op het gebied van rechten bij ziekte en werkloosheid. De bedoeling was dat eerder duidelijkheid zou worden verkregen over de vraag of er sprake is van een arbeidsovereenkomst en wat de aanknopingspunten zijn voor de toegang tot de werknemersverzekeringen. De Wet flexibiliteit en zekerheid heeft weliswaar geleid tot duidelijker contracten, maar flexibele werkers doen niet altijd een beroep op hun rechten. Soms is dit omdat zij onvoldoende bekend zijn met hun rechten en plichten, of omdat zij onvoldoende sterk in hun schoenen staan om een beroep op hun rechten te doen. Het komt ook voor dat zij een beroep op hun rechten per saldo niet als voordeel beschouwen, of dat ze het materiële belang te gering vinden, of meer hechten aan behoud van een goede arbeidsrelatie met hun werkgever.¹¹¹

Ten aanzien van pensioenen zijn inmiddels in veel gevallen regelingen getroffen, met name voor uitzendkrachten. Uit het evaluatieonderzoek van de Wet flexibiliteit en zekerheid blijkt dat de helft van de ondervraagde uitzendbureaus van mening is dat de meerderheid van de eigen uitzendkrachten behoefte heeft aan een pensioenregeling. In 2000 dacht nog 60% van de uitzendbureaus dat dat niet het geval was. Bij 90% van de uitzendbureaus was inmiddels een pensioenregeling voor uitzendkrachten ingevoerd. In 1999 was dat nog 56%.¹¹²

Keuzemogelijkheden

Het is voorstelbaar dat het proces van flexibilisering, de toename van het aantal 'taakcombineerders' en de groeiende diversiteit aan leefvormen gedurende de levensloop ertoe leiden dat werknemers steeds meer zelf keuzes willen maken, zowel wat arbeidsvoorwaarden betreft als in de sociale zekerheid. Dit kan tot uiting komen in een behoefte aan meer flexibele, individueel bepaalde arrangementen.¹¹³ Keuzevrijheid kan gaan over de wijze en de mate waarin iemand zich wil indekken tegen risico's. Enerzijds gaat het hierbij om de vraag of iemand zich meer of juist minder wil

¹¹¹ Eindrapport flexibiliteit en zekerheid 2002, 1.40.

¹¹² Eindrapport flexibiliteit en zekerheid 2002, 1.39.

¹¹³ SCP 2002, p. 4.

verzekeren, deels ook afhankelijk van verschillende aspiratieniveaus van mensen, anderzijds om het bestaan van socialezekerheidsarrangementen die ten dienste staan van individuele keuzes in de levensloop.¹¹⁴ Indien de behoefte van werknemers aan keuzevrijheid voortkomt uit de wens tot op zekere hoogte zelf te kunnen bepalen hoe een bepaalde mate van inkomensbescherming vorm krijgt, of hoe groot de inkomensbescherming moet zijn, dan is het niet zonder meer bezwaarlijk aan die wens tegemoet te komen. Maar als de roep om keuzevrijheid voortkomt uit risicoselectie, waarbij de goede risico's uiteraard degenen zullen zijn die geneigd zijn te kiezen voor een lager niveau van inkomensbescherming, dan ligt de situatie anders. Dan is de roep om keuzevrijheid in feite een streven naar vermindering van risicosolidariteit en dan vergt deze wens om die reden een andere afweging.¹¹⁵

De sociale zekerheid kenmerkt zich traditioneel door collectiviteit en een hoge mate van uniformiteit. Men kan er bij sociale verzekeringen in het algemeen niet voor kiezen het gedekte risico te beperken, uit te breiden of deels voor eigen rekening te nemen, zoals dat bij particuliere verzekeringen wel mogelijk is. Redenen voor het kiezen voor collectieve regelingen zijn het feit dat een verplichte regeling zorgt voor een groot financieel draagvlak en dat het tegemoet kan komen aan een rechtvaardige toekenning van rechten aan burgers. Bovendien maakt het een stelsel minder ingewikkeld. Ook het beschermingsmotief speelt een rol: de overheid wil niet dat de burgers bij aanzienlijke risico's onverzekerd zijn en heeft daarom zelf verzekeringen verplicht gesteld.¹¹⁶ In de afgelopen jaren is er echter steeds meer aandacht gekomen voor het bieden van keuzemogelijkheden. In beleidskringen en ook in de politiek heerst het idee dat daaraan behoefte is ontstaan doordat burgers in de twintigste eeuw gemiddeld steeds beter opgeleid, mondiger en zelfstandiger zijn geworden en doordat de diversiteit in samenlevingsvormen en levenslopen is toegenomen. Onderzoek van het SCP in 2002 onderschrijft deze veronderstellingen echter slechts ten dele.

Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat 60% van de respondenten voorstander is van mogelijkheden het dekkingsniveau van huidige collectieve regelingen voor WW of WAO te verbeteren. Voor regelingen waarbij het collectieve dekkingsniveau achteruit

¹¹⁴ SCP 2002, p. 61.

¹¹⁵ Goudswaard 2002, p. 11-12.

¹¹⁶ SCP 2002, p. 3-4.

gaat, is weinig steun te vinden - zelfs al staat daar iets tegenover in de vorm van meer loon, een langer durende uitkering of extra vrije dagen. De keuzemogelijkheden die ten dienste staan van de individuele levensloop, zoals verlofsparen, blijken gemiddeld op meer steun te kunnen rekenen dan die welke betrekking hebben op de werknemersverzekeringen.¹¹⁷ Dit komt waarschijnlijk grotendeels op conto van de in veel bedrijven reeds bestaande regelingen voor verlofsparen en het kopen van verlofdagen. Ook het voornemen zelf gebruik te maken van een verlofregeling scoort hoger dan andere keuzemogelijkheden.

Opmerkelijk is dat het SCP-onderzoek slechts zwakke aanwijzingen biedt voor de gedachte dat werknemers meer keuzevrijheid zouden willen, als gevolg van onder meer de toenemende individualisering, het gegroeide aantal 'taakcombineerders', een grotere diversiteit aan leefvormen en groeiende aspiraties van de middenklasse. Andere factoren, met name rationele afwegingen en principiële motieven, wegen bij de ondervraagde personen zwaarder. Dit houdt bijvoorbeeld in dat een deel van het draagvlak en het gebruik eerder moet worden toegeschreven aan het feit dat bepaalde groepen verwachten voordeliger uit te zijn in een situatie die hun keuzemogelijkheden biedt. Het draagvlak en het gebruik variëren verder sterk met het aanbod, waarbij de potentiële gebruikers bovendien sterk gevoelig zijn voor de financiële voor- en nadelen.¹¹⁸ Met betrekking tot de principiële motieven blijkt dat een relatief groot aandeel voorstanders (47% tot 69%) vindt dat men zelf behoort vorm te kunnen geven aan de verschillende socialezekerheidsarrangementen, omdat het eigenbelang in het geding is. 21% tot 30% vindt daarentegen juist dat mensen dit niet zelf moeten kunnen regelen, omdat het om een gemeenschappelijk belang gaat. In de causale analyse is dit motief de belangrijkste determinant van het draagvlak voor de voorgestelde keuzemogelijkheden. Het werkt echter niet in op de gedragsintenties. Waar het gaat om keuzemogelijkheden voor WAO- en WW-regelingen bestaat er met name weerstand tegen deze mogelijkheden, vanuit het idee dat dit ongunstig is voor kwetsbare groepen.¹¹⁹

¹¹⁷ SCP 2002, p. 20-21.

¹¹⁸ SCP 2002, p. 68-69.

¹¹⁹ SCP 2002, p. 68.

Er lijkt slechts in beperkte mate sprake te zijn van een persoonlijke behoefte aan meer keuzemogelijkheden. Het aandeel voorstanders dat meldt zelf behoefte te hebben aan een bepaalde regeling ligt in alle gevallen fors lager dan het aandeel tegenstanders dat aangeeft er geen behoefte aan te hebben.¹²⁰

Een ander voorbeeld van een maatregel die tegemoet komt aan de behoefte aan keuzevrijheid van werknemers is de opkomst van de zogenaamde CAO à la carte, sinds het midden van de jaren negentig. Een CAO à la carte is een CAO waarin de werknemer een aantal arbeidsvoorwaarden tegen elkaar kan uitruilen. Werknemers kunnen binnen marges zelf hun aantal vrije dagen, hun wekelijkse arbeidsduur, het opsparen van vrije tijd of de compensatie van overuren in tijd of geld bepalen. Ook kunnen ze kiezen hoe ze het daarmee verdiende loon willen besteden dan wel welke loonelementen ze willen aanwenden om extra vrije tijd te financieren. Het gaat dus om de keuzes tijd-voor-geld of geld-voor-tijd. Mogelijke keuzes zijn het verlofsparen of sparen voor prepensioen. De fiscale consequenties daarvan zijn gereguleerd in de Wet Verlofsparen die in 2001 in werking trad. In deze wet is het aantal zonder fiscale consequenties te sparen dagen en de verjaringstermijn van vakantierechten verruimd. Extra verdiensten kunnen in sommige CAO's ook worden ingezet voor bijvoorbeeld een extra bijdrage aan de pensioenvoorziening, bijdrage kosten kinderopvang, hypotheekbijdrage, bedrijfsspaarregeling of het werknemersdeel van de ziektekostenverzekering.¹²¹

Een duidelijk probleem van flexibele arbeidsrelaties is dat steeds meer mensen niet meer toekomen aan de opbouw van veertig pensioenopbouwjaren, hetzij doordat zij niet veertig jaar (in voltijd) actief zijn op de arbeidsmarkt, hetzij doordat zij pensioenbreuk oplopen bij het wisselen van werkgever. Net als bij andere onderdelen van de sociale zekerheid betekent het collectieve karakter van pensioenregelingen dat er weinig ruimte is voor individuele keuzes om deze gevolgen op te vangen. In hoofdstuk 5 zullen we verder ingaan op concrete voorstellen en debatten met betrekking tot keuzemogelijkheden op het gebied van pensioenregelingen.

¹²⁰ SCP 2002, p. 35.

4.4 Solidariteit en de verzorgingsstaat

Naast 'collectiviteit en verplichte deelname' is één van de kernbegrippen van de tweede pijler van de Nederlandse pensioenvoorziening het begrip 'solidariteit'. Solidariteit binnen de sociale zekerheid betekent niet voor iedereen hetzelfde en de term wordt niet door iedereen op dezelfde wijze geïnterpreteerd. Terwijl bijvoorbeeld voor de een solidariteit een duidelijke relatie heeft met herverdeling van geld tussen groepen, is voor een ander de kern van het begrip een verdeling van risico's tussen groepen mensen. Voor we in hoofdstuk 5 ingaan op de invulling van het begrip solidariteit binnen het pensioenstelsel, zullen we het begrip hier breder analyseren. In een definitie van Van Oorschot kan men solidariteit in de meest algemene zin definiëren als 'een toestand van positieve lotsverbondenheid tussen individuen of groepen. Dit wil zeggen, als een situatie waarin sociale relaties in het teken staan van hulp van de sterkere aan de zwakkere, dan wel van behartiging van gemeenschappelijke belangen'.¹²²

Er zijn verschillende vormen van solidariteit te onderscheiden. In het geval van verzekering tegen sociale risico's draait het om het onderscheid tussen kanssolidariteit en risicosolidariteit. Met name door economen wordt solidariteit vaak gezien als het poolen van risico's, wat ook wel 'kanssolidariteit' wordt genoemd. Van 'risicosolidariteit' is sprake indien risicodifferentiatie, teneinde de premie te kunnen afstemmen op de risicokans (kanssolidariteit), wel mogelijk is, maar feitelijk niet wordt toegepast. Er vindt dan risicoverevening plaats tussen de 'goede' risico's en de 'slechte' risico's. De equivalentie tussen risico en premie wordt op deze manier verbroken. Naast deze risicosolidariteit wordt in veel sociale verzekeringen voor het vaststellen van de hoogte van de premie ook nog rekening gehouden met de draagkracht of het inkomen van de verzekerden. Dit noemen we 'premiesolidariteit'. Naast het feit dat in sociale verzekeringen voor het vaststellen van de premie rekening wordt gehouden met draagkracht, is ook de verhouding tussen feitelijk betaalde premies en uitkeringsrechten in sommige sociale verzekeringen, zoals de AOW, losgelaten. De premie is hier draagkrachtafhankelijk, en stijgt met het inkomen, terwijl de uitkering *flat rate* is.¹²³

¹²¹ Tijdens 2002, p. 314.

¹²² Van Oorschot 1997, p. 163.

¹²³ Zie Van Oorschot 1997, p. 163-164.

De ontwikkeling van de sociale zekerheid - insluiting en uitsluiting

Een belangrijk verschil tussen formele sociale zekerheid en informele systemen van wederzijdse hulp, maar ook het steunen van goede doelen, ligt in de mogelijkheid bij de laatste mensen uit te sluiten op subjectieve gronden en in de vrijwilligheid deel te nemen aan deze informele systemen. In de als traditioneel aangeduide systemen van wederzijdse hulp gaat het om persoonlijke relaties tussen mensen. In een dergelijke situatie gebeurt het snel dat mensen die niet handelen in overeenstemming met de in een samenleving geldende normen worden uitgesloten van hulp. Ook bij bijvoorbeeld 'goede doelen' kunnen criteria worden geformuleerd waar een ontvanger aan moet voldoen. In de formele sociale zekerheid bestaan geen directe relaties tussen mensen. Dit maakt het moeilijker mensen uit te sluiten op basis van dergelijke criteria. De gedwongen, gegeneraliseerde solidariteit met een abstracte groep mensen is daarmee een belangrijk element van de moderne verzorgingsstaat. Het reflecteert in zekere zin het ideaal van individualisme, in de zin van individuele autonomie, controle over de persoonlijke levenssfeer, en het belang van zelfontplooiing, zoals dat bijvoorbeeld is beschreven door Lukes (zie paragraaf 4.2). In een meer geïndividualiseerde samenleving bestaat het idee dat ook mensen met een afwijkende levensstijl recht hebben op sociale bescherming. Hieraan zijn echter grenzen gesteld en die grenzen verschuiven voortdurend. In de jaren negentig van de vorige eeuw werd het weer meer geaccepteerd dan in de jaren zeventig en tachtig dat aan ontvangers van hulp eisen worden gesteld. Ook krijgt eigen verantwoordelijkheid meer nadruk dan in het nabije verleden gangbaar was. Hoewel mensen die afwijken van de algemeen geldende normen niet om die reden kunnen worden uitgesloten van deelname aan sociale zekerheid, bestaan er wel andere manieren om mensen uit te sluiten. De moderne verzorgingsstaat heeft zijn eigen criteria voor het uitsluiten van groepen mensen, bijvoorbeeld mensen die in de gevangenis zitten of die illegaal in het land verblijven.

De directe aanleidingen voor het ontstaan van formele, veralgemeniseerde vormen van sociale zekerheid zijn veeleer de maatschappelijke veranderingen van de negentiende eeuw, waarin sociale relaties snelle veranderingen ondergingen en directe

vormen van steun afkalfden. De ontwikkeling van het socialezekerheidsstelsel en het garanderen van bestaanszekerheid hebben vervolgens de mogelijkheden gecreëerd het individualiseringsideaal in de praktijk te brengen. Naast het genereren van bestaanszekerheid is in de loop der tijd de sociale zekerheid ook steeds meer expliciet gebruikt om mensen individuele autonomie te geven. De individualisering van de sociale zekerheid is lange tijd een belangrijk doel geweest van met name de liberale politieke partijen. Naast een uit individualiseringsidealen of uit altruïsme voortkomend draagvlak voor een verzorgingsstaat liggen ook andere redenen aan het ontstaan hiervan ten grondslag. Steun aan de zwakkeren kan ook maatschappelijke onrust, criminaliteit en besmettelijke ziektes helpen voorkomen.¹²⁴

Aan de dichotomie tussen enerzijds solidariteit en anderzijds eigen verantwoordelijkheid is dus nog een derde dimensie toe te voegen: die van collectieve verantwoordelijkheid. Er zijn subsidies voorstelbaar voor individuen die in het belang zijn van het collectief. Hierbij valt te denken aan steun voor kinderen en bijdragen voor het grootbrengen van kinderen. In een vergrijzende samenleving heeft namelijk iedereen er belang bij dat kinderen op een adequate manier worden groot gebracht en geschoold. Een ander voorbeeld van collectieve verantwoordelijkheid betreft de collectieve gezondheidszorg. Niet alleen omdat het in het algemeen belang is dat bijvoorbeeld besmettelijke ziektes worden bestreden, maar een gezonde bevolking betekent ook een hogere arbeidsproductiviteit, wat een positief effect heeft op de economie. Andere vormen van collectieve verantwoordelijkheid zouden gevonden kunnen worden in het belang dat de maatschappij heeft bij reïntegratie van arbeidsongeschikten of werklozen. Dit zou kunnen meebrengen dat hun pensioenpremies (deels) door het collectief worden betaald. Deze redenering zou ook kunnen gelden voor premievrije pensioenopbouw tijdens zorgverlof of studieverlof, als voldoende aannemelijk is te maken wat het belang is dat de maatschappij hieraan moet hechten.

Een van de eerste ontwikkelingen op het gebied van sociale zekerheid was de opkomst van vormen van vrijwillige onderlinge bijstand van fabrieksarbeiders in de steden aan het begin van de negentiende eeuw. Het ging hier om zaken als werkloosheidsuitkeringen, ziekingeld, medicijnen en medische behandeling, in

¹²⁴ De Swaan 1996, p. 15.

sommige gevallen ook om arbeidsongeschiktheids- en ouderdomspensioenen, of om weduwe- en wezenuitkeringen.¹²⁵ Aan het einde van de negentiende eeuw werd de functie van deze verenigingen voor onderlinge bijstand echter snel overgenomen door nieuwe, veel grotere arrangementen: de nationale, door de staat beheerde, dwingende instituties van sociale zekerheid. Het teloorgaan van de verenigingen voor onderlinge bijstand had een aantal oorzaken. Het ontbrak hun aan financiële deskundigheid en de kennis om aan risicoberekening te doen en onderling wantrouwen was groot. Er bestond een neiging de laagste sociale klassen uit te sluiten, omdat men hen beschouwde als 'verhoogde risico's'. De sociale homogeniteit in deze kleine verenigingen leidde weliswaar enerzijds tot onderlinge solidariteit, maar ook tot een concentratie van risico's. Spreiding van risico's door een meer heterogeen lidmaatschap zou echter de solidariteit in gevaar brengen, zo was het idee. Voor de arbeidersonderlinges kwam een grootschalig systeem in de plaats dat was gebaseerd op verplichte deelname en waarin professionele expertise en bureaucratische technieken centraal stonden.¹²⁶ In tegenstelling tot andere landen werd dit in Nederland niet volledig een staatssysteem, maar kwamen er sociale wetten op corporatistische basis. Er werden bedrijfsverenigingen of raden van arbeid opgezet waarin arbeiders en werkgevers, georganiseerd volgens gezindte, dienden samen te werken om de arbeidsvoorwaarden te bepalen en de sociale verzekering te beheren. In deze context vond de kleinburgerlijke argwaan tegen grote ondernemingen, grote bonden en grote bureaucratieën niet haar uitdrukking in een algeheel verzet tegen sociale en economische regulering, maar werd deze veeleer ingepast in een program dat deze krachten zou beperken, verdelen en vastleggen in tamelijk kleine, autonome lokale of bedrijfstakgewijze associaties.¹²⁷

De verzorgingsstaat kreeg sindsdien meer een eigen dynamiek. Er ontstond een sociaal bewustzijn ontstaan; een besef van interdependentie en een gevoel van verantwoordelijkheid voor het leed van anderen ging samen met de overtuiging dat deze anderen geholpen moeten worden, maar niet langer door iemand in het bijzonder. De moderne bezorgdheid om de zieken en de armen buiten de eigen kring kan des te heviger zijn, omdat het niemand in het bijzonder iets kost – hoogstens een kleine

¹²⁵ De Swaan 1996, p. 152.

¹²⁶ De Swaan 1996, p. 152-159.

¹²⁷ De Swaan 1996, p. 220.

verhoging van premies of belasting.¹²⁸ In de loop van de twintigste eeuw werden steeds meer sociale risico's dan alleen maar de typische werknemersrisico's van ziekte, ongeval en werkloosheid erkend. Denk bijvoorbeeld aan de risico's van ouderdom, overlijden (zorg voor nabestaanden) en de kinderlast.¹²⁹ Vanaf de jaren tachtig van die eeuw werd ook de individualisering van de sociale zekerheid een belangrijke politieke discussie.

Het draagvlak voor sociale zekerheid

Om te bepalen wat het draagvlak is voor sociale zekerheid is het nodig te onderzoeken welke criteria mensen hanteren om te bepalen of iemand recht heeft op een voorziening of niet. Het is verder van belang te vermelden over welke vorm van solidariteit het gaat op een bepaald moment. Solidariteit met ouderen of zieken wordt door veel mensen anders ervaren dan solidariteit met werklozen of met gezinnen. Solidariteit met iets abstracts als 'draagvlak voor de welvaartsstaat zoals wij die kennen' is van een heel andere orde. Bij de onderzoeken die op dit gebied zijn uitgevoerd moet worden aangetekend dat deze meestal sterk kwantitatief zijn.¹³⁰ Meer kwalitatieve dieptestudies naar de beleving, motieven, gevoelens rond solidariteit zijn echter zeldzaam, hetgeen te betreuren is, temeer daar, zoals Komter schrijft 'de ervaring leert dat in diepte-interviews mensen vaak aangeven anders te staan tegenover vragen op het gebied van solidariteit dan zou blijken uit de antwoorden die een survey zijn gegeven'.¹³¹ Desalniettemin is het interessant hieronder enkele uitkomsten van deze onderzoeken te presenteren.

Het blijkt dat naast behoeftefactoren als geografische nabijheid of het behoren tot een groep op basis van bijvoorbeeld religie of etniciteit een rol spelen bij de vraag of mensen bereid zijn iemand anders te helpen. Daarnaast spelen psychologische factoren, zoals betoonde dankbaarheid, of *pleasantness* een rol. Hoewel arme mensen vaak niet iets hebben om te reciproceren, wordt er op die manier wel iets van hen verwacht. Het is ook mogelijk dat iets een beloning is voor in het verleden opgebouwde

¹²⁸ De Swaan 1996, p. 262.

¹²⁹ Van Oorschot 1997, p. 165.

¹³⁰ Zie bijvoorbeeld De Swaan 1988, Cook 1979, Will 1993 in: Van Oorschot 1998.

¹³¹ Komter 1999, p. 30.

rechten. Daarom is er meer bereidheid voor hulp aan oude mensen die in het verleden al een bijdrage hebben geleverd aan de maatschappij. Zowel de Swaan, Cook als Will concluderen verder dat verantwoordelijkheid een belangrijk criterium is voor *deservingness*. Pas wanneer je buiten je eigen schuld om in de problemen komt, ben je echt *deserving*.¹³² Dit vormt een verklaring voor het feit dat in de moderne welvaartsstaten onder het publiek het meeste draagvlak is voor steun voor oude mensen, gevolgd door zieken en gehandicapten, behoeftige gezinnen met kinderen en werklozen, terwijl er de minste steun bestaat voor mensen in de bijstand.¹³³

In 1986 is in Nederland het onderzoek 'beleving en waardering van sociale zekerheid' uitgevoerd. In dit onderzoek werd de vraag gesteld of men bepaalde uitkeringen zou willen verhogen of verlagen als tegelijkertijd daarmee de bijbehorende premies of belastingen zouden worden verlaagd of verhoogd. In 1995 werd het TISSER Solidariteitsonderzoek uitgevoerd waarin vergelijkbare vragen werden gesteld. Net als bij de hierboven genoemde onderzoeken blijkt voor Nederland dat in die gevallen dat het optreden van een sociaal risico in sterke mate het gevolg kan zijn van vrijwillig gedrag of keuzes die mensen of bedrijven maken, minder dan de helft voor solidariteit is. In die gevallen waarin het optreden van een sociaal risico de persoon of het bedrijf veel minder of helemaal niet kan worden verweten is steeds een duidelijke meerderheid voor solidariteit. 'De meest sprekende voorbeelden zijn hier: door natuurlijke aanleg een hogere arbeidsongeschiktheidskans hebben in relatie tot de WAO-premie en het geslacht dat men heeft in relatie tot de AOW-premie'.¹³⁴ Uit deze onderzoeken blijkt dat naast risicosolidariteit een meerderheid van de respondenten voor premiesolidariteit is en eveneens een meerderheid voor prestatiesolidariteit. Uit de gezondheidsenquête 1985 van het CBS¹³⁵ blijkt dat een meerderheid van de respondenten uit een landelijk representatieve steekproef risicosolidair was wat gezinsgrootte betreft. Dit wil zeggen dat zij vonden dat grotere gezinnen niet een hogere ziektekostenpremie zouden moeten betalen dan kleine gezinnen. Ook was een ruime meerderheid risicosolidair met degenen die veel gebruik maken van de gezondheidszorg en stemde een ruime

¹³² Van Oorschot 1998, p. 57-58.

¹³³ Coughlin 1980 in: Van Oorschot 1998, p. 57.

¹³⁴ Van Oorschot 1997, p. 170.

¹³⁵ Van den Berg en Janssen 1985 in van Oorschot 1997, p. 171.

meerderheid in met verticale premiesolidariteit: het principe dat hogere inkomens een hogere premie moeten betalen dan lagere inkomens. Ook werd in dit onderzoek gevonden dat het eigenbelang slechts in zeer beperkte mate een rol speelde in de opinies. Tien jaar later zijn in een NIPO-onderzoek gelijke resultaten gevonden. Met betrekking tot de 'nieuwe sociale risico's', zoals scheiden en beëindiging van samenwonen vindt in 1995 de overgrote meerderheid dat de financiële gevolgen tot de verantwoordelijkheid van burgers zelf behoren. Ook de financiële gevolgen van het krijgen van kinderen rekent men tot de hoofdverantwoordelijkheid van de burger zelf.¹³⁶ Een belangrijke conclusie uit beide onderzoeken met betrekking tot de legitimiteit van solidariteit in de sociale zekerheid is verder dat het eigenbelang slechts een kleine rol speelt bij de mening over het verhogen of verlagen van uitkeringen. Dit duidt op het bestaan van een algemeen aanwezige solidaire basishouding. De geringe rol van eigenbelang blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de mening van werkenden slechts weinig afwijkt van die van de overige groepen, maar ook uit het feit dat er geen verschil geconstateerd is tussen groepen uitkeringsgerechtigden in hun mening over eigen en andermans type uitkering.¹³⁷

Naast de vraag met wie men solidair is, is het interessant na te gaan of er bepaalde kenmerken zijn aan te wijzen die bepalen of iemand een meer restrictieve visie heeft of een meer ruimhartige. Hierboven schreven we al dat uit verschillende onderzoeken blijkt dat eigenbelang geen doorslaggevend effect heeft op de mate van solidariteit. Verder geven de onderzoeken die in de loop van de laatste decennia in Nederland zijn uitgevoerd naar het niveau van solidariteit tegenstrijdige uitkomsten in hun analyse van de mate van solidariteit onder specifieke groepen in de samenleving. Opleidingsniveau, leeftijd, geslacht of inkomen spelen een wisselende rol. Het probleem met het vergelijken van deze onderzoeken is dat zij allemaal hun eigen definitie van solidariteit, en hun eigen 'solidariteitsschaal' hebben ontwikkeld. En belangrijk verschil in vraagstelling is bijvoorbeeld of men nadruk legt op de vraag of iemand door eigen toedoen een hoger risico loopt bij de vraag of iemand in aanmerking komt voor een uitkering, of dat het slechts gaat om de vraag of mensen in een bepaalde situatie recht

¹³⁶ Van Oorschot 1997, p. 171-172.

hebben op hulp, waarbij het in het midden wordt gelaten of het hun eigen schuld is of niet.

Het feit dat niet alle onderzoeken dezelfde indicatoren opleveren om te voorspellen of iemand een beperkte of juist een ruimhartige houding zal hebben en het feit dat verschillen in attitude niet makkelijk zijn terug te voeren tot objectieve groeps- of klassekenmerken kan deels worden verklaard uit het hierboven beschreven verschijnsel van fragmentering van opinies en het oplossen van traditionele sociale categorieën als integrerende en identiteitverlenende instituties in een individualiserende samenleving. De samenstelling van groepen is steeds flexibeler. Mensen behoren niet meer hun hele leven tot een bepaalde inkomensgroep en met het vaker wisselen van baan komt het ook steeds vaker voor dat mensen voor korte tijd werkloos zijn. Deze bevindingen zijn niet exclusief voor onderzoek in Nederland. Ook onderzoeken in bijvoorbeeld Denemarken, Groot-Brittannië en Zweden laten een gefragmenteerd beeld zien.¹³⁸

In het publieke discours worden voortdurend signalen uitgezonden over een trend van toegenomen individualisering, onverschilligheid en risicocalculering en daarmee een afname van de bereidheid tot solidariteit. Sinds de jaren tachtig is er een overgang zichtbaar in de Nederlandse sociale zekerheid naar meer selectiviteit (risico- en premiedifferentiatie) en marktwerking (*opting out*). Een rechtvaardiging hiervoor - en daarmee een beperking van het solidariteitsgehalte - werd naast het positieve effect van marktwerking op de prijs-kwaliteitverhouding gevonden in het vermeende proces van individualisering dat de legitimiteit van solidaire sociale zekerheid ondermijnd zou hebben.¹³⁹ Illustratief voor deze overtuiging is de opvatting van Komter, die schrijft dat er 'een brede consensus bestaat dat de "verticale solidariteit" tussen rijken en armen, zieken en gezonden, jongeren en ouderen, vanaf de jaren tachtig is verminderd'.¹⁴⁰ Het is echter de vraag of zij met consensus doelt op de feitelijke vermindering van het solidariteitsgehalte in de sociale zekerheid sinds de jaren tachtig, dan wel of zij bedoelt dat er consensus bestaat over het feit dat het draagvlak voor solidariteit in de

¹³⁷ Van Oorschot 1997, p. 169.

¹³⁸ Van Oorschot 1998, p. 71-72.

¹³⁹ Van Oorschot 1997, p. 162-163.

¹⁴⁰ Komter et al. 1999, p. 32.

samenleving daadwerkelijk is afgenomen. Voor dat laatste zijn namelijk geen aanwijzingen te vinden in bijvoorbeeld survey-onderzoeken. Er is ook geen automatisch verband tussen individualisering en een afname van solidariteit, gegeven het feit dat de verzorgingsstaat juist opkwam door toedoen van individualiseringstendenzen in de maatschappij. Van Oorschot wijst erop dat onderzoeken naar de publieke opinie in Nederland uitwijzen dat er voor zowel solidariteit als collectiviteit een breed draagvlak aanwezig is en dat men een geprivatiseerd stelsel vooralsnog afwijst. Daarnaast blijkt echter dat 'de Nederlandse burger niet alleen kiest voor solidariteit en collectiviteit, maar dat hij of zij ook nadrukkelijk van mening is dat uitkeringsgerechtigden een zware plicht hebben om er daadwerkelijk naar te streven geen gebruik meer te hoeven maken van de voorzieningen die er zijn. Met andere woorden, de solidariteit is voorwaardelijk'.¹⁴¹ Ook vijftientig jaar onderzoek door het SCP heeft aangetoond dat 'er niet kan worden gesproken van een vermindering van onderling hulpbetoon, bij voorbeeld tot uiting komend in het verrichten van vrijwilligerswerk, en evenmin is er sprake van een afname van solidariteit tussen burgers, gemeten aan de hand van de opinies van burgers over de noodzaak, reikwijdte en hoogte van collectieve arrangementen'.¹⁴²

In dit licht is ook de opmerking van Moene interessant. Hij maakt onderscheid tussen *opting out alone* en het inkrimpen van de welvaartsstaat voor iedereen. Bij *opting out* gaat het om puur eigenbelang en dit heeft in de ogen van mensen maar een beperkte sociale impact. Het inkrimpen van de welvaartsstaat heeft echter belangrijke sociale consequenties. Bij de mogelijkheid voor het inkrimpen van de welvaartsstaat nemen mensen ook preferenties op het gebied van rechtvaardigheid en gelijkheid in beschouwing. Op grond van deze preferenties is een meerderheid van respondenten gekant tegen het inkrimpen van de welvaartsstaat, zelfs als ze zelf zouden kunnen uitstappen en daarvoor zouden kiezen.¹⁴³

¹⁴¹ Van Oorschot 1997, p. 173-74.

¹⁴² SCP 1998 in: Van der Veen 1999, p. 97.

¹⁴³ Moene in: Boeri et al. 2001, p. 44-45.

4.5 Demografische veranderingen en de afname van het belang van het kostwinnersmodel

Tweede demografische transitie

Een duidelijk gevolg van de-traditionalisering is de aantasting van wat Beck noemt de 'normale biografie', de standaardbiografie. In plaats van deze standaard worden mensen gedwongen dan wel in de gelegenheid gesteld eigen keuzes te maken.¹⁴⁴ Illustratief hiervoor is een aantal belangrijke demografische veranderingen sinds de jaren zestig van de vorige eeuw, zoals een daling van het geboortecijfer, een stijging van de huwelijksleeftijd en een toename van het aantal echtscheidingen en het aantal ongehuwd samenwonenden. Ook het aantal alleenstaanden en kinderlozen neemt toe. De combinatie van deze fenomenen die zich in nagenoeg de gehele westerse wereld voordoen, is door Van de Kaa vertaald in de theorie van de 'tweede demografische transitie'.¹⁴⁵

Enkele cijfers kunnen het voorgaande verduidelijken. In Nederland daalde het geboortecijfer van 3,1 in 1950 tot 1,5 in 1985, waarna het weer licht steeg tot 1,7 in 2002.¹⁴⁶ Met name op jonge leeftijd wordt tegenwoordig minder vaak samengewoond (al dan niet gehuwd). Van de vrouwen geboren in de eerste helft van de jaren vijftig woonde op 23-jarige leeftijd driekwart samen (of had op die leeftijd al samengewoond), tegen nauwelijks zes op de tien vrouwen geboren in de eerste helft van de jaren zeventig. Het percentage mensen dat ooit gaat samenwonen met een partner is echter vrijwel gelijk gebleven. Het bedraagt zowel voor vrouwen geboren begin jaren vijftig als voor vrouwen geboren begin jaren zestig zo'n 95%. Van de vrouwen die in de periode 1970-1974 trouwden en in de tweede helft van de twintig waren, had ongeveer 30% voor het huwelijk samengewoond, tegen ongeveer 90% van de vrouwen die trouwden in de

¹⁴⁴ Beck & Beck-Gernsheim 1993 in: Beck 2002, p. 88.

¹⁴⁵ Van de Kaa 1994. De eerste demografische transitie, die plaatsvond grofweg tussen 1880 en 1965, is de overgang van een situatie met hoge sterfte en hoge vruchtbaarheid naar een situatie met lage sterfte en lage vruchtbaarheid (waarbij overigens het aantal geboorten wel het aantal sterftes overtrof, zodat er sprake was van bevolkingsgroei).

¹⁴⁶ CBS 2003.

periode 1995-1997.¹⁴⁷ Het aantal scheidingen steeg van 12,1 per honderd huwelijken in 1971 naar 34,4 in 2002. Het aantal alleenstaanden steeg van 513.000 in 1965 tot 2.389.000 in 2003.¹⁴⁸ De toename van het aantal alleenstaanden is toe te schrijven aan een aantal ontwikkelingen. In de eerste plaats het gestegen aantal jongeren dat na het verlaten van het ouderlijk huis een tijd alleen woont. In de tweede plaats het gestegen aantal mensen dat na het ontbinden van een huwelijk of relatie alleen woont en in de derde plaats het aantal weduwen, aangezien vrouwen gemiddeld langer leven dan mannen en veel vrouwen trouwen met een oudere man. Ook het aantal paren zonder kinderen groeide sterk. Onder vrouwen geboren tussen 1931 en 1940 was het percentage kinderloze vrouwen gedaald tot onder de 11%. Daarna begon dit percentage weer te stijgen en het CBS gaat ervan uit dat uiteindelijk zo'n 20% van de cohorten geboren sinds de jaren zestig kinderloos zal blijven. Vooral hoogopgeleide vrouwen blijven vaak kinderloos.¹⁴⁹

Veranderende arbeid- en zorgpatronen

In de jaren vijftig van de vorige eeuw was de Nederlandse samenleving nog volledig ingericht volgens het kostwinnersmodel. Het werd als een groot goed ervaren dat gehuwde vrouwen niet buitenshuis werkten, maar de tijd en de financiële ruimte hadden zich geheel aan hun gezin te wijden. Belastingen, sociale zekerheid en ook pensioenregelingen waren erop gericht dit mogelijk te maken.

Het kostwinnersgezin is inmiddels niet langer het dominante huishoudenstype. In 1992 kende nog 42% van de gezinnen een kostwinnerssituatie. In 2002 was dit gedaald tot 30%. Het aantal anderhalfverdieners steeg van 23 naar 36% van de huishoudens. Het aantal huishoudens waar beide partners in voltijd werken steeg minder snel en was in 2002 iets meer dan 5%.¹⁵⁰ Daarnaast is het aantal eenpersoonshuishoudens en het aantal eenouderhuishoudens sterk gestegen.

Gepaard met de demografische veranderingen gaat een van de belangrijkste veranderingen sinds de jaren zestig, te weten: het streven van vrouwen naar

¹⁴⁷ Liefbroer & Dykstra 2001, p. 29-33.

¹⁴⁸ CBS 2003.

¹⁴⁹ Liefbroer & Dykstra 2001, p. 42.

¹⁵⁰ Reemers 2003, CBS 2003.

economische zelfstandigheid. Dit komt tot uitdrukking in een sterk toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. De toename van het aantal echtscheidingen is een extra reden voor vrouwen te gaan werken. Het streven naar financiële onafhankelijkheid is voor veel gescheiden vrouwen eerder een noodzaak dan een vrije keuze.

Hoewel het krijgen van kinderen en het daarom stoppen met werken niet een 'nieuw' risico genoemd kan worden, is het wel nieuw dat het verlies aan inkomen dat hiervan het gevolg is wordt ervaren als een probleem waarvoor een vrouw of man niet automatisch alleen de kosten hoeft te dragen. Bij de verdiscontering van zorg in een stelsel dient onderscheid te worden gemaakt tussen de betaling van de tijd voor zorg en de borging van de socialezekerheidsrisico's die optreden als gevolg van het verrichten van zorgtaken.¹⁵¹ De risico's bestaan niet alleen uit een verlies van inkomen, maar ook uit het verminderen van aanspraken op sociale zekerheid en op pensioenopbouw. Het idee dat ook zorgende vrouwen een eigen inkomen moeten hebben kan worden gezien als een uitvloeisel van de individualisering van de samenleving. Ook het feminisme heeft bijgedragen aan dit idee. Anderzijds wordt het al dan niet hebben van kinderen steeds meer gezien als een eigen keuze waarvoor niet vanzelfsprekend het collectief de financiële verantwoordelijkheid draagt door financiële compensatie voor verlies van inkomen, of door bijvoorbeeld het toekennen van weduwe- en wezenpensioen. In ons omringende landen is het vanzelfsprekend dat in socialezekerheidsstelsels en pensioenstelsels rekening wordt gehouden met werknemers die zorgtaken verrichten, in Nederland bestaat hierover echter geen consensus meer.

Vergrijzing en ontgroening

Na de zogenoemde 'babyboom' vlak na de Tweede Wereldoorlog, die tijdelijk een piek in het aantal geboortes veroorzaakte, is in de periode 1965-1975 in hoog tempo het aantal geboortes afgenomen. Nadien is het op het nieuwe, veel lagere niveau gebleven. Tegelijkertijd bleef de levensverwachting van mensen stijgen. In 1950 was de levensverwachting bij geboorte 70 voor mannen en 73 voor vrouwen. In 2002 was dat

¹⁵¹ Koopmans et al. 2003, p. 153.

gestegen tot 76 voor mannen en 81 voor vrouwen.¹⁵² Daardoor is het probleem van vergrijzing en ontgroening van de samenleving een van de belangrijkste problemen waarvoor Nederland in de komende jaren een oplossing zal moeten zoeken. Volgens het CBS zal de Nederlandse bevolking niet veel meer groeien en in 2020 uitkomen op ruim zeventien miljoen inwoners. Dat aantal blijft ongeveer gelijk tot 2050. De (potentiële) beroepsbevolking – dat zijn de 15-64-jarigen – daarentegen zal dalen. Aan het eind van de twintigste eeuw maakten zij 68% van de totale bevolking uit. Tot 2010 neemt hun aandeel nog verder toe. Daarna zet een daling in; tegen het jaar 2040 hoort ongeveer 60% van de bevolking tot deze groep. Vanaf 2010 gaan de zogenaamde ‘babyboomers’ massaal met pensioen. Het aantal 65-plussers neemt gestaag toe en zal in 2040 ongeveer tweemaal zo groot zijn als in 1998. Uitgedrukt als aandeel van de 15-64-jarigen wordt gesproken van de ‘grijze druk’. In 1998 staan tegenover elke honderd 15-64 jarigen nog ongeveer twintig 65-plussers. In 2040 zijn er 39 ouderen per honderd potentieel economisch actieven. Het jaar 2040 betekent een keerpunt. Hierna is het effect van de babyboom achter de rug en zal de grijze druk licht dalen.¹⁵³

De trend van vergrijzing en ontgroening laat zich niet alleen in Nederland zien. In 2000 was de afhankelijkheidsratio van de 65+-bevolking ten opzichte van de bevolking van 19 tot en met 64 jaar in Nederland 21,9, tegen een EU-15-gemiddelde van 26,7. In 2050 zal dit voor Nederland zijn gestegen tot 44,9 procent, tegen 52,4 procent voor de EU-15 als geheel. Nederland neemt daarmee binnen de EU-15 een middenpositie in. Doordat in Nederland het geboortecijfer pas laat begon te dalen zet de vergrijzing hier iets later in dan in veel andere landen.

Participatie van ouderen

De effecten van de demografische ontwikkeling van vergrijzing en ontgroening worden nog versterkt door het feit dat dit proces wordt begeleid door een trend van vroeger stoppen met werken en het later betreden van de arbeidsmarkt. Dit laatste komt doordat mensen steeds langer een opleiding volgen. Tussen 1950 en 1995 daalde de gemiddelde uittredingsleeftijd voor mannen van 66,4 naar 58,8 jaar. Brachten mannen geboren aan

¹⁵² CBS 2002.

het begin van de twintigste eeuw nog driekwart van hun leven door op de arbeidsmarkt, voor de tussen 1935 en 1938 geboren mannen is dit aandeel gedaald naar 58% van hun leven.¹⁵⁴ Sinds het midden van de jaren negentig lijkt er echter sprake van een kentering. Na een decennialange daling is de neerwaartse trend in de arbeidsparticipatie van ouderen de afgelopen jaren omgebogen in een lichte stijging. De stijging in de arbeidsdeelname komt met name op het conto van een verminderde uitstroom via werkloosheid van werknemers jonger dan zestig jaar.¹⁵⁵ Voor vrouwen geldt echter een heel ander beeld. Hoewel zij ook later toetreden tot de arbeidsmarkt dan vijftig jaar geleden, is hun arbeidsdeelname in alle leeftijdscategorieën gestegen.

De trend eerder te stoppen met werken ontstond aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Deze trend kwam voort uit de grote overschotten op de arbeidsmarkt, waardoor ouderen werden aangespoord ruimte te maken voor jongere generaties op de arbeidsmarkt. Bovendien konden werkgevers via de VUT-regelingen eenvoudig afkomen van relatief dure en minder productieve oudere werknemers. De plekken die door het voortijdig vertrek van oudere werknemers vrij kwamen werden maar mondjesmaat opgevuld door jongeren. Zo bleek bijvoorbeeld uit een studie uit 1986 naar de ervaringen met de VUT op ondernemingsniveau dat door geen van de 130 ondervraagde bedrijven herbezetting van de door vervroegde uittreding vrijgekomen functies als doel werd gezien.¹⁵⁶ Naast uittreden door middel van de VUT werd vaak gebruik gemaakt van de WAO of WW om van oudere werknemers af te komen. Het feit dat werklozen van 57,5 jaar waren vrijgesteld van de sollicitatieplicht is tekenend voor de vanzelfsprekendheid waarmee dit gebeurde.

Hoewel het idee van vervroegd stoppen met werken in eerste instantie weerstand opriep bij werknemers, heeft het in korte tijd zo veel populariteit verworven dat het nu zeer moeilijk blijkt te zijn deze trend weer terug te draaien. Dit heeft deels te maken met toegenomen welvaart, mede als gevolg van het toenemend aantal tweeverdieners. Omdat inkomens een stuk hoger liggen dan enkele decennia geleden kunnen mensen het zich financieel permitteren eerder te stoppen met werken, zelfs wanneer zij hiervoor

¹⁵³ CBS 2003.

¹⁵⁴ Henkens & van n 2002, p. 9.

¹⁵⁵ De Beer 1999 in: Henkens & van n 2002.

¹⁵⁶ Henkens & van n 2002, p. 14.

geen financiële tegemoetkoming ontvangen. Daarnaast heeft het te maken met een veranderende levensstijl van mensen en een ander perspectief op ouder worden. De reclamespotjes van Zwitserleven zijn wat dit betreft veelzeggend. Uit onderzoek van Henkens & van n uit 2002 blijkt dat meer dan 80% van de werknemers niet wil doorwerken tot 65 jaar.¹⁵⁷ De laatste jaren is steeds meer nadruk gekomen op het belang van een leven naast het werken. Nederlanders stoppen niet alleen steeds eerder met werken, steeds meer mensen kiezen ook voor deeltijdwerk, of voor zaken als sabbatsverlof of zorgverlof. Dit soort tendensen kan ook weer worden verklaard vanuit de processen van individualisering en de nadruk op zelfontplooiing.

Tot in de jaren negentig waren er verschillende wegen waarlangs ouderen eerder konden stoppen met werken. Deze wegen worden echter een voor een afgesloten. Zo werd in 1994 de 'ouderenrichtlijn' ingetrokken, op grond waarvan ouderen met voorrang konden worden ontslagen. In de nota 'Werken aan Zekerheid' uit 1996¹⁵⁸ werden verdere voorstellen gedaan voor verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen, zoals maatregelen voor het tegengaan van leeftijdsdiscriminatie en de overgang van eindloon- naar middelloonregelingen, wat demotie van oudere werknemers makkelijker zou maken. Ook wordt het moeilijker via de WAO mensen te laten uittreden. Daarnaast is voor oudere werknemers is een specifieke arbeidskorting ingevoerd. Ook ontvangen werkgevers een korting op de WAO-premie voor werknemers van 58 jaar en ouder. Sinds 1999 is voor werknemers de sollicitatieplicht na 57,5 jaar weer ingevoerd. De belangrijkste maatregel is de omzetting van VUT naar prepensioenregelingen.¹⁵⁹ In 2003 werkte 39% van de ouderen tussen 55 en 65 jaar meer dan twaalf uur per week. In 1993 was dit slechts 24%. Dit was een historisch dieptepunt. De stijging van de arbeidsparticipatie sindsdien is voor een belangrijk deel te danken aan de verhoogde arbeidsparticipatie van oudere (herintredende) vrouwen.¹⁶⁰

Beleidsmakers zijn het erover eens dat een stijging van de arbeidsparticipatie over de hele linie een van de belangrijkste remedies zal zijn voor het opvangen van de gevolgen van de vergrijzing. Het is de vraag hoe een hogere participatie van ouderen op

¹⁵⁷ Henkens & van n 2002, p. 90.

¹⁵⁸ *Kamerstukken II 1996-1997*, 25 010.

¹⁵⁹ Van Riel 2003, p. 79.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II 2003-2004*, 27 046, nr. 5.

de arbeidsmarkt zal kunnen worden bereikt. De laatste jaren is hiernaar een aantal studies verricht, die uitwijzen dat eenvoudige financiële prikkels slechts een van de bepalende factoren zijn.¹⁶¹ Recent onderzoek onder gepensioneerden suggereert dat sociale druk op het werk, de opinie van de partner en de aantrekkelijkheid van het werk invloed hebben op beslissingen rondom vervroegd stoppen met werk.¹⁶² Werktijdsvermindering wordt vaak gezien als een manier om ouderen langer aan de arbeidsmarkt te binden. Of regelingen op dit terrein ook tot een verlenging van arbeidsdeelname zullen leiden is echter zeer de vraag. Werknemers zien de regelingen vooral als mogelijkheid voorafgaand aan het moment dat men volledig kan stoppen alvast meer vrije tijd te hebben. De meeste werknemers maken voordat zij stoppen met werk een overgangperiode door waarbij de balans tussen werken en privé langzaam verschuift. De beroepsrol, het werk, wordt minder belangrijk en men gaat zich meer op de privé-omgeving (partner, familie, vrije tijd) richten.¹⁶³ De beslissing al dan niet te stoppen met werken is in veel gevallen een huishoudensbeslissing waarbij de wensen van de partner een grote rol spelen. Van de werksituatie is vooral de intrinsieke beloning – uitdagend werk – en extrinsieke beloning in termen van waardering door de leidinggevende belangrijk voor de beslissing al dan niet vervroegd uit te treden. Opvallend is dat de werkdruk en flexibiliteit in werktijden een bescheiden rol spelen. Het gevoel van waarde te zijn voor het bedrijf lijkt de belangrijkste stimulans pensionering uit te stellen. De gevoeligheid voor verzoeken vanuit het werk door te werken zijn behoorlijk groot. Dit geldt niet alleen voor academisch geschoolden en managers, maar ook voor lager geschoold personeel.¹⁶⁴ Hoewel het beeld dat in een vergrijzende samenleving het langer doorwerken van ouderen wenselijk zou zijn breed geaccepteerd is, wordt dit niet weerspiegeld in het handelen van individuele werkgevers. Bij hen bestaan nog veel vooroordelen ten opzichte van oudere werknemers, met name wat gebrek aan veranderingsgezindheid betreft, in het bijzonder

¹⁶¹ Zie Henkens & Van Solinge 2002.

¹⁶² Henkens 1998, p. 13.

¹⁶³ Henkens & van n 2002, p. 31.

¹⁶⁴ Henkens & van n 2002, p. 65-66.

met betrekking tot technische vernieuwing. Ouderen worden daarentegen juist positiever beoordeeld waar het gaat om betrouwbaarheid en nauwkeurigheid.¹⁶⁵

Naarmate mensen tijdens hun arbeidsleven meer momenten inlassen waarop zij tijdelijk hun arbeidsparticipatie verminderen, zal dit arbeidsleven (effectief) wel langer moeten duren om de '*life-time* inkomenscapaciteit' op peil te houden. De toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen biedt waarschijnlijk, in uren gemeten, geen afdoende compensatie voor de verminderende arbeidsparticipatie van mannen.¹⁶⁶

Het beeld dat bij werkgevers bestaat van ouderen is dat zij duur zijn en weinig productief. Beelden en feiten over gezondheid en inzetbaarheid van oudere werknemers lijken echter niet met elkaar te stroken. Zo wijzen de feiten uit dat het overgrote deel van de ouderen zeker tot de leeftijd van 65 à 70 jaar lichamelijk en geestelijk gezond aan het werk kan. In de meeste beroepen heeft lichamelijke achteruitgang geen invloed op prestaties en bovendien is veel werk aan te passen aan eventuele lichamelijke beperkingen van ouderen.¹⁶⁷

Niet alleen VUT en prepensioen leiden tot vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt. Het blijft belangrijk in het oog te houden dat nog steeds een substantieel aantal ouderen de arbeidsmarkt verlaat via werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Gezondheid is een belangrijke determinant voor de vraag of iemand blijft doorwerken of niet. Een als slecht ervaren gezondheid kan ook reden zijn met VUT of prepensioen te gaan. Ook de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland is nog steeds laag, zeker in vergelijking met andere Europese landen. Daarnaast betreden jongeren op steeds latere leeftijd de arbeidsmarkt, doordat ze langer onderwijs genieten. Per saldo betekent dit dat het aantal jaren dat iemand actief is op de arbeidsmarkt steeds lager wordt. Dit betekent onder meer dat werknemers minder jaren de tijd hebben voor het opbouwen van pensioen.

Een aanvullende oplossing voor de tekorten op de arbeidsmarkt wordt door sommige beleidsmakers gezocht in het aantrekken van migranten. Tot nu toe is er in Nederland nog nauwelijks concreet beleid voor het werven van arbeidsmigrantten. Het

¹⁶⁵ Visser & Henkens 2002.

¹⁶⁶ Koning et al. 2003, p. 41.

is echter de vraag of dit inderdaad een oplossing zou bieden voor het vergrijzingsvraagstuk. Een recent rapport van het CPB toont aan dat met de migratiepatronen die Nederland in het recente verleden heeft gezien, het niet waarschijnlijk is dat migratie een adequate oplossing zal bieden.¹⁶⁸ Arbeidsmigratie zal op het gebied van pensioenen zijn eigen problemen meebrengen. Migranten zullen namelijk in veel gevallen grote tekorten hebben in hun pensioenopbouw, zowel in de tweede pijler van de collectieve pensioenvoorzieningen, als in de opbouw van AOW. Voor het opbouwen van volledige AOW-aanspraken is het namelijk noodzakelijk dat iemand gedurende vijftig jaar, tussen 15 en 65 jaar, in Nederland heeft gewoond. Tussen 1997 en 2001 is het aantal 65-plussers met een aanvullende bijstandsuitkering gestegen van 14.000 tot 20.000. Deze groep bestaat voor een groot deel uit allochtonen. In de vier grote steden is het aandeel allochtonen in deze groep zelfs meer dan 90%.¹⁶⁹ De groep bestaat voornamelijk uit gastarbeiders die in de jaren zestig en zeventig naar Nederland gekomen zijn, die een AOW-gat hebben en daarnaast nauwelijks pensioen opgebouwd hebben. In aantal neemt deze groep toe van 63 tot 68% van het totale aantal 65-plussers met een bijstandsuitkering.

De vergrijzing van de bevolking zal een van de grootste uitdagingen zijn voor de nabije toekomst, in de eerste plaats voor de economie. Volgens CPB-ramingen uit 2000 zullen de collectieve uitgaven voor AOW, zorg en arbeidsongeschiktheid bij ongewijzigd beleid in 2040 circa 9% van het BBP hoger zijn dan nu het geval is, goeddeels als gevolg van de vergrijzing. Daar staat tegenover dat de gepensioneerden in 2040 ook ongeveer 5% van het BBP meer belasting zullen betalen dan nu het geval is. Dit is mede het gevolg van de fiscale behandeling van pensioenen, waarbij de belastingheffing wordt uitgesteld tot het pensioen feitelijk wordt ontvangen. Per saldo resulteert niettemin nog steeds een aanzienlijke stijging van de budgettaire lasten. Deze lasten komen goeddeels te drukken op een krimpende beroepsbevolking.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2003-2004, 27 046, nr. 5, waarin wordt verwezen naar het rapport *Gezondheid en inzetbaarheid van oudere werknemers, een inventarisatie van beelden, feiten en maatregelen* van TNO Arbeid uit 2003.

¹⁶⁸ Zie ook rapport CPB 2003.

¹⁶⁹ CBS/SZW 2003.

¹⁷⁰ Goudswaard 2002, p. 7.

5 Gevolgen van maatschappelijke transitie voor het tweedepijlerpensioen

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 hebben we een beeld gegeven van maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen decennia die van invloed zijn, of zijn geweest op de inrichting van het pensioengebouw in Nederland. Het zal duidelijk zijn dat veel veranderingen in het pensioenstelsel niet eenduidig zijn toe te schrijven aan één enkel maatschappelijk proces. Daarnaast kosten sommige aanpassingen veel tijd en is de causaliteit tussen gebeurtenissen soms anders dan op het eerste gezicht lijkt. Hoewel soms ontwikkelingen leiden tot een debat over verandering in een bepaalde richting, kunnen er daarnaast *triggers* nodig zijn op een heel ander vlak die er uiteindelijk toe te leiden dat een verandering daadwerkelijk wordt doorgevoerd. In dit hoofdstuk zullen we de belangrijkste ontwikkelingen beschrijven van de laatste jaren binnen de tweede pijler van het pensioengebouw. Voor die ontwikkelingen zullen we kijken in hoeverre zij zijn toe te schrijven aan de in hoofdstuk 4 beschreven maatschappelijke transitie. Alvorens dat te doen, gaan wij eerst, in paragraaf 4.2, in op enkele ontwikkelingen van financiële aard die hun weerslag hebben op de vormgeving van het tweedepijlerpensioen.

Naast een analyse van ontwikkelingen in de tweede pijler in het licht van de maatschappelijke transitie, hebben we gekeken wat de rol is van de verschillende actoren die betrokken zijn bij de besluitvorming rond pensioenregelgeving. Mede op grond van de interviews die we hebben gehouden, hebben we geanalyseerd welke rol de verschillende actoren in de pensioenwereld speelden bij het tot stand komen van de veranderingen. Op sommige punten is het de wetgever die het voortouw neemt. Het principe van gelijke behandeling is hiervan een duidelijk voorbeeld, hoewel het daar met name Europese wetgeving en uitspraken van het Europese Hof waren die de doorslag gaven. Pensioenfondsen ondernamen pas actie toen zij daartoe gedwongen werden. Bij het principe van keuzevrijheid is de situatie anders. Hier zijn het pensioenfondsen, met name de grotere fondsen, die welwillend staan tegenover het idee. Externe factoren, met name de reactie van verzekeraars in de derde pijler, leggen hier de beperkingen op. Hier zijn overigens grote verschillen te zien tussen de fondsen.

Zoals we in paragraaf 5.3 zullen laten zien was een van de eerste aandachtspunten binnen het hedendaagse pensioenstelsel het principe van gelijke behandeling en van de gelijke toegang tot pensioenvoorzieningen. Veel van de nieuwe regelgeving is tot stand gekomen onder druk van Europese regels. De reden dat veel uitsluitingsgronden konden worden aangevochten was dat deze gronden indirecte discriminatie van vrouwen behelsden. Een aantal zaken leidt echter nog steeds tot discussie. Later werden andere vormen van uitsluiting ook geproblematiseerd, toen flexibele arbeid meer gangbaar werd. Een belangrijk deel van de aanpassingen van het pensioenstelsel aan de verschillende vormen van flexibele arbeid is inmiddels voltooid, door regelgeving, of door aanpassing van pensioenregelingen zelf.

Uitsluiting uit pensioenregelingen is overigens niet het enige probleem voor flexibele werknemers. Ook bestaat er behoefte aan meer maatwerk en individuele oplossingen voor het wegwerken en voorkomen van pensioengaten. Daarnaast willen mensen in een individualiserende samenleving steeds meer zelf beslissen. Het probleem bij het doorvoeren van vernieuwingen op dit gebied is dat ze op gespannen voet staan met fundamentele principes van de tweede pijler, zoals de basiselementen van collectiviteit en solidariteit. Hoe dit vorm moet krijgen is het onderwerp van paragraaf 5.4.

Door het aanbieden van individuele pensioenproducten begeven pensioenfondsen zich in het vaarwater van verzekeraars in de derde pijler. Deze spanning vormt het onderwerp van paragraaf 5.5. Met de Wet taakafbakening pensioenfondsen zijn solidariteitscriteria benoemd, waarmee pensioenfondsen zich (deels) kunnen onderscheiden van verzekeraars. Mede door de kans op nieuwe Europese regels met betrekking tot mededinging zijn veel fondsen nog steeds enigszins bezorgd over de toekomst van de tweede pijler.

In paragraaf 5.6 gaat het om een verandering die de laatste jaren in sneltreintempo wordt doorgevoerd, namelijk de overgang van eindloonregelingen naar middelloonregelingen. In sommige gevallen is sprake van een overgang naar beschikbare-premieregelingen. Hoewel het debat hierover al veel langer werd gevoerd en met verschillende argumenten, is de vervanging van eindloonregelingen pas na het instorten van de aandelenbeurzen in veel pensioenregelingen doorgevoerd.

Economische ontwikkelingen beperken in sterke mate de speelruimte van de actoren in de pensioenwereld. De naderende vergrijzing zal zijn weerslag hebben op de economie in het algemeen en het tweedepijlerpensioen in het bijzonder. Daarnaast is Nederland in toenemende mate afhankelijk van Europese ontwikkelingen als gevolg van Nederlandse deelname aan de euro. Er bestaat angst dat sommige landen niet op tijd de nodige aanpassingen zullen maken in hun pensioenstelsel om de kosten van de vergrijzing op te kunnen vangen. Ook de instabiliteit op de aandelenbeurzen heeft geleid tot aanpassing van pensioenbeleid. Dit kan leiden tot conflicten tussen generaties over de vraag wat een rechtvaardige oplossing is. Moeten de pensioenpremies extra worden verhoogd, of is het tijdelijk stopzetten van de indexering van reeds ingegane pensioenen wellicht een beter middel? Deze onderwerpen zijn het thema van paragraaf 5.7. In paragraaf 5.8 ten slotte worden de belangrijkste conclusies uit de hoofdstukken 4 en 5 behandeld.

5.2 Financiële factoren die van invloed zijn op pensioenregelingen

Veel ontwikkelingen in pensioenland kwamen in een stroomversnelling door het instorten van de aandelenmarkt sinds het begin van het nieuwe millennium. Doordat sinds de jaren negentig pensioenfondsen steeds meer waren gaan beleggen in aandelen, in plaats van in zakelijke waarden zoals vastgoed, zijn pensioenfondsen steeds gevoeliger geworden voor schommelingen op de beurzen. Tijdens de beurs hausse van de jaren negentig was dit vanwege de immers stijgende aandelenkoersen en de daarmee gepaard gaande goede financiële positie van pensioenfondsen geen probleem, maar dit veranderde aan het begin van het nieuwe millennium. Sindsdien is de grootste zorg van pensioenfondsen het in de hand houden van de kosten van pensioenregelingen.

Tot ver in de jaren negentig was het zo dat aanpassingen van regelingen, bijvoorbeeld aan nieuwe eisen voor gelijke behandeling of het wettelijke recht op waardeoverdracht, bijna altijd leidden tot een hoger ambitieniveau en een verhoging van de kosten van een regeling. Ook het ombouwen van VUT-regelingen naar prepensioenregelingen leidde niet tot een verslechtering voor deelnemers die vervroegd met pensioen gingen, maar tot een verhoging van het niveau van het

ouderdomspensioen van die deelnemers die wel doorwerkten tot 65 jaar. Dit werd veroorzaakt doordat aanspraken voor prepensioen vaak konden worden uitgeruild tegen een hoger ouderdomspensioen. In de nota Werken aan Zekerheid¹⁷¹ heeft het kabinet zijn gedachten over het toekomstige pensioenstelsel ontvouwd. Mede met het oog op de werkgelegenheid achtte het kabinet het gewenst dat kostenstijgingen in de pensioensfeer worden vermeden en dat de beheersbaarheid van de kosten wordt vergroot. Waar maatschappelijke ontwikkelingen en wensen trendmatig tot (toekomstige) lastenstijgingen zouden kunnen leiden is het gewenst daar kostenverlagende maatregelen tegenover te stellen. Waar individuele ruimte wordt gevraagd ligt het in de rede de collectieve ruimte evenredig te beperken. Aandachtspunt voor de overheid is dan ook in hoeverre wetgeving van invloed kan zijn op versobering in de collectief aanvullende sfeer. Daarnaast acht het kabinet het wenselijk dat meer mogelijkheden in de vrijwillig aanvullende sfeer worden aangeboden.¹⁷² Op grond van de nota Werken aan zekerheid werd in 1997 tussen het kabinet en de Stichting van de Arbeid het 'Convenant inzake de arbeidspensioenen' gesloten, aangaande modernisering, kostenbeheersing en vergroting van de toegankelijkheid van het pensioenstelsel. Evaluatie van het convenant van 1997 vond plaats in 2001.

Het onder controle houden van de kosten is nog belangrijker geworden omdat de risico's voor bedrijven groter zijn geworden als gevolg van de nieuwe internationale boekhoudregels die in 2005 van kracht worden. Deze regels verplichten beursgenoteerde ondernemingen hun pensioenvermogen en pensioenverplichtingen op de balans te zetten, wat kan leiden tot schommelingen in de resultaten. Dit verhoudt zich slecht met de in Nederland heersende gedachte dat werkgever en pensioenfonds twee duidelijk geschieden entiteiten zijn.¹⁷³ Het doel van de boekhoudregels is de waarde van de verplichtingen boven tafel te krijgen. De nieuwe boekhoudregels zullen de pensioenverplichtingen, nu zo'n 450 miljard euro, op marktwaarde becijferen. Dat maakt de verplichtingen gevoeliger voor de markttrente: 1 procentpunt daling van de markttrente verhoogt de verplichtingen met circa 70 miljard euro.¹⁷⁴ Door de nieuwe

¹⁷¹ *Kamerstukken II 1996-1997*, 25 010, nr. 2.

¹⁷² *Kamerstukken II 1996-1997*, 25 014, nr. 1.

¹⁷³ Zie ook hoofdstuk 6.

¹⁷⁴ *Financieel Dagblad* 12 december 2003.

boekhoudregels wordt het uitsmeren van overschotten of tekorten over meerdere jaren niet meer mogelijk.

Het verscherpte toezicht van de Pensioen- en Verzekeringkamer is debet aan de nieuwe houding van werkgevers. Het gevolg hiervan kan zijn dat werkgevers vaker financieel bij zullen moeten springen. Zoals het er nu naar uitziet zal het financieel toetsingskader strenge eisen stellen aan de dekkingsgraad (vermogen ten opzichte van verplichtingen) van pensioenfondsen. In de voorstellen staat dat een fonds altijd voldoende in kas moet hebben om binnen een jaar het fonds te liquideren en het over te dragen aan een verzekeraar. Met name de eis dat er een half procent kans mag zijn dat het pensioenkapitaal aan het eind van dat jaar minder is dan de verplichtingen, drijft volgens pensioendeskundigen de premies enorm op.

5.3 In- en uitsluiting en de bestrijding van de witte vlek

5.3.1 De witte vlek

Een fundamentele discussie in de pensioenwereld betreft de vraag of het aanvaardbaar is dat groepen werknemers geen toegang hebben tot collectieve aanvullende pensioenvoorzieningen. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt het verschijnsel van werknemers die geen pensioen opbouwen de 'witte vlek' genoemd. Witte vlekken hebben verschillende oorzaken: de werkgever heeft geen pensioenvoorziening, bepaalde groepen werknemers, zoals flexibele arbeidskrachten, worden uitgesloten, of er zijn algemene toetredingsdrempels. Al decennialang wordt daarom gepraat over de introductie van een pensioenplicht. In 1983 werd de Pensioenkamer opgericht, die moest bijdragen aan de voorbereiding van wetgeving op dit gebied. In 1985 werd door de Pensioenkamer voor het eerst een officiële studie gedaan naar de omvang van de witte vlek en in 1996 werd deze studie herhaald. Tussen 1985 en 1996 daalde de witte vlek als aandeel van de werkzame beroepsbevolking met de helft. Had in 1985 17,9% van de werknemers tussen de 25 en 65 jaar geen pensioenvoorziening, in 1996 was dit 9,2%. Dit komt met name doordat het aantal werkgevers dat geen pensioenregeling voor de werknemers heeft is gedaald. In 1996

had 78% van de werkgevers een pensioenregeling voor hun werknemers¹⁷⁵. In 2001 was dit zelfs gestegen tot 84% van alle werkgevers.¹⁷⁶ Daarnaast is de uitsluiting van vrouwen afgenomen. Uit het witte-vlekkenonderzoek uit 1985 bleek dat nog 8% van de werknemers zonder pensioenvoorziening was uitgesloten wegens het (gehuwde) vrouw zijn en 15% wegens het te weinig uren werken. Deze uitsluitingen komen in 1996 nauwelijks meer voor. De betekenis van een aantal andere vormen van uitsluiting is toegenomen. Het betreft hier werknemers die (te) kort in dienst zijn, werknemers met een tijdelijk of een oproep-/afroepcontract en werknemers die tot een bepaalde functiegroep behoren. Zij maakten tezamen 48% van de witte vlek in 1996 uit, tegen 7% in 1985. De omvang van de witte vlek is dus sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw afgenomen en haar samenstelling is veranderd.

Er bestond veel weerstand tegen de instelling van een pensioenplicht. In de Pensioennota uit 1991 hanteerde het kabinet het uitgangspunt dat de sociale partners eerstverantwoordelijk zijn voor de pensioenvoorziening, omdat het om een arbeidsvoorwaarde gaat. De rol van de overheid moet ondersteunend, waarborgend en voorwaardenscheppend zijn. Op grond van onderzoeken van de Pensioenkamer werd geconcludeerd dat de dekkinggraad en kwaliteit van aanvullende pensioenvoorzieningen van zodanige kwaliteit waren dat uiteindelijk werd afgezien van een wettelijke pensioenplicht. Ten gevolge van het verwerpen van het idee van pensioenplicht werd in 1994 de Pensioenkamer opgeheven.¹⁷⁷

Mede om de sociale partners te stimuleren de witte vlek te verkleinen werd in 1997 tussen het kabinet en de Stichting van de Arbeid het 'Convenant inzake de arbeidspensioenen' gesloten. Doel van dit convenant was modernisering, kostenbeheersing en vergroting van de toegankelijkheid van het pensioenstelsel te bewerkstelligen. In 2001 is vóór de evaluatie van het convenant een zogenaamde *quick scan* van het witte-vlekkenprobleem uitgevoerd. Deze *quick scan* was echter minder uitgebreid dan de studies uit 1985 en 1996. In het kader van de evaluatie vroeg het kabinet advies aan de SER over de wenselijkheid van een algemene werking van de

¹⁷⁵ Bij 5% van de bedrijven was het onbekend of er een regeling was.

¹⁷⁶ SER rapport 2002, p. 14.

pensioentoezegging. Dit wil zeggen dat geen werknemers mogen worden uitgesloten. Algemene werking gaat minder ver dan een pensioenplicht, omdat werkgevers niet gedwongen worden tot het aanbieden van een pensioenregeling. De algemene werking houdt overigens ook niet in dat alle werknemers van een werkgever dezelfde pensioenregeling zouden moeten krijgen. De werkgever kan de inhoud van de toezegging en de vorm van de pensioentoezegging variëren. Het beginsel van algemene werking zou volgens het kabinet gekoppeld moeten worden aan wettelijke minimumnormen ten aanzien van pensioen. Zonder die minimumnormen zouden werkgevers namelijk vrij makkelijk kunnen komen tot het doen van slechts een symbolische toezegging. Zo zouden ze de franchise zo hoog kunnen maken dat feitelijk niets wordt opgebouwd. De minimumeis zou kunnen bestaan uit een pensioen dat vergelijkbaar is met minimaal 60% middelloon en een franchise op het niveau van het minimumloon, tenzij voor een meerderheid van de werknemers in de bedrijfstak een lagere regeling geldt. In dat geval zou dat de minimumregeling moeten zijn. De SER adviseerde echter negatief op dit voorstel, aangezien volgens hem pensioenregelingen de verantwoordelijkheid moeten blijven van de sociale partners.¹⁷⁸ De SER stelde wel voor in het Burgerlijk Wetboek het procedurevoorschrift op te nemen dat elke individuele arbeidsovereenkomst een pensioenparagraaf kent waarin expliciet wordt vermeld of de werknemer aan een pensioenregeling gaat deelnemen dan wel wordt verwezen naar de van toepassing zijnde pensioenregeling.¹⁷⁹

Ook in 2001 hebben de kamerleden Schimmel (D66) en Depla (PvdA) een wetsvoorstel ingediend voor minimumpensioenen.¹⁸⁰ Dit wetsontwerp is nooit in stemming gebracht. In 2002 gaf staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid echter aan dat hij in de nieuwe Pensioenwet wilde vastleggen dat het dan zittende kabinet in 2006 afhankelijk van de ontwikkelingen ter zake alsnog kan

¹⁷⁷ Hoekstra 1999, p. 132, Lutjens 1999, p. 66, PIVOT-rapport nr. 6, p. 37. Overigens is de Pensioen- en Verzekeringskamer als de opvolger van de Pensioenkamer te beschouwen. Zie paragraaf 2.3.

¹⁷⁸ SER-advies 2001, p. 155.

¹⁷⁹ Zie art. 7:655 lid 1 onder j BW.

¹⁸⁰ Voorontwerp van voorstel van wet van de leden Depla en Schimmel tot wijziging van het burgerlijk wetboek en de pensioen- en spaarfondsenwet in verband met het opnemen van voorschriften betreffende het voorzien in een minimale pensioenregeling ten behoeve van elke werknemer (Wet minimumpensioen), Den Haag, april 2001.

besluiten uitsluiting van pensioenregelingen wettelijk te verbieden.¹⁸¹ In 2004 heeft staatssecretaris Rutte herhaald dat indien een halvering van de witte vlek niet zou worden bereikt, hij over zou willen gaan tot het opleggen van algemene werking van pensioenregelingen.¹⁸²

Wat de witte vlek betreft: volgens een uit 2002 daterend SER-rapport zijn het vooral kleinere bedrijven die geen ouderdomspensioenvoorziening voor hun werknemers kennen. Bedrijven met vijftig werknemers of meer hebben vrijwel allemaal een pensioenregeling. Naast kleine bedrijven zijn het veelal bedrijven die korter dan vier jaar bestaan die geen pensioenregeling hebben. Er is zeker een samenhang tussen deze twee: jonge bedrijven zijn immers relatief vaak ook kleine bedrijven. Bedrijfstakingen waar een relatief groot aandeel werkgevers geen pensioenvoorziening kent, zijn de zakelijke dienstverlening (39%) en de bedrijfstak cultuur, recreatie en overige dienstverlening (30%). Buiten deze bedrijfstakken kennen de meeste werkgevers die onder een CAO vallen een pensioenvoorziening (90%), terwijl dit voor werkgevers zonder CAO slechts in 67% van de gevallen geldt.¹⁸³

Zoals Kraamwinkel opmerkt, geeft het feit dat het voornamelijk kleine bedrijven zijn die geen pensioenvoorziening hebben en dat de omvang van het bedrijf wordt aangemerkt als oorzaak, het belang aan van bedrijfstakpensioenregelingen.¹⁸⁴ Uit het feit dat het naast kleine bedrijven vaak nieuwe bedrijven zijn die geen pensioenregeling hebben, valt af te leiden dat voor bedrijven een pensioenregeling als een zekere luxe wordt beschouwd: het behoort niet tot de noodzakelijkste onderwerpen die een werkgever dient te regelen. Een zwaarwegende reden voor het kabinet voor het handhaven van de verplichtstelling voor deelname in bedrijfstakpensioenfondsen is dan ook het tegengaan van witte vlekken.¹⁸⁵

5.3.2 Uitsluiting van vrouwen

¹⁸¹ Persbericht ministerie van SZW, 27 maart 2002.

¹⁸² *Kamerstukken II* 2003-2004, 28 294 nr. 5.

¹⁸³ SER-rapport 2002, p. 14-17.

¹⁸⁴ Kraamwinkel 1999, p. 129.

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 2000-2001, 26 537, nr. 4.

Het witte-vlekkenprobleem wordt vaak gepresenteerd als een probleem dat specifiek vrouwen treft. Door allerlei juridische reparaties van de PSW, niet in de laatste plaats onder invloed van Europese regelgeving op het gebied van gelijke behandeling, is deze voorstelling van zaken echter niet langer meer te rechtvaardigen. De gronden waarop vrouwen werden uitgesloten waren echter de eerste uitsluitingsgronden die wettelijk werden aangepakt.

Artikel 119 (thans 141) van het EG-verdrag schreef de lidstaten al in 1957 het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor. Onder beloning in de zin van artikel 119 wordt niet alleen verstaan het gewone loon, maar tevens alle overige voordelen in geld of natura die de werknemer van de werkgever uit hoofde van de dienstbetrekking ontvangt. Het is belangrijk aan te tekenen dat in 1957 nog nauwelijks maatschappelijk draagvlak bestond voor gelijke beloning van mannen en vrouwen. In de jaren vijftig was in Nederland de verzorgingsgedachte nog het leidende principe bij de totstandkoming van pensioenregelingen. Het Nederlandse pensioengebouw was nog zo ingericht dat het gezinnen met een kostwinner bevoordeelde boven gezinnen van tweeverdieners of alleenstaanden. Een voorbeeld van de gerichtheid op het kostwinnersmodel is dat pas op 1 april 1985 gehuwde vrouwen een individueel recht kregen op AOW. Dit gebeurde op grond van de derde EG-richtlijn betreffende de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid. Tot die tijd betaalde de gehuwde man premie voor zijn echtgenote en ontving de gepensioneerde man pensioen voor het gezin. Ook de bedrijfsgebonden regelingen beperkten zich vaak tot mannelijke kostwinners en een weduwepensioen maakte onverbreekelijk onderdeel uit van een pensioenregeling. Voor weduwnaars was daarentegen vaak niet veel geregeld. Vrouwen werden in veel gevallen uitgesloten van deelname in pensioenregelingen. Slechts voor ongehuwde vrouwen bestond de mogelijkheid opgenomen te worden in een pensioenregeling, maar vaak pas vanaf dertigjarige leeftijd. Voor mannen werd daarentegen een toetredingsleeftijd van 25 gehanteerd.¹⁸⁶ Overeenkomstig het kostwinnersstelsel werden ook deeltijders uitgesloten van deelname, of werd voor deeltijders een voltijdsfranchise gerekend, zodat de facto weinig of geen pensioen werd opgebouwd.

¹⁸⁶ Schols-van Oppen & De Lange 2003, p. 32, Hoekstra 1999, p. 132.

In de Defrenne II-uitspraak¹⁸⁷ uit 1976 werd bepaald dat artikel 119 EG-verdrag rechtstreekse werking heeft. Dit wil zeggen dat er een beroep op kan worden gedaan zonder dat de norm van de verdragsbepaling geïmplementeerd is in nationale wetgeving. Ook bepaalde het Europese Hof in dit arrest dat sprake is van horizontale werking, wat wil zeggen dat men zich ook tegenover medeburgers (bijvoorbeeld werkgever of pensioenuitvoerder) op de bepaling kan beroepen. Aan de uitspraak werd geen terugwerkende kracht toegekend. Wanneer pensioen wordt gezien als uitgesteld loon betekent dit dat vrouwen vanaf dat moment niet meer konden worden uitgesloten van deelname in een pensioenregeling. Tot die tijd kwam dit op grote schaal voor. De uitspraak leidde echter niet direct tot het openstellen van pensioenregelingen voor vrouwen. In het Bilka-arrest¹⁸⁸ uit 1986 werd expliciet gesteld dat aanvullende pensioenen vallen onder de reikwijdte van artikel 119 van het EG-verdrag.

In jurisprudentie van het Europese Hof inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen wordt onderscheid op basis van arbeidsduur aangemerkt als indirecte discriminatie op grond van geslacht. Dit is verboden op grond van artikel 119 EG. In het Bilka-arrest werd bepaald dat indirecte discriminatie, in dit geval strengere toelatingseisen tot de pensioenregeling voor deeltijders, niet geoorloofd is. Het Bilka-arrest leidde echter nergens in Europa tot maatregelen om de ongelijke behandeling in pensioenregelingen te beëindigen. Pas met het Barber-arrest van 17 mei 1990¹⁸⁹, dat nogmaals vaststelde dat pensioen kan worden aangemerkt als een beloning als bedoeld in artikel 119 van het EG-verdrag en dat gelijke behandeling van mannen en vrouwen dus geboden is, werden in Europa maatregelen genomen. Daarnaast werd in het Barber-arrest bepaald dat er gelijk behandeld dient te worden per element van de pensioenregeling. Een pakketvergelijking, waarbij voor- en nadelen over en weer gecompenseerd worden, is daarom niet toegestaan. De vraag was echter wat de mate van terugwerkende kracht van de uitspraak zou moeten zijn. In het protocol van Maastricht is vastgelegd dat er voor pensioenen geen terugwerkende kracht zal zijn voor de tijdvakken vóór 17 mei 1990.¹⁹⁰ Het Europese Hof leek in eerste instantie de

¹⁸⁷ HvJEG 8 april 1976, *Jur.* 1976, 455.

¹⁸⁸ HvJEG 13 mei 1986, *Jur.* 1986, 1607.

¹⁸⁹ HvJEG 17 mei 1990, *Jur.* 1990, I, 1889, *NJ* 1992, 436.

¹⁹⁰ Schols-van Oppen & De Lange 2003, p. 36.

interpretatie van het protocol te volgen. In het arrest Fisscher¹⁹¹ uit 1994 kwam het Hof echter tot het oordeel dat de beperking in de tijd zoals aangebracht in het Barber-arrest niet geldt voor het recht op deelname in een pensioenregeling. De richtlijnen wekten namelijk volgens het Hof op geen enkele manier de indruk dat uitsluiting van vrouwen of deeltijders geoorloofd was. Iedere vorm van discriminatie is ongeoorloofd, behalve ten aanzien van actuariële verschillen, pensioenleeftijd en nabestaandenpensioen (dit zijn de uitzonderingen uit de vierde richtlijn betreffende de bovenwettelijke regelingen voor sociale zekerheid).

Om de pensioenschade die is ontstaan door uitsluiting van vrouwen te repareren hebben de sociale partners in 1995 een regeling in het leven geroepen, gefinancierd vanuit het FVP¹⁹², die subsidie verstrekt aan werkgevers of pensioenfondsen die vrijwillig vrouwelijke werknemers een inhaalpensioen geven. Het gaat hierbij om vrouwen die vóór 17 mei 1990 (de datum van het Barber-arrest) vanwege hun geslacht van deelneming aan een pensioenregeling van werkgever of bedrijfstak waren uitgesloten. Op deze manier werd echter slechts een deel van de pensioenschade die vrouwen hebben opgelopen gerepareerd. Bovendien is de regeling vrijwillig en hangt het dus van de werkgever af of een vrouw kan profiteren van de regeling.¹⁹³

Sinds 1994 is het verbod op direct onderscheid op basis van arbeidsduur opgenomen in artikel 2a van de PSW. Het is dus niet meer noodzakelijk te refereren aan indirect onderscheid op basis van geslacht. In artikel 2a van de PSW is ook opgenomen dat voor deeltijders geen volledige franchise berekend mag worden. Daarnaast moeten de overwerkuren van deeltijdwerkers op gelijke wijze met pensioen beloond worden als de uren van voltijdwerkenden. Daarnaast verbiedt de Wet onderscheid arbeidsduur uit 1996 onderscheid op grond van arbeidsduur.¹⁹⁴

Zolang er geen wetgeving was over gelijke behandeling, verschilde de manier waarop pensioenfondsen omgingen met participatie van vrouwen sterk. De houding van

¹⁹¹ HvJEG 28 september 1994, *Jur. I*, 4583

¹⁹² Voorheen Fonds Voorheffing Pensioenverzekering; sinds 1 januari 1999 de Stichting Financiering Voortzetting Pensioenverzekering.

¹⁹³ Dierx en Kraamwinkel 1999, p. 140.

pensioenfondsen werd voor een belangrijk deel bepaald door de samenstelling van het deelnemersbestand van de fondsen. PGGM, dat kan worden aangemerkt als een specifiek vrouwenfonds, heeft al begin jaren tachtig van de vorige eeuw beleid ingezet dat rekening houdt met een tweeverdienersmaatschappij. Aangezien een groot deel van de deelnemers bij PGGM vrouw is, komt de tweeverdienerssituatie bij deelnemers aan dit fonds relatief vaker voor dan bij veel andere fondsen. Om die reden is de franchise laag en is er een toetredingsleeftijd van 15 jaar, zodat ook jongeren pensioen opbouwen. Dit is gunstig voor vrouwen, die vaak na de geboorte van kinderen (tijdelijk) stoppen met werken en die daardoor opbouwjaren missen. Ook is er tijdig een weduwnaarspensioen ingevoerd. Bij BPMT, het pensioenfonds voor de metaalnijverheid, is daarentegen 85% van de deelnemers man. De franchise is hier hoog, omdat tweeverdienerssituaties geacht worden niet vaak voor te komen. De discussie over dergelijke onderwerpen is, voor zover ons in gesprekken is gebleken, binnen dit fonds niet gevoerd. Bij PGGM bouwden deeltijders in het verleden geen pensioen op. 'Vrouwen, die vaak in deeltijd werkten, vonden dit veelal geen probleem, omdat zij ervan uitgingen dat hun echtgenoot wel voor pensioen zou zorgen', aldus de directeur van PGGM. Volgens hem is het nog steeds een compliment waard voor de vakbonden, dat die tegen heug en meug vrouwen hebben gedwongen pensioen op te bouwen. 'Vrouwen werkten liever voor de caravan en de gordijnen.' PGGM heeft als een van de weinige fondsen ook met terugwerkende kracht tot 1976 pensioenpremie betaald voor in het verleden uitgesloten vrouwen. Ook de directeur van het pensioenfonds voor horeca en catering onderkent het probleem van vrouwen die zich niet interesseren voor hun pensioen:

'Hoe je het ook wendt of keert, in deze branche zitten nog steeds veel vrouwen die ervan uitgaan dat hun man wel voor het pensioen zorgt. Dat geldt ook voor de verblijfsrecreatie. In 1999 werd daar een pensioenregeling geïntroduceerd. Daarbij was het echt nodig tegen vrouwen aan te praten dat het nut had pensioen op te bouwen. Die vrouwen waren voor een deel al wat ouder en dachten dat ze toch niet veel meer konden opbouwen.'

¹⁹⁴ Schols-van Oppen & De Lange 2003, p.108-110. Zie art. 7:648 BW.

Deze directeur schat in dat als de verplichtstelling of de verplichte deelname zou worden afgeschaft, er een enorme toename zou zijn van de witte vlek. Veel ondernemers zouden dan geen pensioen meer aanbieden en werknemers zouden daar niet eens tegen protesteren.

5.3.3 Andere vormen van uitsluiting en ongelijke behandeling

Het streven naar gelijke behandeling in pensioenregelingen had in eerste instantie voornamelijk betrekking op gelijke behandeling van vrouwen, hetzij direct, hetzij indirect. Pas later werden ook andere vormen van onderscheid geïdentificeerd. Deze nieuwe vormen van onderscheid werden relevant toen de arbeidsmarkt begon te flexibiliseren, steeds meer mensen frequent van werkgever veranderden en deeltijdwerk en andere flexibele arbeidspatronen steeds meer in zwang raakten, mede doordat vrouwen in toenemende mate participeerden op de arbeidsmarkt. Het zijn nu overwegend personen werkzaam in allerlei vormen van flexibel werk die moeite hebben toegang tot een pensioenregeling te krijgen. Feitelijk worden vrouwen vaker uitgesloten dan mannen.¹⁹⁵ In 1996 was 65% van de werknemers zonder pensioenregeling vrouw (terwijl slechts 36% van de werknemers tussen de 25 en 65 jaar vrouw is). Anders gesteld: 76% van de vrouwelijke werknemers tussen 25 en 65 had een pensioenregeling tegen 89% van de mannen.¹⁹⁶ In de 'quick scan witte vlekken' van 2001 worden geen nieuwe cijfers gegeven over de verhouding tussen mannen en vrouwen in de witte vlek.

Naast het hanteren van wachttijden of leeftijdsdrempels is een andere vorm van uitsluiting die van freelancers. Bij het pensioenfonds voor de media wordt het feit dat de vele freelancers zijn uitgesloten van deelname aan de pensioenregeling gezien als een probleem. Hoewel zij wel extra betaald krijgen om zelf een pensioen op te kunnen bouwen, zijn zij op de markt duurder uit dan binnen het pensioenfonds.

Uitsluiten van werknemers met een tijdelijk dienstverband

¹⁹⁵ Kraamwinkel 1999, p. 128.

¹⁹⁶ Kraamwinkel 1999, p. 126.

Naast ongelijke behandeling van deeltijders vormt het hanteren van drempel- of wachttijden voor arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd een andere vorm van uitsluiting die flexibele werknemers onevenredig benadeelt. Richtlijn 1999/70/EG verbiedt onderscheid in arbeidsvoorwaarden voor werknemers met een tijdelijk dienstverband.¹⁹⁷ Voorwaarden voor het aanbieden van tijdelijke arbeidsovereenkomsten zijn voor Nederland vastgelegd in art. 7:668a BW. Daarnaast is in de Wet onderscheid tijdelijke arbeidsovereenkomsten uit 2002 vastgelegd dat de werkgever geen onderscheid mag maken ten aanzien van onder andere de arbeidsvoorwaarden tussen werknemers op grond van het al dan niet tijdelijke karakter van de arbeidsovereenkomst.¹⁹⁸ Er is echter nog geen volledige duidelijkheid wat dit betekent voor pensioenregelingen.

Een belangrijke objectieve rechtvaardiging voor het hanteren van drempel- of wachttijden die vaak door werkgevers wordt genoemd zijn de administratieve lasten die verbonden zijn aan soms zeer kleine pensioenen, opgebouwd binnen een dienstverband van korte tijd. Er bestaat echter geen overeenstemming over de vraag wat kan worden aangemerkt als een kort dienstverband. In de nota Werken aan Zekerheid¹⁹⁹ werd een termijn van drie maanden genoemd. In het voorstel voor algemene werking van pensioenregelingen gaf het kabinet ook aan een uitzondering te willen maken voor wachttijden voor mensen die seizoens- of vakantiewerk verrichten om op die manier een te zware belasting van de administratie te voorkomen.²⁰⁰ De parlementaire stukken rond de Wet onderscheid tijdelijke arbeidsovereenkomsten uit 2002 bieden geen aanknopingspunten voor wat als kort dienstverband kan worden aangemerkt. Jurisprudentie zal daarom uitsluitend moeten bieden.²⁰¹

Het aantal actieve deelnemers dat is aangesloten bij fondsen zonder wachttijd voor deelname aan de pensioenregeling is tussen 1996 en 2001 iets toegenomen. Het gebruik van wachttijden waarbij de wachttijd niet meetelt bij de pensioenopbouw is nog verder teruggelopen. Het overgrote deel van de fondsen, waarbij 96,7% van de actieve

¹⁹⁷ Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 1999 betreffende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, *Pb. L* 175/43.

¹⁹⁸ Zie art. 7:649 BW.

¹⁹⁹ *Kamerstukken II* 1996-1997, 25 010, nr. 2.

²⁰⁰ SER-advies 2001, p. 150.

²⁰¹ Schols-van Oppen & De Lange 2003, p. 112-115.

deelnemers is aangesloten, kent geen wachttijd. Bij elkaar betekent dit dat de wachttijd geen probleem vormt voor de pensioenopbouw bij 94,4% van de pensioenfondsen, waarbij 99,8% van de actieve deelnemers is aangesloten. De wachttijd kan echter nog steeds een probleem vormen voor de kleine groep werknemers die regelmatig voor korte tijd werkzaam is of na korte tijd weer van baan verandert. Dit geldt temeer naarmate de wachttijd langer is. Voor zover wachttijden voorkomen in regelingen, zowel niet als wel meetellend bij de pensioenopbouw, is dit voornamelijk in de bedrijfstak zakelijke dienstverlening.²⁰²

Een specifieke groep tijdelijke werknemers vormen de uitzendkrachten. Binnen het kader van de CAO voor uitzendkrachten is in 1999 een bedrijfstakpensioenfonds opgezet voor werkgevers die zijn aangesloten bij de Algemene Bond voor Uitzendondernemingen, genaamd STIPLU. Per 1 januari 2004 is deze pensioenregeling verplicht gesteld voor alle uitzendondernemingen, ondanks bezwaren van reeds functionerende bedrijfstakpensioenfonds wegens overlappende werkingssferen. Ook de brancheorganisatie voor middelgrote en kleinere uitzendbureaus, de NBBU, die haar eigen CAO en haar eigen pensioenfonds heeft (het Bedrijfspensioenfonds Langdurige Uitzendkrachten in het midden- en kleinbedrijf), had bezwaren tegen deze verplichtstelling.²⁰³

Voor deelnemerschap aan deze pensioenregeling is vereist dat de uitzendkracht ten minste 26 weken werkzaam is geweest voor dezelfde uitzendonderneming (de referte-eis). Uitzendkrachten die veranderen van werkgever maar werkzaam blijven binnen het bereik van de verplichtstelling van deze CAO, hoeven niet opnieuw te voldoen aan de 26 weken-eis, maar blijven deelnemer, tenzij sprake is van een onderbreking tussen twee uitzendovereenkomsten van een jaar of langer.

Uitsluiting op grond van leeftijd

Leeftijd is een van de veel voorkomende gronden voor uitsluiting van deelname aan een pensioenregeling. Het hanteren van een leeftijdsgrens is nadelig voor mensen die jong

²⁰² SER-rapport 2001, p. 22.

beginnen met werken en op latere leeftijd (tijdelijk) stoppen met werken of in deeltijd gaan werken. Op 2 december 2000 is in Europees verband echter de kaderrichtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep in werking getreden, op grond waarvan het verbod op grond van leeftijd moet worden opgenomen in de nationale regelgeving.²⁰⁴ Hoewel deze kaderrichtlijn de hantering van een toetredingsleeftijd voor pensioen mogelijk maakt, wordt deze mogelijkheid in het concept voor een nieuwe Pensioenwet beperkt. In het ontwerp voor een nieuwe Pensioenwet is de bepaling opgenomen dat de opbouw begint op 18-jarige leeftijd, of de latere datum van de indiensttreding. Bij een minimumleeftijd van 18 jaar kunnen in ieder geval nog veel vakantiewerkers en scholieren worden uitgesloten. Dit kan echter ook worden opgelost door het hanteren van een wachttijd. De Werkgroep Witte Vlekken (1999) noemt argumenten voor het hanteren van een andere minimumleeftijd. Het argument voor 23 jaar als toegestane minimumleeftijd zou kunnen zijn dat daarmee aangesloten wordt bij de grens voor het minimumloon: er bestaat maatschappelijke consensus over het idee dat vanaf 23 jaar behoefte bestaat aan een volwaardige inkomensbescherming. Daarnaast is bij het pleidooi voor hantering van een minimumleeftijd van 23 jaar aangesloten bij de leeftijdsgrens die in CAO's wordt gehanteerd en bij het werkgelegenheidsargument dat loonkosten stijgen wanneer er pensioen wordt opgebouwd. Een laatste argument is, dat zo bij een opbouw van veertig jaar bereikt wordt dat men met 63 jaar met pensioen kan gaan; dit is een leeftijd die in de praktijk vaak voor pensionering wordt gebruikt.²⁰⁵ Het argument voor een minimumleeftijd van 25 jaar is dat daarmee wordt aangesloten bij de meest gangbare minimumleeftijd in pensioenregelingen. Invoering zal op weinig bezwaren stuiten, maar materieel ook weinig opleveren. Een nadeel van een dergelijke vrij hoge minimumleeftijd is, dat werknemers met weinig opleiding, die op jonge leeftijd beginnen te werken, relatief benadeeld worden vergeleken met werknemers die op latere leeftijd beginnen te werken en dan direct pensioen opbouwen.²⁰⁶

²⁰³ Vgl. Lutjens 1999, p. 59.

²⁰⁴ Schols-van Oppen & De Lange 2003, p. 93.

²⁰⁵ Uiteraard kan de vraag worden gesteld hoe dit zich verhoudt tot de plannen van het kabinet Balkenende II ten aanzien van de fiscale behandeling van het prepensioen.

²⁰⁶ C. van Dijk 2001, p. 67.

Uit het witte-vlekkenonderzoek van 1996 bleek dat 4% van de personen die deel uitmaken van de witte vlek geen pensioenvoorziening had wegens de gehanteerde leeftijdsgrens. Naar aanleiding hiervan gaf de regering aan dat afschaffing of verlaging van de toetredingsleeftijd wenselijk zou zijn. Dit zou als positief effect hebben dat ook latere starters of mensen met onderbroken loopbanen perspectief hebben op het bereiken van volledige pensioenopbouw.²⁰⁷ Het gevolg van het verlagen van de toetredingsleeftijd is wel dat arbeidskrachten boven een pensioenopbouw van veertig jaar kunnen komen. Dat hoeft geen probleem te zijn, aangezien het is toegestaan pensioen op te bouwen tot maximaal 100% van het laatstverdiende salaris. Als maatschappelijk aanvaardbare pensioennorm is echter, deels op historische gronden, gekozen voor 70% van het laatstverdiende loon. Dit levert netto immers een pensioen op dat de gepensioneerde in staat stelt het leefpatroon voort te zetten dat hij of zij gewend was voor pensionering.²⁰⁸

Uit de evaluatie van het convenant inzake arbeidspensioenen van 1997 bleek dat het relatieve aandeel actieve deelnemers (van een bij een pensioenfonds ondergebrachte pensioenregeling) voor wie een toetredingsleeftijd geldt in de periode 1998-2001 aanzienlijk is afgenomen, van 54 naar 31% van het totaal aantal actieve deelnemers. Het aantal fondsen dat geen leeftijdsgrens hanteerde steeg van 15,6% naar 18,8%. Het zijn met name grote fondsen, gemeten naar het aantal actieve deelnemers, die veranderingen hebben doorgevoerd. Sinds het verzamelen van de gegevens op 1 januari 2001 zijn er bovendien nog enkele grote bedrijfstakpensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen die wijzigingen hebben doorgevoerd.²⁰⁹

In de door ons onderzochte pensioenfondsen was op het moment van het onderzoek nog de enige vorm van uitsluiting die op grond van leeftijd. De mate waarin de toetredingsleeftijd binnen deze pensioenfondsen ter discussie staat verschilt. Een belangrijk argument de toetredingsleeftijd niet af te schaffen is het kostenaspect dat er aan vast zit. Dit telt nog extra in eindloonregelingen, omdat jonge mensen weinig verdienen, hetgeen later hoge *backservice*-kosten²¹⁰ meebrengt. Bij PNO-media wordt de

²⁰⁷ Schols-van Oppen & De Lange 2003, p. 103.

²⁰⁸ Rapport Vermeend 2002, p. 59

²⁰⁹ SER-rapport 2001, p. 20-21.

²¹⁰ Zie voor het begrip *backservice* paragraaf 5.7.1.

leeftijdsgrens naast een verwijzing naar het kostenaspect gerechtvaardigd met het argument dat het in de pensioenregeling mogelijk is in 35 jaar een volledig pensioen op te bouwen, waardoor het zelfs vanaf 25 jaar nog mogelijk is op 60-jarige leeftijd een volledig pensioen opgebouwd te hebben. Bovendien is bij de omroep de neiging vroeg te stoppen met werken niet sterk. Daarnaast is de omroep een relatief hoog opgeleide bedrijfstak, wat meebrengt dat mensen niet op jonge leeftijd beginnen te werken. Het aantal mensen dat daadwerkelijk is uitgesloten is daardoor beperkt. Bovendien zijn werknemers wel verzekerd voor arbeidsongeschiktheid en overlijden. De leeftijdsgrens in deze pensioenregeling is deels een overblijfsel uit het verleden, toen er bij de omroep nog een vakvolwassen leeftijd gold van 23 jaar. Ook bij het horecapensioenfonds geldt een leeftijdsgrens van 25 jaar. Van oudsher was ook hier de redenering dat op die manier in veertig jaar een volledig pensioen kon worden opgebouwd. Werknemers hebben recentelijk voor het eerst dit vraagstuk aangesneden. Zij zouden willen dat de toetredingsleeftijd wordt verlaagd. De geïnterviewde deelnemersraadleden achten het echter niet waarschijnlijk dat dit zal gebeuren, vanwege de toename van de pensioenlasten die dit met zich zou brengen. Het idee is dat dit gunstig is voor jonge werknemers, hoewel ze zich dat zelf niet zullen realiseren, aangezien er onder jonge mensen in de horeca uitermate weinig belangstelling is voor pensioen. Bij het verlagen van de toetredingsleeftijd zouden de jeugdlonen voor de werkgever met 2,5% stijgen. Koninklijke Horeca Nederland voelde daar niets voor. Van belang daarbij is dat in de horeca de loonkosten verreweg de belangrijkste kostencomponent zijn en dat men op dit moment met dalende opbrengsten in de horeca te maken heeft.

Uitsluiting op grond van functie

Sommige werkgevers willen een bepaalde groep werknemers door middel van een betere pensioentoezegging aan zich binden, maar vinden het te duur die toezegging voor iedereen te laten gelden. Het is ook mogelijk dat er meer dan één soort pensioentoezegging bestaat binnen een onderneming, of dat de pensioentoezegging beperkt wordt tot een bepaalde groep van personen. Dit vloeit voort uit het gegeven dat binnen een onderneming voor verschillende functies verschillende arbeidsvoorwaarden

gelden, waarvan het pensioen deel uitmaakt. Opvallend is dat de functies die worden uitgesloten vooral thuiswerkers, schoonmakers en administratief personeel betreffen. Dit zijn functies die relatief vaak door vrouwen worden vervuld.

Uit de *quick scan* van 2001 blijkt dat het aantal pensioenregelingen bij pensioenfondsen dat werknemers uitsluit op grond van functie tussen 1998 en 2001 nauwelijks is gewijzigd. De *quick scan* geeft geen inzicht in het aantal werknemers dat daadwerkelijk door dergelijke uitsluitingsgronden wordt getroffen.

Juridisch wordt uitsluiting op deze grond geoorloofd geacht, al is een beroep op Europese en nationale rechtsregels wellicht mogelijk indien feitelijk sprake is van gelijke arbeid die gelijk beloond dient te worden.²¹¹ De Commissie Gelijke Behandeling oordeelde in 1996 dat functierelevant onderscheid slechts is toegestaan indien geen sprake is van verboden discriminatie. Indien echter een functiegroep wordt uitgesloten die overwegend meer vrouwen dan mannen treft, dan kan er volgens de Commissie Gelijke Behandeling sprake zijn van strijd met de Algemene wet gelijke behandeling.²¹²

De hoogte van de franchise als manier om mensen uit te sluiten

Een element in de pensioenregelingen waardoor nog altijd kostwinnersgezinnen worden bevoordeeld, is de franchise. Met franchise wordt bedoeld dat deel van een salaris waarover geen pensioen wordt opgebouwd omdat dat wordt afgedekt door de AOW. Hoe hoger de franchise is, des te meer mensen met een laag inkomen geen extra pensioen opbouwen boven hun AOW. Is er sprake van een middelloonregeling of een beschikbare-premieregeling dan wordt het nadeel van het feit dat men in de eerste jaren een inkomen onder de franchisedrempel had, in latere jaren niet ingelopen en blijven de jaren met het lage aanvangssalaris zonder pensioenopbouw. Hetzelfde is het geval indien een jongere die deelneemt aan een eindloonregeling de dienst verlaat voordat het salaris het drempelbedrag van de franchise overschreden heeft.²¹³

²¹¹ Zie recentelijk HR 30 januari 2004, *JAR* 2004/68.

²¹² Zie over deze uitspraak Van Dijk 2001, p. 55. De genoemde overweging heeft de Commissie overigens vele malen herhaald.

²¹³ Schols-van Oppen 2001, p. 79.

Dit kan worden gezien als een vorm van uitsluiting. In veel pensioenregelingen wordt gerekend met een franchise die gelijk is aan de AOW voor twee gehuwden. Voor alleenstaanden betekent dit dat de franchise die wordt ingehouden hoger is dan het bedrag dat zij aan AOW ontvangen. Voor tweeverdieners geldt dit in nog sterkere mate, omdat bij hen de franchise twee keer wordt ingehouden, terwijl de partners samen AOW ontvangen. Een zelfde problematiek doet zich voor ten aanzien van het pensioenresultaat van de werknemer die door verblijf in het buitenland een aantal jaren AOW-opbouw mist of de migrant die pas op latere leeftijd in Nederland komt wonen. Hoewel gezien vanuit het individu het zo is dat op deze manier geen onderscheid wordt gemaakt in de beloning van gehuwden en alleenstaanden – een onderscheid dat ook de EU verbiedt - betekent een hoge franchise wel dat voor tweeverdieners het behalen van 70% van het laatstverdiende loon in de meeste gevallen onmogelijk is.²¹⁴ Hoe hoger de franchise, des te lager het pensioen uiteindelijk uitpakt. Individueel bijsparen is in dit geval de enige remedie.

In sommige pensioenregelingen werd onderscheid gemaakt tussen gehuwden en ongehuwden wat franchise, pensioenopbouw en deelnemersbijdragen betreft. Het hogere ouderdomspensioen voor de alleenstaande of ongehuwde deelnemer werd geoorloofd geacht omdat de betreffende deelnemer een aanspraak op nabestaandenpensioen miste die zijn gehuwde collega wel had. Op grond van artikel 5, zesde lid, AWGB is dit vanaf 1 januari 2002 niet meer toegestaan.²¹⁵ Vanaf 1 januari 2002 is in artikel 5 van de AWGB opgenomen dat onderscheid naar burgerlijke staat, leefvorm of geslacht in pensioenregelingen alleen nog is toegestaan met betrekking tot het nabestaandenpensioen.

Pensioenfondsen zijn over het algemeen terughoudend met het aanpassen van de franchise. De Pensioennota 1990-1991 stelde echter dat door de gewijzigde samenstelling van de huishoudens een heroverweging van de hoogte van de franchise noodzakelijk is. Dit standpunt is herhaald in een brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 13 december 1999. Ook in het pensioenconvenant dat in 1997 tussen sociale partners en kabinet tot stand kwam, werd overeengekomen dat de

²¹⁴ Waarmee indirect de kostwinner nog immer wordt bevoordeeld.

²¹⁵ Schols-van Oppen & De Lange 2003, p. 80.

franchise op kostwinnersniveau moet worden verlaagd.²¹⁶ Hoewel veel pensioenfondsen hun franchise hebben verlaagd, blijkt uit onderzoek uit 1999 dat in 95% van de gevallen waarin reeds een relatief hoge franchise gold, de franchise in 1998 met 2 tot 4% is verhoogd. Voor 1999 geldt zelfs dat een dergelijke verhoging in 98% van de gevallen werd doorgevoerd. Een andere trend is de ontkoppeling van franchise en AOW. Wanneer van ontkoppeling sprake is wordt bij de vormgeving van een pensioenregeling in de aanvraag een franchise vastgesteld. Deze kan afgeleid zijn van de AOW, maar ook van bijvoorbeeld het minimumloon. Nadat de franchise bij de aanvang van de regeling aldus is vastgesteld, volgt de franchise verder niet meer de ontwikkeling van het bedrag waarvan deze is afgeleid, doch een andere ontwikkeling, bijvoorbeeld de algemene loonontwikkeling in het bedrijf of in de bedrijfstak. Omdat de algemene loonsverhogingen doorgaans hoger liggen dan de verhoging van de AOW (of het minimumloon), stijgt de franchise in rap tempo.²¹⁷

De franchises bij de door ons onderzochte pensioenfondsen verschillen sterk. Bij het pensioenfonds voor de horeca en contractcatering bestaat geen franchise. Dat is een bewuste keuze. In de horeca zijn de lonen relatief laag en er werken veel deeltijders en relatief veel vrouwen. Als daar een franchise zou bestaan, die zou zijn afgeleid van de AOW, zou slechts een gering aantal werknemers pensioen opbouwen. In de regeling zoals die er nu is worden relatief lage pensioenen opgebouwd, maar komt wel iedereen aan opbouw toe. Door de lage franchise kunnen mensen met een klein pensioen er na pensionering zelfs in inkomen op vooruit gaan. Het omslagpunt ligt bij een jaarinkomen van ongeveer € 18.000. Daarboven wordt het resultaat drastisch slechter. Een aantal werkgevers biedt echter naast het horecapensioen een aanvullend pensioen aan. PNO-media heeft sinds enige jaren een tamelijk hoge franchise. Dit pensioenfonds rechtvaardigt de hoge franchise echter door te stellen dat het loongebouw in de mediasector ver boven het landelijke gemiddelde zit, waardoor aan de onderkant ervan in ieder geval niet veel mensen worden uitgesloten van het opbouwen van pensioen. Bij het ABP was de franchise hoog, maar er was een toeslag voor de laagste inkomens. Tegen het ABP liep begin 2003 een procedure bij de Commissie Gelijke Behandeling, ingesteld door een vrouw die zich als tweeverdiener benadeeld voelde door de hoge

²¹⁶ Schols-van Oppen 2001.

franchise. De Commissie Gelijke Behandeling oordeelde dat een kostwinnersfranchise inderdaad vrouwen onevenredig benadeelt, omdat vrouwen zelden alleenverdienende kostwinner zijn en daarnaast gemiddeld genomen een lager salaris ontvangen dan mannen.²¹⁸ Bij de werkgevers van het ABP bestaat de neiging de hoge franchise weg te strepen tegen andere arbeidsvoorwaarden in de Ambtenarenwet die juist wel gunstig zijn voor vrouwen, tweeverdieners of lager betaalden: volgens een van de directeurs is de overheid een tamelijk behoudende bedrijfstak en zullen regelingen daarom de neiging hebben kostwinnervriendelijk te zijn.

5.4 Pensioengaten en individuele pensioenkeuzes

5.4.1 Inleiding

Niet iedereen heeft dezelfde opvattingen over wat een adequaat ouderdomspensioen is en hoe dit op te bouwen. Terwijl sommige mensen de mogelijkheid zouden prefereren tijdelijk minder pensioen op te bouwen, omdat er in een bepaalde levensfase minder financiële ruimte is, zouden anderen juist kiezen voor extra pensioenbesparingen om 'pensioengaten' als gevolg van gemiste opbouwjaren te dichten, of om na pensionering genoeg geld te hebben voor het verwezenlijken van plannen. Het duidelijkste onderwerp waar mensen zelf keuzes willen kunnen maken is de leeftijd waarop zij met pensioen gaan en de manier waarop zij daarvoor sparen.

De flexibilisering van arbeid heeft van midden jaren tachtig tot eind jaren negentig een voortdurende stijging gezien, zoals we zagen in hoofdstuk 4. We zagen ook dat bepaalde groepen meer kans hebben op flexibel werk dan anderen. Hoewel een groep flexibele werknemers hiervoor zelf kiest, is een flexibele baan voor velen geen vrije keuze. Laagopgeleiden en vrouwen met kinderen zijn oververtegenwoordigd in flexibele banen. Hoewel veel vormen van uitsluiting van flexibele werknemers van deelname aan een pensioenregeling tegenwoordig niet meer mogelijk zijn, komen sommige vormen van uitsluiting nog steeds voor. Bovendien lopen tijdelijke werknemers meer kans tussen twee banen enige tijd werkloos te zijn, hetgeen

²¹⁷ Schols-van Oppen 2001, p. 76.

pensioengaten tot gevolg heeft. De aanwezigheid van vrouwen in flexibele banen hangt samen met de opkomst van de vrouwenemancipatie en de keuzebiografie. Ook vrouwen zochten nu individuele ontplooiing in betaald werk en wilden financieel onafhankelijk worden. Voor veel vrouwen is dit echter slechts gedeeltelijk gelukt.

De politiek werkt al sinds het midden van de jaren negentig aan beleid om flexibilisering van de pensioenregelingen te bevorderen, om ze beter te laten aansluiten bij flexibele arbeidspatronen. In een brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de nota 'Naar meer marktwerking in de pensioensector: flexibilisering en verplichtstelling'²¹⁹ gaf het kabinet hiervoor maatregelen aan. Binnen verplicht gestelde regelingen zou het voor individuele deelnemers mogelijk moeten zijn zelf de samenstelling van het eigen pensioenpakket (ouderdoms-, nabestaanden- en prepensioen) te bepalen ter grootte van de totale actuariële waarde van het collectief geldende pakket in de regeling. Het kabinet wees daarbij overigens op het feit dat door flexibilisering de schaalvoordelen van een uniforme regeling zullen verminderen, waardoor de directe uitvoeringskosten zullen toenemen. Bovendien achtte het kabinet het wenselijk dat groepssolidariteit behouden blijft. Bij pensioenregelingen met keuzepakketten is dat het geval, maar zijn wel de collectiviteiten kleiner waarbinnen van onderlinge solidariteit sprake is. Het kabinet hoopte met meer flexibilisering tevens het kostenbewustzijn bij deelnemers te doen toenemen.

Een concrete maatregel ter bevordering van keuzemogelijkheden was het beschikbaar stellen van extra fiscale ruimte voor het sparen voor vervroegde uittrekking door middel van prepensioen, of het dichtens van pensioengaten. Veel mensen missen namelijk pensioenopbouwjaren, bijvoorbeeld doordat ze pas op latere leeftijd de arbeidsmarkt hebben betreden, of doordat ze er jaren tussenuit zijn geweest voor bijvoorbeeld het verrichten van zorgtaken. Deze fiscale ruimte is het zogenaamde 'Witteveenkader'. Andere keuzemogelijkheden zijn de uitruil tussen ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen, de mogelijkheden voor deeltijdpensioen en de interne waardeoverdracht tussen pensioen en prepensioen. In de memorie van toelichting bij de Wet fiscale behandeling van pensioenen²²⁰ wordt nog een andere optie

²¹⁸ CGB 2004, nr. 34.

²¹⁹ *Kamerstukken II 1996-1997*, 25 014, nr. 1.

²²⁰ *Kamerstukken II 1997-1998*, 26 020 nr. 3, p. 10.

genoemd, namelijk de mogelijkheid de gelijkmatige periodieke uitkering te laten fluctueren. De achtergrond hiervan is dat mensen verwachten dat zij in de eerste jaren na pensionering meer mogelijkheden wensen te hebben om consumptieve uitgaven te doen dan in latere jaren. Binnen zekere wettelijke grenzen is dit toegestaan. Andere vormen van keuzevrijheid, zoals het zelf bepalen van een streefdoel voor de hoogte van het pensioen, of het inzetten van pensioen voor andere doeleinden, zijn binnen collectieve pensioenregelingen niet mogelijk.

Een belangrijke vraag bij het bieden van keuzemogelijkheden zoals de uitruil tussen ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen, is hoe moet worden omgegaan met actuariële verschillen tussen mannen en vrouwen. Worden mannen en vrouwen gezien als twee afzonderlijke categorieën of als een verzameling van gelijkwaardige individuen? In het geval van bijvoorbeeld pensioenvervroeging of uitruil van nabestaandenpensioen en ouderdomspensioen zou het volgens sommigen onredelijk zijn mannen en vrouwen met gelijke uitkeringen naar huis te sturen. Er bestaat geen overeenstemming in het pensioenveld over de vraag of keuzemodulen (verplicht) tot gelijke uitkeringen dienen te leiden. Hier ligt het probleem met name in het feit dat vrijwillige voorzieningen, als onderdeel van de pensioentoezegging, tot gelijke uitkeringen zullen moeten gaan leiden. Indien een deelnemer zelf kan bepalen of hij op eigen kosten meedoet aan een bepaalde vrijwillige voorziening is de betrokkenheid van de werkgever niet gegarandeerd.²²¹ Ook gehuwde vrouwen kunnen van hun nabestaandenpensioen afzien en zodoende hun pensioen verhogen om vervolgens een nabestaandenverzekering af te sluiten bij een reguliere verzekeraar. Per saldo levert dat soms aanmerkelijke voordelen voor hen op.

Uit de interviews blijkt dat de ondervraagde werknemersvertegenwoordigers voorstander zijn van meer keuzevrijheid voor deelnemers, bijvoorbeeld voor het inzetten van pensioengeld voor andere zaken zoals verlof, terwijl de werkgeversvertegenwoordiging in de pensioenfondsbesturen hier een stuk sceptischer tegenover staat. Zoals een werkgeversvertegenwoordiger het uitdrukte: 'Werkgevers hebben weinig behoefte aan het optuigen van pensioenregelingen als een kerstboom,

²²¹ Hoekstra 1999, p. 134.

zoals de vakbonden dat graag zouden zien.’ Werkgevers zijn eerder geneigd aanvullende regelingen als onnodige kostenposten te zien. Ook bij de directies staat kostenbeheersing vaak voorop. Het is opmerkelijk dat de geïnterviewde vertegenwoordigers van ouderenbonden het moderniseren van regelingen en aandacht voor specifieke vrouwenbelangen wel als een relevant probleem erkennen, hoewel modernisering over het algemeen kosten meebrengt en daardoor niet automatisch in het belang is van de gepensioneerden. Dit contrasteert met het beeld dat vaak wordt geschetst van ouderenbonden als organisaties die worden gedomineerd door oudere mannen met een arbeidsverleden op centrale posities in het bedrijfsleven, die persoonlijk geen voordeel zouden hebben gehad bij aanpassingen van de regelingen. Het is echter niet te verwachten dat zij actief zullen gaan lobbyen voor deze onderwerpen.

5.4.2 Fiscale faciliteiten voor het opvullen van pensioengaten

Mensen lopen steeds vaker pensioengaten op die zij op een later tijdstip zouden willen opvullen. Dit heeft in de politiek tot het besef geleid dat het noodzakelijk is het fiscale regime van pensioenen aan te passen. In 1995 kwam de commissie Witteveen daarom met het advies ‘Fiscale behandeling pensioenen’. Een van de aanbevelingen van de commissie was het bestaande, in de praktijk veelal gehanteerde maximaal op te bouwen pensioen te verhogen, waardoor in 35 jaar een volledig pensioen kan worden opgebouwd, in plaats van in 40 jaar. In de nieuwe Wet fiscale behandeling van pensioenen die op 1 juni 1999 in werking trad, ging het maximale jaarlijkse opbouwpercentage bij eindloon daarom van 1,75% naar 2% per jaar. Hiermee kan in 35 jaar een pensioen van 70% van het eindloon worden opgebouwd. Bij middelloon ging het maximale opbouwpercentage van 2 naar 2,25% per jaar, wat leidt tot een pensioen van 78,75% van het middelloon. Hierdoor ontstaat er voor de steeds grotere groep werknemers die geen 40 jaar werkt meer ruimte een volledig pensioen op te bouwen. Het pensioen kon ingaan op 60-jarige leeftijd. Korter werken - en dus eerder met pensioen gaan dan de fiscaal aanvaardbare pensioenleeftijd van 60 jaar - mocht, maar er moet dan wel ‘actuarieel’ worden gekort. Langer doorwerken na de pensioenleeftijd met

voortgaande opbouw van pensioen was mogelijk tot het bereiken van de 70-jarige leeftijd of tot het bereiken van een opbouw van 100% van het laatst verdiende salaris. Indien iemand dat percentage al voor zijn 70^e bereikt, moet de pensioenuitkering ingaan op het moment dat de 100%-norm wordt bereikt.²²²

Op basis van de Wet op de loonbelasting van 1964 en de PSW konden alleen collectieve verplichte bijdragen aan een pensioenregeling ten laste van het brutoloon worden gebracht. Deze voorwaarde belemmerde de flexibilisering van pensioenregelingen. In flexibele pensioenregelingen worden namelijk veelal modules ingebouwd waaruit de werknemer kan kiezen en waarvoor hij de gehele premie zelf betaalt.²²³ Het wetsvoorstel-Witteveen maakt het mogelijk ook door de werknemers vrijwillig betaalde pensioenpremies in mindering te brengen op het loon. Met deze fiscale facilitering van individueel aanvullend pensioen zien we een geleidelijke verschuiving van collectief pensioen naar individuele pensioenbesparingen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hield vast aan het voornemen van pensioenfondsen te eisen dat vrijwillige modules op solidariteit geënt moeten zijn. De vraag is echter hoe dit met elkaar strookt. 'Goede risico's' zullen er snel achter komen dat deelname in een vrijwillige, maar op solidariteit gebaseerde regeling financieel minder aantrekkelijk is dan een aanvullende pensioenverzekering afsluiten bij een verzekeraar. Doordat zij weggelopen bij het pensioenfonds zal een aanvullende regeling voor de achterblijvers toch duur zijn.

Naast het faciliteren van de trends van flexibilisering en individualisering ging het de commissie Witteveen er ook om de noodzaak van 'excessief gefaciliteerd sparen' te beperken en de betrokkenheid van individuen bij hun oudedagsvoorziening te vergroten. De gedachte ontstond een 'oudedagsplafond' ten behoeve van de fiscale begeleiding van alle mogelijke oudedagsvoorzieningen te formuleren: collectieve pensioenen, lijfrenteverzekeringen, eigen spaarvoorzieningen enzovoort. Alleen diegenen die feitelijk kunnen aantonen dat sprake is van een pensioentekort behielden in de nieuwe Wet fiscale behandeling pensioenen de mogelijkheid lijfrenten af te sluiten ten behoeve van de aanvullende oudedagsvoorziening.

²²² Rapport Vermeend 2002, p. 59.

Op 1 juni 2004 dienden alle pensioenregelingen aan de Wet fiscale behandeling te zijn aangepast. In het Belastingplan 2003 dreigde de ruimte van het Witteveenkader echter weer teniet te worden gedaan. De opbouwpercentages per 1 januari 2003 voor arbeidspensioenen (het Witteveenkader), zouden worden teruggebracht, voor eindloonregelingen van 2 naar 1,75% per jaar en voor middelloonregelingen van 2,25 naar 2% per jaar. Hiertegen ontstond veel protest, omdat veel pensioenfondsen juist kort voordien aanvullende regelingen hadden ontwikkeld. Een belangrijk deel van de hogere opbouw was waarschijnlijk bestemd om pensioengaten te dichten. Het kabinet beweert echter dat de ruime definitie van 'diensttijd' het al mogelijk maakt pensioengaten te dichten. Hier kan tegenover gezet worden dat dit problematisch kan zijn omdat de werknemer die niet-benutte diensttijd moet aantonen en dat zal voor het verleden niet altijd lukken. Bovendien is het tekort aan diensttijd slechts één oorzaak van mogelijke pensioengaten.²²⁴

De meeste fondsen hebben op dit moment al het een en ander geregeld. Bij PGGM en ABP kunnen werknemers zelf hun pensioenleeftijd bepalen, tussen 55 en 65 jaar. Daarnaast zijn er bijspaarregelingen, waar mensen op basis van beschikbare premie kunnen bijsparen. Ook het pensioenfonds voor de metaal en techniek kent mogelijkheden voor bijsparen. Bij PNO-media zijn er mogelijkheden voor *sabbaticals*, waarbij de pensioenopbouw doorgaat en is vrijwillig repareren van pensioengaten mogelijk. In die zin houdt men bij de omroep wel rekening met de behoeften van vrouwen die door hun zorgtaken vaker dan mannen te maken krijgen met een pensioengat.

5.4.3 De gevolgen van verlof voor pensioen

Het afnemen van de dominantie van het kostwinnersmodel heeft geleid tot discussies over recht op en financiering van verschillende vormen van verlof. Een probleem bij het opnemen van verlof is dat tijdens verlof vaak geen volledig pensioen wordt opgebouwd, wat leidt tot lagere pensioenaanspraken. De bekendste vorm van verlof is ouderschapsverlof. Daarnaast bestaat er in de moderne samenleving behoefte aan

²²³ *Kamerstukken II 1997-1998, 26 020, nr. 3, p. 12.*

andere vormen van verlof, zoals studieverlof, zorgverlof en sabbatsverlof. Aangezien vooral vrouwen ouderschapsverlof opnemen is dit een probleem dat met name vrouwen treft.²²⁵ De Stichting van de Arbeid heeft in 1997 aanbevolen de volledige voortzetting van de pensioenopbouw mogelijk te maken tijdens verlof. Haar inschatting was dat de kosten hiervan relatief laag zijn en dus op weinig problemen behoeven te stuiten.²²⁶

De levensfase van de gezinsvorming is in gezinnen de fase waarin de koopkracht het laagst is (niet alleen levert meestal de vrouw werktijd en dus inkomen in, kinderen kosten niet ook geld) en de werkdruk het hoogst. Veel mensen willen de zorg voor kinderen niet geheel uitbesteden, maar tegelijk willen ze hun inkomen niet geheel opgeven. In de memorie van toelichting bij de Wet fiscale behandeling van pensioen werd gesteld: 'in de gevallen waarin van herintreden sprake is, is het gewenst dat alsnog in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden een volledig pensioen kan worden opgebouwd, althans voor zover er in de niet-werkzame periode sprake is geweest van verzorging van kinderen.'²²⁷ Deze periode zou moeten worden gerekend tot de diensttijd, waardoor over die periode pensioen kan worden opgebouwd. In de Wet fiscale behandeling van pensioenen worden die beide begrippen ruim opgevat. Een flexibele arbeidsmarkt vereist een dergelijke ruime opvatting. Mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, vallen ook afspraken die werkgevers en werknemers maken over de diensttijd eronder, zoals de mogelijkheid van langdurig verlof - al dan niet in deeltijd - waarbij het dienstverband in stand wordt gehouden, te weten ouderschapsverlof, zorgverlof en sabbatsverlof. Ook voor bepaalde gevallen van voortzetting van de pensioenopbouw na afloop van de dienstbetrekking biedt de wet de nodige ruimte.

Behalve over het voortzetten van de pensioenopbouw tijdens verlof is nagedacht over het mogelijk maken van andere vormen van flexibiliteit, bijvoorbeeld door het opnemen van een deel van de individuele c.q. aanvullende ouderedagsvoorziening bij werkloosheid, scholing of het verstrekken van zorg. Opgenomen bedragen zouden dan later ook weer teruggestort moeten kunnen worden. Een van de ideeën was dat de extra

²²⁴ Persbericht VB en SOPF, 29 september 2003.

²²⁵ Emancipatieraad 1997, p. 37.

²²⁶ STAR 1997.

²²⁷ *Kamerstukken II 1997-1998*, 26 020, nr. 3, p 12.

ruimte uit het Witteveenkader hiervoor gebruikt zou kunnen worden. Uitgangspunt daarbij is het Witteveenkader intact te laten tot het niveau van een gangbaar pensioen van 70% van het eindloon of 78,75% van het middelloon en het voor pensioenen onbenutte deel aan te wenden voor verlof. Ook Nyfer heeft in een studie de mogelijkheden geschetst voor het uitruilen van ouderdomspensioen en zorgverlof.²²⁸ Dergelijke uitruilregelingen brengen echter hoge kosten mee, aangezien vroeg in de levensloop opgenomen geld niet de tijd heeft om te renderen, zoals pensioenbesparingen dat wel hebben. Het opnemen van slechts een kortdurend verlof zou daarom al grote gevolgen hebben voor het uiteindelijk te behalen pensioenresultaat.

Het CDA heeft in de nota 'De druk van de ketel' uit 2001 een voorstel gepresenteerd voor een stelsel dat het mogelijk maakt tijd en geld te sparen voor uiteenlopende soorten verlof, inclusief prepensioen. Het prepensioen zou in dit plan worden overgeheveld van het pensioenkader naar het spaarloonkader, waardoor het voor meer verschillende verlofvormen kan worden aangewend. In het eerste kabinet-Balkenende werd voortgebouwd op het idee uit de CDA-nota, maar in gewijzigde vorm. In de Basisregeling Levensloop, die bekend kwam te staan als de 'verlofknip', zouden werknemers de mogelijkheid krijgen jaarlijks een nominaal bedrag fiscaal gefaciliteerd te sparen. Daarbovenop zouden zij een bonus krijgen van de overheid bij opname van het verlof. Dit voorstel werd uiteindelijk ingetrokken. Tegelijk met de discussie over de levensloopregeling kwam het eerste kabinet-Balkenende als bezuinigingsmaatregel met plannen fiscaal gefaciliteerd sparen te beperken. Deze maatregel stond haaks op de in het Witteveenkader nagestreefde mogelijkheden voor meer keuzevrijheid en de mogelijkheden bijvoorbeeld pensioengaten te dichten, hetgeen op een zich flexibiliserende arbeidsmarkt voor steeds meer mensen noodzakelijk is. Inmiddels is een nieuw voorstel ingediend voor verlofsparen, waarbij het gespaarde verlof ook kan worden ingezet om eerder te stoppen met werken.²²⁹

De respondenten in onze interviews verschillen sterk van mening aangaande het onderwerp levensloopregelingen. De directeur van het horecapensioenfonds staat niet afwijzend tegenover een rol voor pensioenfondsen bij een levensloopregeling, mits daar

²²⁸ Nyfer 2001.

voorzichtig mee wordt omgegaan en ervoor wordt gezorgd dat mensen niet al hun pensioenbesparingen kwijt raken. 'Bij levensloopregelingen gaat het om inkomen in een tijd dat je inactief bent, dus het ligt wel voor de hand dat pensioenfondsen daar een rol in spelen.' De directeur van het ABP merkt op dat het raar is dat er nog steeds een vaste pensioenleeftijd is van 65 jaar. Je zult volgens hem mensen de ruimte moeten geven eerder of later met pensioen te gaan. Het levensloopverhaal past hier in. Je zou tegelijkertijd moeten uitkijken dat niet te veel pensioengeld wordt gestoken in andere levensfasen dan de pensioenfase, waarvoor het bedoeld is. Prepensioenregelingen moeten worden geïntegreerd in gewone pensioenregelingen. Terwijl de ABP-directeur redelijk positief staat tegenover het idee van een levensloopregeling als onderdeel van een pensioenregeling, zij het onder strikte voorwaarden en beperkingen, is de directeur van PGGM hierover een stuk minder enthousiast:

'Terwijl middeltoon en verplichtstelling nare woorden zijn, is levensloopregeling juist een erg mooi woord. Bovendien is spaarloon een veel mooier instrument. Dat kon je voor alles gebruiken. Pensioen is niet bedoeld voor iets als levensloop. Bovendien is de kern van een kapitaaldekkingssysteem dat geld de tijd moet hebben om te renderen. Als je het dus eerder aanwendt, dan ben je deelnemersjaren kwijt, kost het dus heel veel geld en is het een onzinnige ruil. Het is een *hype* waar niet goed over na wordt gedacht, en bovendien is het, in tegenstelling tot spaarloon, een regeling die alleen voor de *happy few* iets kan betekenen. Jan Modaal is niet in staat op het kruispunt van zijn leven geld te sparen. Het is overigens wel een goed idee te kijken hoe je mensen in die levensfase kan helpen. De verleiding zou dan groot worden pensioen hiervoor aan te wenden, maar dan heb je geen pensioen meer.'

5.4.4 De uitruil van ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen

Het streven naar financiële onafhankelijkheid van mensen en de emancipatie van vrouwen heeft geleid tot een discussie over de noodzaak van nabestaanden- en weduwepensioenen. Bovendien ging het feit dat alleenstaanden verplicht meebetaalden aan de nabestaanden, en weduwepensioenen van werknemers met een partner steeds

²²⁹ Persbericht ministerie van SZW, nr. 04/029, 25 juni 2004.

meer weerstand wekken, omdat dit verplichte solidariteit betekende van alleenstaanden met niet-alleenstaanden. Alleenstaanden pleitten ervoor de kostwinnerssituatie niet langer de standaard te laten zijn.

Sinds 2002 hebben pensioenfondsen de plicht deelnemers de mogelijkheid te bieden hun nabestaandenpensioen uit te ruilen tegen een hoger ouderdomspensioen, in het geval de deelnemer geen partner heeft, of een partner die financieel zelfstandig is. Artikel 2b, waarin deze uitruil is geregeld, is in de PSW terechtgekomen bij de laatste grote wijziging in 1994. Het amendement van het toenmalige D66-kamerlid Groenman past in de individualiseringstrend op het terrein van de aanvullende pensioenregelingen.²³⁰

In theorie kan de keuze worden gemaakt op verschillende momenten. Als een keuze wordt gemaakt op de datum van pensionering, heeft dit 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 tijdens de opbouwfase, terwijl daaraan mogelijkerwijs 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 of haar leefsituatie op latere leeftijd.²³¹

Tevens is er een trend waar te nemen waarbij, in het kader van de modernisering van pensioenregelingen, nabestaandenpensioen niet meer op spaarbasis wordt opgebouwd, maar op risicobasis wordt verzekerd. In geval het nabestaandenpensioen op risicobasis wordt verzekerd, wordt bij beëindiging van het dienstverband geen premievrije aanspraak op nabestaandenpensioen vastgesteld. Dit houdt in dat het recht op uitruil zoals bedoeld in artikel 2b niet meer aan de orde komt (er is immers geen opbouw meer). Mede doordat de op artikel 2b van de PSW gebaseerde ruilmogelijkheid tot een lastenverhoging zal kunnen leiden, wordt door veel fondsen het risico van vooroverlijden slechts op risicobasis verzekerd, waardoor er geen uit te ruilen waarde

²³⁰ Hoekstra 1999, p. 132-133.

²³¹ *Kamerstukken II 1997-1998*, 25 694, nr. 3.

zal zijn voor het nabestaandenpensioen. De premie voor nabestaandenpensioenen kan daardoor in collectieve regelingen laag worden gehouden.

Naast het beperken van de solidariteit is een andere reden voor invoering van de mogelijkheid tot uitruil 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. Om dezelfde reden wordt in veel pensioenregelingen afgesproken het nabestaandenpensioen te versoberen voor in de toekomst op te bouwen rechten. Het ABP heeft bij de versobering van de regeling in 2004 bijvoorbeeld de opbouw van het nabestaandenpensioen gehalveerd van 10/14 naar 5/14 van het ouderdompensioen.

Het uitgangspunt dat een ieder geacht wordt in zijn of haar eigen onderhoud te kunnen voorzien speelt geen rol bij het verlenen van aanspraken op wezenpensioenen.²³² Het doel van artikel 2b PSW is dus het voorkomen van 'te ver doorgeschoten solidariteit': om die reden was het kabinet in 1998 van mening dat het wezenpensioen buiten de reikwijdte van artikel 2b diende te blijven. Bij het verlenen van een aanspraak op wezenpensioenen speelt de burgerlijke staat van de deelnemer in beginsel geen rol. Gelijke behandeling is hier dus geen probleem.

5.4.5 Waardeoverdracht en de rechten van 'slapers'

Een van de gevolgen van het flexibiliseren van arbeid is dat mensen vaker van werkgever en daarmee regelmatig tevens van pensioenfondsen wisselen. In het verleden leidde dit op grote schaal tot pensioenschade vanwege zogenoemde pensioenbreuken. Vanaf 8 juli 1994 hebben individuele werknemers het wettelijke recht op overdracht van de waarde van opgebouwde pensioenaanspraken indien zij van werkgever veranderen, zodat zij het pensioenverlies als gevolg van pensioenbreuk zo veel mogelijk kunnen beperken. Waardeoverdracht is een recht, geen plicht. Uiteindelijk beslist de verzekerde of de waardeoverdracht al dan niet plaatsvindt. Het recht geldt alleen voor dienstverbanden die op of na 8 juli 1994 zijn beëindigd. Als hoofdregel voor waardeoverdracht formuleerde de Stichting van de Arbeid bij haar advies in 1993 dat

²³² *Kamerstukken II 1997-1998, 25 694 nr. 3.*

voldaan zou moeten worden aan de nominale gelijkwaardigheid van de overgedragen pensioenaanspraak. De aldus verkregen aanspraak in de nieuwe pensioenregeling dient te worden behandeld als ware die aanspraak in deze regeling opgebouwd. Als gevolg van de Wet Groenman/Nypels uit 1992 betreffende verplichte indexering van slapers, hebben mensen die pensioenaanspraken hebben opgebouwd bij een pensioenfonds waar ze op dit moment geen actieve deelnemer meer in zijn bovendien dezelfde rechten op koopkrachttoeslagen als gepensioneerden.

Modernisering van pensioenregelingen heeft de laatste jaren geleid tot veel meer variatie in soorten pensioen en dit geeft diverse knelpunten, zoals op het gebied van rekenregels en technische aspecten van pensioenregelingen. Daarnaast constateerde de Stichting van de Arbeid bij een evaluatie van de praktijk van waardeoverdracht in 2003 dat informatieverstrekking over waardeoverdracht aan werknemers nog voor verbetering vatbaar is.²³³ Ook de informatievoorziening over in het verleden opgebouwde pensioenrechten is vaak gebrekkig. Ex-deelnemers aan een pensioenregeling moeten zelf actie ondernemen om hun pensioenrechten te effectueren. In het advies van de commissie Vermeend is daarom het advies opgenomen een centrale databank op te zetten voor niet-opgevraagde pensioenen. Ook de Vereniging voor Bedrijfstakpensioenfonds houdt zich hier mee bezig.

5.5 De verhouding tussen pensioenfonds en verzekeraars

In de vorige paragraaf bespraken we de mogelijkheden voor individuele keuzemogelijkheden binnen pensioenregelingen. Zoals gezegd staan deze mogelijkheden vaak op gespannen voet met het beginsel van solidariteit. Solidariteit is echter, samen met het principe van collectiviteit, wat de tweede pijler onderscheidt van de derde pijler. Pensioenfonds mogen uitsluitend opereren in de tweede pijler. Verzekeraars daarentegen mogen zowel in de tweede als in de derde pijler opereren. Door de uitbreiding van de activiteiten van pensioenfonds kwamen pensioenfonds echter steeds vaker in het vaarwater van verzekeraars terecht. Het werd daarom noodzakelijk duidelijk af te bakenen waarin de tweede pijler zich onderscheidt van de

²³³ STAR 2003.

derde pijler. Aangezien solidariteit hier een kernbegrip is, zullen we in paragraaf 5.5.1. eerst bekijken waaruit de solidariteit in de tweede pijler bestaat.

5.5.1 Solidariteit in de tweede pijler

In de PSW is een aantal solidariteitgenererende voorwaarden vastgelegd. Deze voorwaarden behelzen een verbod op medische keuringen, recht op waardeoverdracht, premievrije aanspraken bij ontslag, verevening van pensioenrechten bij echtscheiding en gelijke behandeling van voltijders en deeltijders. Ook voor verzekeraars die tweedepijlerproducten aanbieden zijn deze voorwaarden van toepassing. Voor bedrijfstakpensioenfondsen, waaraan deelname verplicht kan worden gesteld (zie paragraaf 2.4), geldt nog een andere vorm van solidariteit. Via de voorwaarde van doorsneepremie is sprake van solidariteit tussen werknemers én werkgevers die bij de bedrijfstak zijn aangesloten. Deze vorm van solidariteit tussen ondernemingen binnen een bedrijfstak wordt kruissolidariteit genoemd. Reeds bij het ontstaan van de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (Wet Bpf) in 1949 was de kruissolidariteit een expliciete rechtvaardiging voor verplichtstelling. Zo wordt onderstreept dat de verplichtstelling belangrijk was omdat het hier betrof ‘regelingen die zonder de medewerking van allen niet kunnen slagen’ en wordt het een bedrijfsbelang genoemd dat betrokkenen van ‘een redelijke oudedagsvoorziening genieten’. Verder wordt gesteld dat vooral degenen ‘met de laagste inkomens het meest behoefte hebben aan afwenteling van de zorgen voor de oude dag en van het risico van overlijden c.q. invaliditeit’. Daarnaast bestond het idee dat bedrijven niet mochten concurreren op een sociaal goed. Het idee paste bovendien geheel in de toenmalige ontwikkeling van de bedrijfstakgewijze organisatie van het bedrijfsleven.²³⁴

Uit een studie van de WRR uit 2001 blijkt dat intergenerationele solidariteit zoals die wordt bewerkstelligd binnen de collectiviteit van de tweede pijler welvaartsverhogend is. Dit wil zeggen dat de solidariteit lonend is voor alle deelnemers. De welvaartsverhoging in de vorm van grotere zekerheid over het pensioenresultaat ontstaat door additionele premiebijdragen van actieven wanneer de dekkingsgraad

²³⁴ Lutjens 1999, p. 22-26.

bepaalde waarden onderschrijdt en door het nastreven van vermogensbuffers.²³⁵ Een intergenerationeel solidair collectief biedt voor hetzelfde geld minder risico dan individuele opbouw.²³⁶ De uitkomsten van deze studie rechtvaardigen het voortzetten van de verplichte deelname in pensioenfondsen en de verplichtstelling. In paragraaf 5.7.1. zullen we verder op deze WRR-studie ingaan.

Wat het verbod op medische keuringen betreft valt het volgende op te merken. In de meeste pensioenregelingen bouwen arbeidsongeschikten in de WAO premievrij een pensioen op. Omdat pensioenfondsen niet op gezondheidsrisico selecteren, zullen zij bij het berekenen van de pensioenpremie rekening houden met een 'gemiddelde gezondheid': hierdoor betalen gezonde werknemers relatief te veel en hun minder gezonde collega's, met een hoger WAO-risico, te weinig premie. Bij de pensioenaanpassingen van 2004 zijn veel pensioenfondsen ertoe overgegaan de pensioenopbouw van deelnemers in de WAO te verlagen. Ook de pensioenopbouw voor mensen met een WW-uitkering is beperkt.

5.5.2 De taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars

Discussies omtrent de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars zijn al zo oud als het bestaan van (de verschillen tussen) de instellingen zelf. Verzekeraars vallen bijvoorbeeld niet onder hetzelfde fiscale regime als pensioenfondsen. Hierdoor kunnen pensioenfondsen dezelfde producten aanbieden als verzekeraars tegen een lager tarief, mede door het feit dat zij geen vennootschapsbelasting betalen.²³⁷ Daarnaast is er bij pensioenfondsen, door de verplichtstelling en door verplichte deelname, sprake van een hoge mate van gedwongen winkelnering, hetgeen hun een gegarandeerde marktpositie geeft.²³⁸ Niet alleen het voorgaande wordt door verzekeraars gezien als oneerlijke concurrentie, maar ook bijvoorbeeld het gebruik van adressenbestanden en het koppelen van gegevens door pensioenfondsen. Met name de grote pensioenfondsen ABP en

²³⁵ Scheltema in: WRR-rapport 2001, p. 3.

²³⁶ De Vries in: WRR-rapport 2001, p. 7.

²³⁷ Overigens dienden pensioenfondsen bij het aanbieden van deze producten de wezenskenmerken van collectiviteit en solidariteit te respecteren. Dit heeft tot gevolg dat pensioenfondsen alleen producten tegen doorsneepremie mogen aanbieden.

²³⁸ Lutjens 2000, p. 31-35.

PGGM zijn voortvarend te werk gegaan bij het ontwerpen van individuele producten. Zij zijn hiervoor echter teruggefloten door de rechter.

In bepaalde situaties verhevigen de discussies tussen pensioenfondsen en verzekeraars zich, bijvoorbeeld in de periode van de beurshausse van het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw. Pensioenfondsen beschikten toen over grote overschotten, wat de vraag opriep of een gehele vrijstelling van het betalen van vennootschapsbelasting nog wel gewenst was. Een andere belangrijke aanleiding voor protest was dat pensioenfondsen, gehoor gevend aan de roep om meer flexibilisering en als antwoord op de toenemende variëteit in consumentenvoorkeuren en individualisering, zich gingen begeven op het terrein waarop verzekeraars zich traditioneel begaven: dat van de aanvullende, individuele voorzieningen. Het onderscheid tussen pensioenfondsen en verzekeraars werd altijd gerechtvaardigd met een referentie aan het solidaire karakter van pensioenfondsen. Met het aanbieden van individuele producten dreigde dit solidaire karakter echter te verwateren.

Gelijktijdig met deze ontwikkeling werden Europese regels met betrekking tot mededinging verscherpt. Dit was een extra aanleiding de positie van pensioenfondsen ter discussie te stellen. Het Europese Hof heeft inmiddels uitspraken gedaan over de positie van pensioenfondsen. In de arresten Albany, Brentjens en Drijvende Bokken heeft het Hof in 1999 vastgesteld dat, hoewel pensioenfondsen een economische activiteit verrichten en daarbij concurreren met verzekeringsmaatschappijen, de pensioenfondsen een essentiële sociale functie vervullen in het Nederlandse pensioenstelsel. Overeenkomsten gesloten tussen sociale partners in het kader van collectieve onderhandelingen, bedoeld ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden, vallen wegens hun aard en doel buiten het kartelverbod.²³⁹

Onder pensioenfondsdirecties en -besturen is de invloed van Europa een van de meest gevreesde ontwikkelingen van de laatste jaren. Hoewel het Europese Hof tot nu toe steeds uitspraken heeft gedaan die het bestaansrecht van pensioenfondsen in hun huidige vorm bevestigen, is er angst dat dat in de toekomst ooit zou kunnen veranderen, onder druk van verzekeraars.

²³⁹ HvJEG 21 september 1999.

Het debat tussen pensioenfondsen en verzekeraars leidde uiteindelijk in 2000 tot twee nieuwe wetten; de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds (Wet Bpf 2000), en de Regeling taakafbakening pensioenfondsen van 20 december 2000.

In de nieuwe wet Bpf is het uitgangspunt gehandhaafd dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan bepalen dat een gehele bedrijfstak, waaronder ook begrepen de ongeorganiseerde werkgevers, verplicht is deel te nemen in een bedrijfstakpensioenfonds. De verplichtstelling wordt onder meer gezien als een goed instrument ter bestrijding van witte vlekken.²⁴⁰ Het kabinet achtte de verdergaande solidariteit in de vorm van doorsneepremies noodzakelijk om de beperking van de marktwerking in de tweede pijler, als gevolg van de verplichtstelling, te rechtvaardigen.²⁴¹

Bij het afbakenen van de taken tussen pensioenfondsen en verzekeraars was een belangrijke vraag hoe in het kader van de PSW het begrip 'pensioentoezegging' diende te worden gedefinieerd. De definitie van het begrip pensioentoezegging bepaalt hoeveel ruimte pensioenfondsen hebben om individuele aanvullende pensioenproducten aan te bieden aan hun deelnemers. Een definitie van het begrip pensioentoezegging is bij de wijziging van 1997 opgenomen in de PSW. Volgens deze definitie was sprake van een toezegging omtrent pensioen 'indien een arbeidsverhouding bestaat of heeft bestaan tussen een werkgever en een aan zijn onderneming verbonden persoon en voor zover in deze arbeidsverhouding wordt voorzien in pensioen over de periode waarin de arbeidsverhouding bestaat of over perioden na het einde van de arbeidsverhouding.' De voordien geldende voorwaarde van een werkgeversbijdrage van minimaal 50% verviel hierbij.²⁴² De Stichting van de Arbeid was van mening dat deze definitie te ruim was. Hij zou er toe kunnen leiden dat pensioenfondsen ook individuele pensioenproducten gingen uitvoeren met een individuele premiestelling, die in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg worden afgesproken, waarbij van enige (financiële) betrokkenheid van de werkgever niet of nauwelijks sprake is en waarvan de uitvoering voorheen uitsluitend was voorbehouden aan verzekeraars.²⁴³ Pensioenfondsen

²⁴⁰ *Kamerstukken II 2000-2001*, 26 537, nr. 4.

²⁴¹ *Kamerstukken II 2000-2001*, 26 537, nr. 4, p. 29.

²⁴² *Stcrt.* 22 december 2000, p. 27.

²⁴³ STAR 1998.

ontwierpen dergelijke individuele producten onder meer in het kader van de verruiming van regels voor het opbouwen van aanvullend pensioen in het kader van de Wet fiscale behandeling pensioenen die in 1999 in werking trad. Andere producten bestonden al langer, in de vorm van de WAO-hiaatverzekering, waarvan de premie in de meeste gevallen volledig voor rekening van de werknemers kwam.

In de Regeling taakafbakening pensioenfondsen is bepaald dat pensioenfondsen alleen producten mogen aanbieden in de tweede pijler, waarmee wordt bedoeld pensioenen die voortvloeien uit het arbeidsvoorwaardenoverleg en die derhalve verband houden met een arbeidsverhouding.²⁴⁴ Verzekeraars daarentegen mogen zowel tweede- als derdepijlerproducten aanbieden. Onder derdepijlerproducten worden individuele verzekeringsproducten verstaan die buiten de arbeidsrelatie om tot stand komen. Verder moet bij een pensioenfonds altijd een collectieve basisregeling voorkomen, waaraan deelname voor alle deelnemers in het fonds verplicht is. Op zowel de basisregeling als de aanvullende regelingen zijn de gebruikelijke solidariteitgenererende voorwaarden uit de PSW van toepassing, te weten een verbod op medische keuringen, recht op waardeoverdracht, premievrije aanspraken bij ontslag, verevening van pensioenrechten bij echtscheiding en gelijke behandeling van voltijders en deeltijders.²⁴⁵ Ook voor verzekeraars die tweede pijlerproducten aanbieden zijn deze voorwaarden van toepassing. Voorts worden aan een pensioenfonds enkele eisen gesteld ten aanzien van zowel collectieve basisregeling als de vrijwillige aanvullende producten. Het kabinet spreekt van solidariteitscriteria. Afhankelijk van het aangeboden pensioenproduct zullen pensioenfondsen aan één of meer van deze criteria moeten voldoen. Het gaat om de volgende criteria:

1. De werkgeversbijdrage dient ten minste 10% van de totale kosten van de pensioenregeling te zijn.

²⁴⁴ Er bestaat overigens tussen de ministeries geen overeenstemming over wat onder tweede en wat onder derde pijler moet worden verstaan. Financiën ziet als derde pijler hetgeen mogelijk is via de lijfrentetranches en als tweede pijler alles wat uit de werkgever-werknemerrelatie voortvloeit. Bij Sociale Zaken ziet men alleen alles wat collectief (solidair) is als tweede pijler en wordt ook vrijwillig aanvullend pensioen in de derde pijler geplaatst. Volledig uit het loon gefinancierde vrijwillige aanvullende pensioentoezeggingen worden dus in de derde pijler geplaatst. Zie Van de Griend 1998.

²⁴⁵ *Kamerstukken II 1998-1999, 26 537, nr. 2.*

2. Bij *defined benefit*-regelingen moet sprake zijn van een voor alle deelnemers gelijke procentuele of een gelijke nominale werknemersbijdrage in de premie.
3. De aan een aanvullend pensioenproduct verbonden beleggings- en verzekeringstechnische risico's komen ten laste van het pensioenfonds en kunnen niet worden afgewenteld op de betreffende deelnemers (wel op de collectiviteit van het fonds); dit geldt ook voor de risico's verbonden aan het toeslag- of indexeringsbeleid.
4. Bij *defined contribution*-regelingen dient het aankopen van pensioen plaats te vinden op grond van voor de gehele collectiviteit geldende voorwaarden, met inbegrip van het en toeslag- en indexeringsbeleid, waarbij uitkeringen voor mannen en vrouwen niet op basis van geslacht mogen verschillen.

Het is niet bij al deze criteria duidelijk wat ze met solidariteit te maken hebben. Zo is het de vraag wat de wijze waarop en de mate waarin de premie verdeeld is over werkgever en werknemer te maken heeft met solidariteit. Het is bovendien de vraag of het de taak van een pensioenfonds is zich hier in te verdiepen. Het is meer iets voor het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgevers en werknemers. Wat criterium 2 betreft valt op te merken dat onderscheid tussen mannen en vrouwen reeds niet is toegestaan op grond van rechtspraak van het Europese Hof van Justitie en art. 12c Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Deze regel geldt ook voor verzekeraars. Differentiatie op grond van gezondheid en arbeidsongeschiktheidsrisico is sedert de Wet op de medische keuringen niet meer aan de orde. Leeftijdsonafhankelijke werknemerspremies genereren solidariteit tussen jong en oud. Hoewel de eis van doorsneepremies bij bedrijfstakpensioenfonds past bij de solidariteit die zo kenmerkend is voor verplichte bedrijfstakpensioenfonds, is het de vraag waarom een dergelijke bepaling moet zijn opgenomen in een regeling omtrent taakafbakening. Vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt is dit niet dwingend noodzakelijk. Ook zonder het hanteren van doorsneepremies is de verplichtstelling van pensioenregelingen door het Europese Hof in de arresten van 21 september 1999 (Albany, Brentjens, Drijvende

bokken) niet strijdig geoordeeld met het mededingingsrecht zoals gecodificeerd in art. 81 (85) EG-verdrag.²⁴⁶

5.6 De overgang van eindloonregelingen naar andere regelingen

5.6.1 De overgang van eindloon naar middelloon

Een van de grootste veranderingen die vooral vanaf het nieuwe millennium heeft plaatsgevonden, is de zeer snelle overgang van eindloonregelingen naar middelloonregelingen. De discussie over dit onderwerp is niet nieuw. Van verschillende kanten zijn al jaren lang argumenten aangevoerd voor het invoeren van middelloonregelingen. In de praktijk bleek invoering hiervan echter op veel weerstand te stuiten. Middelloonregelingen zouden beter recht doen aan de solidariteit waarop tweedepijlerpensioenen moeten zijn gebaseerd. De reden dat opeens toch op korte termijn kon worden overgestapt op middelloonregelingen is de noodzaak pensioenregelingen aan te passen aan de verslechterde financiële situatie van pensioenfondsen als gevolg van het instorten van de financiële markten sinds het begin van het millennium.

In 1998 had nog 70,3% van de fondsen een zuivere eindloonregeling of een gematigde eindloonregeling. In 2002 was dit gedaald tot 59,7%, en in 2003 daalde het nog verder, tot 55,9%. Het aantal middelloonregelingen steeg in deze periode van 18% in 1998 naar 22,4% in 2002 en 25,3% in 2003.

Tot in de jaren negentig van de twintigste eeuw werden eindloonregelingen gezien als superieure pensioenregelingen. Tegen eindloonregelingen is echter een aantal belangrijke bezwaren aan te voeren. Zo bevatten eindloonregelingen elementen die vanuit het oogpunt van solidariteit problematisch zijn. Een eerste bezwaar tegen eindloonregelingen is het probleem van de 'omgekeerde' solidariteit. Doordat loonsverhogingen vanwege promotie, via het *backservice*-principe doorwerken in de pensioenopbouw, wordt soms feitelijk een deel van de pensioenuitkeringen betaald door de jongere generaties. Middelloonregelingen kennen een dergelijk omslagelement

²⁴⁶ Lutjens 2000, p. 32-34.

niet. Hierdoor is de verhouding tussen betaalde premie en uitgekeerd pensioen meer in balans dan in een eindloonregeling. Daarnaast is het in een middelloonregeling makkelijker de gevolgen van economische en financiële tegenspoed te verdelen over actieven, gepensioneerden en slapers. De reden daarvoor is dat in geval van financiële tegenslag kan worden besloten ook de pensioenaanspraken van actieve deelnemers niet te indexeren, terwijl bij een eindloonregeling het niet-indexeren alleen gepensioneerden treft. Overigens moet worden aangetekend dat ook de meeste bestaande eindloonregelingen al maatregelen in zich bergen die de grootste uitwassen van deze omgekeerde solidariteit moeten beperken. Zo hebben veel pensioenfondsen 'knipbepalingen'. Knipbepalingen houden in dat grote individuele loonstijgingen niet doorwerken in de pensioenopbouw. Op deze manier kan worden voorkomen dat een grote individuele loonstijging volledig doorwerkt in de *backservice*. Ook kunnen er maatregelen zijn om eindloonregelingen te mitigeren met betrekking tot forse salarisverhogingen vlak voor de pensioendatum. Op deze manier kunnen zogenaamde 'pensioenpromoties' worden voorkomen. Een andere maatregel voor het tegengaan van de 'omgekeerde solidariteit' in eindloonregelingen is het aftoppen van het pensioen door de opbouw te beperken tot een inkomensmaximum. Boven dat maximum zou iemand dan op individuele basis voorzieningen moeten treffen, zonder dat er voor het bedrijf *backservice*-verplichtingen zijn. Dit zijn de zogenaamde combinatieregelingen.

Omdat het gemiddelde loon doorgaans lager is dan het loon aan het eind van de carrière, kan een middelloonregeling worden gezien als een versobering van de pensioenuitkering. Tijdens interviews bleek dat fondsbestuurders ook tegen dit vooroordeel aanliepen. Middelloonregelingen zijn echter niet noodzakelijkerwijs soberder dan eindloonregelingen. Wel is het zo dat het pensioenresultaat anders zal worden verdeeld over de deelnemers. Het uiteindelijk te behalen resultaat hangt af van het opbouwpercentage waarvoor wordt gekozen in een middelloonregeling. In veel regelingen is ernaar gestreefd bij de overgang van eindloon naar middelloon het pensioenresultaat voor de gemiddelde werknemer vergelijkbaar te houden met het resultaat in de eindloonregeling. Naast de negatieve gevolgen van middelloon voor werknemers met een stijl carrièreverloop, kan het ook een negatief effect hebben op de lagere inkomens, indien sprake is van een hoge franchise. In dat geval tellen immers de

jaren waarin zij niet boven de franchisegrens uitkomen niet mee voor de pensioenopbouw. Door de lagere kosten van een middelloonregeling zou de franchise omlaag kunnen, wat met name tweeverdieners, alleenstaanden en mensen met een laag inkomen een beter pensioen zou opleveren. D66 pleitte om die reden al in 1997 voor invoering van middelloonstelsel.²⁴⁷ In de recente aanpassing van pensioenregelingen, onder meer die van het ABP, is dat inderdaad gebeurd. Dit past in het streven naar modernisering van het pensioenstelsel. Volgens Goudswaard sluit een middelloonregeling daarnaast beter aan bij variaties in arbeidslevenslopen. Het eindloon is in die benadering immers maar een momentopname. Degenen die tegen het eind van hun arbeidsleven een stapje terug willen doen, maar nog wel willen blijven werken, ondervinden minder nadeel in geval van een middelloonstelsel.²⁴⁸

Eind jaren tachtig werd het middelloonstelsel van werkgeverszijde vanwege de mogelijke versobering ingebracht als bezuinigingsmaatregel. Dit is een verklaring voor het feit dat het nog steeds een gevoelig onderwerp is bij de vakbonden. Het feit dat de middelloonregeling in eerste instantie een initiatief was van de werkgevers, bedoeld om de pensioenregeling te versoberen, heeft het voor vakbonden lange tijd onmogelijk gemaakt het idee te omarmen, hoewel het vanuit een rechtvaardigheidsgedachte feitelijk beter zou aansluiten bij het vakbondsbeleid dan de eindloonregelingen, waar met name de beter betaalde werknemers met een steil verlopende carrière van konden profiteren. Tijdens een interview met een vakbondsvertegenwoordiger bij het ABP werd ons ook verteld dat een van de redenen is waarom ook vakbonden zich in eerste instantie tegen middelloonregelingen keerden, dat oudere en meer op carrière gerichte werknemers vaker lid zijn van een vakbond. Eindloonregelingen zijn voor hen voordeliger dan voor anderen. Door vrouwen en allochtonen een stem te geven lukte het de AbvaKabo draagvlak te creëren voor de invoering van middelloon. Met alleen oudere mannen zou dat niet gelukt zijn. Den Hartog geeft als alternatieve verklaring voor het feit dat er nog steeds eindloonregelingen zijn, dat bedrijven eindloonregelingen zouden kunnen zien als een manier om werknemers aan zich te binden en ook om werknemers uit te dagen promotie te maken.²⁴⁹ Dit is hetzelfde argument dat gebruikt wordt ten aanzien van

²⁴⁷ NRC *Handelsblad* 11 december 1997.

²⁴⁸ Goudswaard 2002, p. 10.

²⁴⁹ Den Hartog 1999, p. 249-250.

pensioenregelingen die bepaalde functies uitsluiten of ten aanzien van pensioenfondsen met verschillende regelingen voor verschillende functiegroepen.

In de kabinetsnota Werken aan zekerheid uit 1996 werd gepleit voor het invoeren van een middelloonregeling omdat dit een gunstige invloed zou kunnen hebben op de loonkosten. Deze veronderstelling was gebaseerd op een raming van het CPB, dat schatte dat de kosten van een middelloonsysteem op langere termijn circa twintig procent lager zouden zijn dan een eindloonsysteem. Andere voordelen van een overgang naar een middelloonsysteem waren volgens deze nota dat er een meer directe relatie zou zijn tussen betaalde premie en verkregen rechten en dat er dus een eind zou komen aan de omgekeerde solidariteit. Om deze overgang te bewerkstelligen werd overwogen de fiscale facilitering van collectief aanvullende pensioenregelingen te beperken tot zeventig procent van het middelloon. In samenhang met dat voorstel wilde het kabinet ook komen tot een beperking van het maximale niveau van de verplichtstelling tot zeventig procent van het middelloon. Het zou dan wel mogelijk moeten zijn dat een eventueel pensioentekort individueel via het lijfrenteregime aangevuld kan worden.²⁵⁰ Ook de Stichting van de Arbeid sprak haar voorkeur uit voor (gemitigeerde) eindloon- of geïndexeerde middelloonregelingen, eventueel gecombineerd met (deel)componenten volgens het beschikbare-premiesysteem.²⁵¹ Deze aanbeveling werd vastgelegd in het STAR-convenant van 1997 waarin pensioenfondsen werden opgeroepen de pensioenregelingen te moderniseren en de kosten in de hand te houden en daarnaast de bedrijfspensioenen voor meer mensen toegankelijk te maken. In ruil voor dit convenant zag het kabinet toen af van dwingende pensioenwetgeving op het gebied van invoering van middelloon. In de Wet fiscale behandeling van pensioenen van 1999 werd echter niet gerefereerd aan het eerdere idee de fiscale facilitering van de pensioenopbouw te beperken tot zeventig procent van het middelloon. Er werd daarom bepaald dat om het pensioenresultaat in een middelloonregeling overeen te laten komen met het pensioenresultaat dat in een eindloonregeling kan worden bereikt, een maximaal opbouwpercentage van 2% zoals dat bij eindloonregelingen is toegestaan te laag is. Daarom mocht het opbouwpercentage voor middelloonregelingen hoger zijn dan 2%, namelijk 2,25%. Bij de vaststelling van dit pensioenopbouwpercentage is

²⁵⁰ *Kamerstukken II 1996-1997, 25 010, nr. 2.*

rekening gehouden met een loopbaanontwikkeling die in de eerste tien jaren van de arbeidzame periode het sterkst is en daarna geleidelijk minder toeneemt.²⁵²

Bij de evaluatie van het convenant in 2001 kwam men tot de conclusie dat de structurele lasten als gevolg van modernisering van de pensioenregelingen niet waren gestegen, maar daarentegen licht waren gedaald. Er was daarom voor het kabinet geen reden de fiscale behandeling van pensioenen terug te brengen naar middelloonregelingen. Bovendien kennen bijna alle eindloonregelingen al mitigerende maatregelen om de kosten van *backservice* te beperken. Ook het aantal middelloonregelingen met een onvoorwaardelijke indexatie van de opgebouwde aanspraken daalde gedurende de looptijd van het convenant.

Op dit moment zijn zowel kabinet als sociale partners voorstander van middelloonregelingen. Voorwaarde is echter wel dat er voldoende voorlichting is over het te verwachten pensioenresultaat van mensen. Door bijspaarmogelijkheden te bieden kunnen werknemers zelf invloed uitoefenen op de gewenste hoogte van hun pensioen.

De beslissing over te gaan op middelloon heeft bij veel fondsen lang geduurd. Hoewel de argumenten die pleitten voor middelloon, zoals het beter aansluiten bij moderne arbeidspatronen en het beëindigen van de omgekeerde solidariteit al lang erkend werden, waren dit bij veel fondsen geen doorslaggevende argumenten. Pas toen de PVK de fondsen dwong maatregelen te nemen om de dekkingsgraad te herstellen, waren de fondsen bereid hun regeling aan te passen. Als rechtvaardiging voor die aanpassingen gebruikten ze echter wel de oude argumenten. Regelmatig wordt de vraag opgeroepen of solidariteit nog gevraagd kan worden van deelnemers in een moderne, geïndividualiseerde samenleving, bijvoorbeeld vanwege het feit dat solidariteit op gespannen voet staat met flexibiliteit en keuzevrijheid. De solidariteit als zodanig staat bij de door ons ondervraagde fondsen echter niet ter discussie. Misschien is juist het feit dat fondsen zich realiseren dat in een geïndividualiseerde samenleving het principe van solidariteit alleen houdbaar is als de verdelingsmechanismen helder zijn, er de oorzaak van dat het financieren van de pensioenen van de carrièremakers niet langer uit te leggen is. Dit past bij de beloningsgedachte die uitgaat van het idee dat het

²⁵¹ STAR 1997.

ouderdomspensioen een afspiegeling moet zijn van het tijdens de actieve periode verdiende inkomen.²⁵³ Deze gedachte, die in nog sterkere mate is terug te vinden bij *defined benefit*-regelingen, is een uiting van een interpretatie van de individualiseringsgedachte, waarin iedereen verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen inkomen en pensioen.

Bij PNO-media zijn al sinds jaren twee regelingen mogelijk, een eindloonregeling en een middelloonregeling. De middelloonregeling is hier duidelijk bedoeld als een soberder regeling dan de eindloonregeling. De reden dat er een middelloonoptie is, is dat voor veel nieuw aangesloten organisaties, bijvoorbeeld van de commerciële omroepen, de eindloonregeling te duur was. Zo lag in de eindloonregeling de pensioenleeftijd op 60 jaar. Daarom kwam er een middelloonregeling met een pensioenleeftijd van 65 jaar, met partnerpensioen op risicobasis. Ten tijde van het onderzoek werd er wel over gedacht middelloon wat breder te gaan invoeren. Een reden daarvoor is dat flexibele arbeidsrelaties, zeker op latere leeftijd, er beter in geaccommodeerd kunnen worden. Denk hierbij aan het probleem van demotie, dat bij eindloonregelingen veel lastiger door te voeren is.

Bij het horecapensioenfonds bestond tot 1990 geen loongerelateerd pensioen. Deelnemers bouwden een vast bedrag op. In 1990 ging men over op een middelloonregeling. Dit hing enerzijds samen met de financiële ruimte die er was. Anderzijds was toen al de overweging dat in het geval van een eindloonregeling er waarschijnlijk ook een franchise zou zijn gekomen, wat voor veel deelnemers nadelig zou zijn geweest. Uit interviews bleek dat dit breed gedragen wordt. 'In het horecapensioenfonds is men er zich van bewust dat mensen aan de onderkant van het loongebouw profijt hebben van een middelloonregeling. Ongeveer 50% heeft waarschijnlijk profijt van de middelloonregeling.'

Bij PGGM werd ten tijde van het interview eind 2002 gestudeerd op de invoering van een middelloonregeling. Hiervoor waren verschillende argumenten aan te voeren. In ieder geval was de invoering van een middelloonregeling niet in de eerste plaats bedoeld als bezuiniging, aldus een geïnterviewde.

²⁵² *Kamerstukken II 1997-1998, 26 020A.*

²⁵³ Van Vorselen 2000.

‘Het salarisgebouw in de sector gaat veranderen doordat er meer variabele elementen komen, waardoor een eindloonsysteem wat moeizamer werkt. Ten tweede heeft middelloon het voordeel dat wanneer het fonds in de problemen komt en men besluit niet te indexeren, dat niet alleen ten koste van de gepensioneerden gaat. Bij eindloon, als er wordt besloten niet te indexeren, gaat dat alleen ten koste van de gepensioneerden. Dat levert minder op, en bovendien zullen gepensioneerden er tegen protesteren wanneer de *backservice* wel wordt geïndexeerd. Middelloon is dus meer solidair waar het gaat om solidariteit in de indexatie. Verder zal de premie per saldo gelijk blijven. Degene die op late leeftijd carrière maakt, gaat er dan op achteruit, en andere deelnemers gaan erop vooruit. Uit berekeningen blijkt dat de verschillen niet spectaculair zullen zijn.’

Voor het ABP gold een vergelijkbare argumentatie als bij PGGM. Middelloon is iets eerlijker, maar bij ABP zie je over het algemeen weinig steile carrièrepatronen (hoewel dit verschilt tussen de sectoren die deel uitmaken van het ABP). Bovendien zijn er pensioenknippen waardoor te grote salarisstijgingen niet in hun geheel doorwerken in de pensioenopbouw. Dit is bijvoorbeeld bij de nutsbedrijven een punt, omdat daar zeer grote salarisstijgingen waren. Het ABP is per 1 januari 2004 overgegaan naar een middelloonregeling. De directe aanleiding voor de plotselinge besluitvorming was het feit dat de dekkingsgraad van het fonds was gedaald van 122 naar 103 procent, terwijl de PVK een minimale dekkingsgraad eist van 105 procent. In eerste instantie dacht het ABP deze problemen op te kunnen lossen door het verlagen van de indexering, het invoeren van grotere pensioenknippen en een verhoging van de premies.

5.6.2 Beschikbare-premieregelingen (exit van werkgevers?)

Naast de snelle overgang van eindloonregelingen naar middelloonregelingen dient zich de laatste tijd een nieuwe transformatie aan, naar beschikbare-premieregelingen, waarbij het beleggingsrisico volledig bij de deelnemer ligt en niet bij de werkgever. De stijging van het aantal deelnemers dat te maken heeft met beschikbare-premieregelingen is bijzonder snel, van 28.000 in 1998 naar 193.000 in 2003. Ter vergelijking: eindloonregelingen en middelloonregelingen golden in 1998 voor 4,78 miljoen

deelnemers en in 2003 voor 5,55 miljoen deelnemers. Het totale aantal actieve deelnemers steeg tussen 1998 en 2003 van 4,69 miljoen naar 5,75 miljoen. Het aantal fondsen met een beschikbare-premieregeling steeg overigens niet. Dit kan worden verklaard uit het feit dat steeds meer kleine fondsen worden samengevoegd, terwijl enkele grote fondsen zijn overgegaan op een beschikbare-premieregeling.

Aanvankelijk was een belangrijk argument te kiezen voor beschikbare-premieregelingen dat dit type regeling meer ruimte zou bieden voor individuele keuzevrijheid, wat past bij modernisering van het pensioenstelsel.²⁵⁴ Ook zou waardeoverdracht in dit type regeling makkelijker zijn dan in *defined benefit*-regelingen. Bij keuzevrijheid gaat het met name om vrijheid in de manier van beleggen, bijvoorbeeld in de keuze tussen risicovol en minder risicovol beleggen. Bij waardeoverdracht moet worden aangetekend dat de administratiekosten bij een beschikbare-premieregeling vaak hoger zijn dan bij een *defined benefit*-regeling, wat de voordelen van waardeoverdracht deels teniet doet.²⁵⁵

De laatste tijd zijn andere overwegingen, in de sfeer van kostenbeheersing voor de werkgever echter steeds belangrijker geworden als reden over te gaan op een beschikbare-premieregeling. Vanwege de risico's die *defined benefit*-regelingen in een onstabiel beursklimaat in zich herbergen voor werkgevers, beginnen steeds meer ondernemingen te overwegen (gedeeltelijk) over te stappen op een systeem van beschikbare premie, waarbij de risico's worden neergelegd bij de werknemer. Het risico van bedrijven is daarnaast groter geworden als gevolg van de nieuwe internationale boekhoudregels die in 2005 van kracht worden. Als er sprake is van een beschikbare-premieregeling, kan de onderneming in de jaarrekening een pensioenlast verantwoorden die gelijk is aan de in dat jaar betaalde premies. Is er echter sprake van een *defined benefit*-regeling, dan dient de onderneming het positieve of negatieve saldo van de pensioenverplichtingen en het pensioenvermogen in de jaarrekening te

²⁵⁴ Volgens de SER biedt een beschikbare-premieregeling een mogelijkheid tegemoet te komen aan de gesignaleerde behoefte aan individualisering van de pensioenregeling (SER-advies 2001, p. 68).

²⁵⁵ Bijvoorbeeld vanwege verrekening van kosten bij voortijdige beëindiging van deelname in een B-polis (een polis waarbij de werknemer de verzekeringnemer is). Zie De Boer 2001, p. 76. Wanneer sprake is van een C-polis (waarbij de werkgever de verzekeringnemer is), dan kan een werknemer het reeds opgebouwde kapitaal niet zomaar meenemen naar een nieuwe werkgever. Hij zal dan gewoon een verzoek tot waardeoverdracht moeten indienen (De Boer 2001, p. 10).

verwerken. Dat de pensioenverplichtingen en het pensioenvermogen buiten de onderneming gebracht zijn in een zelfstandige juridische entiteit (het pensioenfonds) is hierbij niet van belang.

Het is de vraag hoe de onzekerheid en het risico binnen beschikbare-premieregelingen vallen te rijmen met de centrale doelstelling van de PSW, namelijk het beschermen en zeker stellen van pensioen. De PVK heeft het standpunt ingenomen dat een toezegging met beleggingsvrijheid een toegestane pensioentoezegging is.²⁵⁶ In de aanvraag van het kabinet voor een SER-advies inzake een nieuwe Pensioenwet in 2001 was het kabinet echter van mening dat het de voorkeur verdient dat in de Pensioenwet expliciet een bepaling wordt opgenomen die het toezeggen van een premie ten behoeve van een pensioen koppelt aan een minimum-waarborggarantie. Te denken valt hierbij aan een verplichting dat het uiteindelijk aanwezige kapitaal dat beschikbaar is voor de pensioenuitkering ten minste bestaat uit de som van de door de werkgever en werknemer nominaal ingelegde premies. De SER is echter van mening dat de risico's die zijn verbonden aan een beschikbare-premieregeling beter op een andere manier gemitigeerd kunnen worden dan op de wijze die het kabinet voorstelt. Naast een verlaging van het rendement biedt de nominale garantie die het kabinet voorstelt geen bescherming tegen inflatie. Belangrijker is dat de deelnemers door zowel partijen die bij de regeling betrokken zijn als door de uitvoerders goed op de hoogte moeten worden gebracht van de inhoud, de kosten en de risico's van een regeling.²⁵⁷ Ook de PVK heeft bezwaar tegen het kabinetsvoorstel voor een minimumgarantie. Een dergelijke garantie, zelfs een beperkte garantie, zal de nodige kosten met zich meebrengen in de vorm van een hoge verzekeringspremie. Het rendement voor deelnemers zal daardoor lager uitvallen.²⁵⁸

De Stichting van de Arbeid gaf als aanbeveling beschikbare-premieregelingen slechts als deelcomponenten in aanvulling op eindloon- of middelloonregelingen toe te passen.²⁵⁹ Het aantal zuivere beschikbare-premieregelingen is inderdaad nog steeds laag. Meer voorkomend zijn de combinatieregelingen, waarin de opbouw van een

²⁵⁶ PVK-notitie *Pensioentoezegging met beleggingsvrijheid voor de werknemer*, 9 maart 2001.

²⁵⁷ SER-advies 2001, p. 69-71.

²⁵⁸ PVK-notitie *Pensioentoezegging met beleggingsvrijheid voor de werknemer*, 9 maart 2001.

²⁵⁹ STAR 2001 in: Rapport Vermeend 2002.

defined benefit-pensioen wordt beperkt tot een inkomensmaximum. Boven dat maximum zou iemand dan op individuele basis voorzieningen moeten treffen, zonder dat er voor het bedrijf *backservice*-verplichtingen zijn. Dit zijn de zogenaamde combinatieregelingen. In deze regelingen is zowel het verzorgingsprincipe van het pensioenstelsel gewaarborgd, waardoor een minimumpensioen is gegarandeerd, als de mogelijkheid individuele keuzes te maken wel of niet bij te sparen voor extra pensioen.

Naast het feit dat alle risico's bij de werknemer liggen is een ander punt van aandacht bij beschikbare-premieregelingen dat er nauwelijks nog sprake is van solidariteit. Binnen beschikbare-premieregelingen is de premie voor mannen en vrouwen gelijk en zijn dus de uitkeringen voor mannen en vrouwen ongelijk (omdat de laatsten gemiddeld langer leven). Vanaf 1 januari 2005 treedt artikel 12c van de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen in werking waarin voorgeschreven wordt dat de pensioenuitkomsten van mannen en vrouwen in beschikbare-premieregelingen gegarandeerd dan wel theoretisch gelijk moeten zijn. Dit voorschrift geldt ook voor vrijwillige pensioenregelingen, zoals pensioenopbouw uit extra stortingen door de werknemer.

Onduidelijk is hoe in een dergelijk stelsel wordt omgegaan met de pensioenopbouw van arbeidsongeschikten. Ook de indexering voor inflatie of welvaartsstijging vervalt op deze manier. Wat wel beschikbaar is, is de overrente, het verschil tussen het rendement en de rente waarop de premieberekening is gebaseerd. De FNV heeft onoverkomelijke bezwaren tegen beschikbare-premieregelingen; dit blijkt uit de FNV-discussienota over het pensioen uit 2003. Vrouwen bouwen in dergelijke regelingen minder pensioen op en solidariteit tussen jongeren en ouderen ontbreekt, waardoor ouderen slechts zeer lage pensioenen opbouwen. Ook de positie van werknemers die arbeidsongeschikt raken is doorgaans ontoereikend geregeld. Bovendien is de uiteindelijke pensioenuitkomst erg onzeker.²⁶⁰ Ook het VNO-NCW stelt dat de drie pijlers van het Nederlandse pensioenstelsel moeten blijven bestaan, waarbij de kern van de tweede pijler gebaseerd blijft op de uitgangspunten collectiviteit en solidariteit. Dit beginsel gaat niet goed samen met beschikbare-premieregelingen.²⁶¹ De consensus van de sociale partners op dit punt is niet verwonderlijk, aangezien zij zich

²⁶⁰ FNV-discussienota 2003, p. 15.

beiden baseren op de WRR-studie uit 2001 waarin werd geconcludeerd dat solidariteit in de pensioenopbouw efficiënter is dan individuele opbouw, vooral als de pensioenfondsen een financiële reserve aanhouden en deze doorgeven aan navolgende groepen deelnemers.²⁶² Ondanks het standpunt van VNO-NCW verklaarde Elco Brinkman, onder meer vice-voorzitter van VNO-NCW, in oktober 2003 dat steeds meer bedrijven de beleggingsrisico's van hun pensioenfondsen zullen doorschuiven naar de werknemers.²⁶³

5.7 Vergrijzing, intergenerationale solidariteit en arbeidsparticipatie van ouderen

5.7.1 Intergenerationale solidariteit en de voor- en nadelen van kapitaaldekking en omslagstelsel

De vorm van solidariteit die op dit moment het meest in het nieuws is, is die tussen actieven en inactieven binnen een pensioenfonds. Door de naderende vergrijzing, in samenhang met het instabiele beursklimaat, wordt regelmatig de vraag opgeworpen of een op solidariteit gebaseerd pensioenstelsel nog wel houdbaar is. De solidariteit tussen generaties is weliswaar duidelijker aanwezig in een omslagstelsel, waar de link tussen de generaties bewust in stand wordt gehouden, maar ook in een kapitaalgedekt stelsel is sprake van intergenerationale solidariteit. In deze paragraaf zullen we bekijken waar deze solidariteit uit bestaat en wat de risico's zijn die omslagstelsels en kapitaaldeckingsstelsels kunnen bedreigen.

Bij omslagfinanciering betaalt de actieve generatie het pensioen van de generaties vóór hen. In het geval van vergrijzing moeten steeds minder actieven bereid blijven de jaarlijks stijgende premies voor een groeiende groep gepensioneerden voor hun rekening te nemen. Bij toenemende vergrijzing bestaat echter het gevaar dat de pensioenlast zo zwaar wordt voor de actieve generatie, dat zij het solidariteitscontract zullen verbreken.

²⁶¹ VNO-NCW, *Nota inzake het toekomstige pensioenbeleid*, 2003, p. 2.

²⁶² WRR rapport 2001.

²⁶³ *Financieel Dagblad* 7 oktober 2003.

In een systeem van kapitaaldekking is het in principe niet zo dat de pensioenen van gepensioneerden worden betaald door de werkenden van dit moment. Iedere generatie betaalt zijn eigen pensioen. De kapitaalgedekte aanvullende pensioenen in Nederland zijn daardoor in beginsel veel minder gevoelig voor demografische veranderingen dan de via omslagpremies gefinancierde AOW. Toch zijn er in de collectieve, kapitaalgedekte regelingen in Nederland elementen van solidariteit ingebouwd. De doorsneepremieberekening en het systeem van pensioenopbouw in een systeem met kapitaaldekking brengen mee dat jonge werknemers een relatief hoge premie zullen betalen en oude werknemers een lage. Dit komt in de eerste plaats omdat iedere euro premie-inleg van een jongere langer kan renderen dan de inleg van een oudere en daarmee meer pensioen oplevert. De voordelen voor de jongere vervliegen in de tijd, omdat na verloop van tijd de jongere even oud is als het gemiddelde van de groep. Dit geldt echter niet wanneer een jongere voortijdig het fonds verlaat. Naast het feit dat de inleg van een jongere meer tijd heeft te renderen, is een ander voordeel voor een jongere dat hij of zij een langere beleggingshorizon heeft. Hierdoor kan een jongere meer risico's nemen met beleggen in aandelen dan een gemiddeld oudere groep dat kan. De veronderstelling is immers dat op langere termijn aandelen een beter rendement zullen opleveren dan vastrentende waarden.²⁶⁴ Ook in beleggingsbeleid zien we dus een belangentegenstelling tussen gepensioneerden en werkenden. Wat goed is op lange termijn voor de werkenden (meer aandelenbeleggingen geven meer rendement en lagere premies), hoeft niet goed uit te pakken voor de indexatie volgend jaar.²⁶⁵ Een groep is sterker dan een ouder wordend individu en een groep kan door middel van het doorgeven van buffers elke volgende generatie een goede uitgangspositie verschaffen. Naarmate een grotere buffer beschikbaar is kan er meer beleggingsrisico worden genomen en daarmee meer beleggingsrendement worden gerealiseerd. Bij gelijke pensioeninleg en een gelijk verwacht pensioen loopt men bij individuele pensioenopbouw veel meer pensioenrisico dan bij pensioenopbouw in solidaire bufferaanhoudende generaties. Zelfs wanneer een individu een optimaal leeftijdsafhankelijk percentage in aandelen aanhoudt, is dit verschil niet te overbruggen.

²⁶⁴ Boender in: WRR-rapport 2001, p. 10.

²⁶⁵ Zie over deze en andere belangentegenstellingen hoofdstuk 8.

Voor een zelfde zekerheid voor een aanvaardbaar pensioen moet een individuele pensioenopbouwer dus een veel groter bedrag opzij zetten.²⁶⁶

Overigens bevatten de meeste kapitaalgedekte pensioenregelingen ook omslagelementen. 'Actieve deelnemers betalen niet alleen premie voor de opbouw van hun eigen pensioen, maar ook voor de indexering van de uitkering van reeds gepensioneerden. Bij eindloonregelingen worden loonsverhogingen op latere leeftijd tevens berekend over alle reeds verstreken dienstjaren. Daardoor is een inhaalpremie noodzakelijk: de zogeheten *backservice*. Deze *backservice* wordt doorgaans omgeslagen over de premiebetalers, waarbij voor jongeren en ouderen meestal dezelfde premie wordt gehanteerd. Een vergrijzend deelnemersbestand leidt door deze oorzaken bij een onveranderde opbouw van rechten tot hogere pensioenpremies'.²⁶⁷ Maar meer nog dan de *backservice*-verplichtingen hebben CAO-loonstijgingen effect. Terwijl carrièresprongen vaker aan het begin van de loopbaan plaatsvinden, waardoor er nog voldoende tijd is de gevolgen op te vangen, hebben loonstijgingen aan het eind van de loopbaan een groter effect, omdat de pensioenbesparingen dan geen tijd meer hebben te renderen. In termen van uitgestelde financiering en beheersbaarheid is er daarom weinig verschil tussen eindloonsystemen en geïndexeerde middelloonsystemen.²⁶⁸

Hoewel een systeem met kapitaaldekking in principe wordt geacht beter bestand te zijn tegen de kosten van vergrijzing dan een stelsel op basis van omslag, kunnen er toch problemen ontstaan als gevolg van de vergrijzing. In de eerste plaats omdat een stelsel met veel gepensioneerden en weinig actieve deelnemers zich minder makkelijk kan aanpassen aan de financiële situatie, doordat premieverhogingen minder effect hebben dan in een situatie met relatief veel actieve deelnemers. Daarnaast is te verwachten dat gepensioneerden (respectievelijk de pensioenfondsen) massaal hun vermogenstitels (aandelen, obligaties, spaartegoeden) te gelde gaan maken en besteden. Wanneer gepensioneerden hun besparingen echter massaal willen omzetten in consumptie kan, gegeven de productiecapaciteit, overbesteding optreden. Dit kan resulteren in inflatie, die de reële waarde van kapitaalgedekte aanspraken zou

²⁶⁶ Boender in: WRR-rapport 2001, p. 9-18.

²⁶⁷ Goudswaard 2002, p. 10.

²⁶⁸ Jansweijer 2003, p. 39.

aantasten.²⁶⁹ Recentelijk is echter door de Deutsche Bank een studie gedaan waaruit blijkt dat waarschijnlijk de gevolgen voor de beurzen van het massaal verzilveren van aandelen door de *babyboomers* nog wel mee zal vallen, met name als de mondialisering van productie en investeringen verder zal doorzetten.²⁷⁰ Als gebruik gemaakt wordt van kapitaalmarkten in landen buiten de OESO, met een relatief jonge bevolking en een snelle economische groei, kunnen de problemen beperkt blijven. De jonge landen zouden in de komende decennia het kapitaalsurplus van de rijke landen kunnen absorberen, waarna ruimschoots voor de helft van de volgende eeuw ontsparring van de rijke landen zou volgen.²⁷¹ Beleggingen in jonge economieën hebben echter hun eigen specifieke risico's. Het blijft daarom moeilijk te voorspellen hoe de ontwikkelingen er uiteindelijk zullen uitzien.

Het risico van vergrijzing is binnen het Europese monetaire stelsel extra groot vanwege de interdependentie van de deelnemende lidstaten. Wanneer in lidstaten met sterke vergrijzing en een daarop niet aangepast pensioenstelsel de overheidsfinanciën ontsporen, zal dat ook in Nederland gevolgen hebben. Zo bestaat er een risico voor inflatie en voor een stijging van de rente. Door hoge inflatie zal de waarde van de Nederlandse pensioenbesparingen beduidend minder zijn.²⁷² Kortom: indirect is een vergrijzend Europa voor het Nederlandse kapitaaldeckingsstelsel een bedreiging. In de Europese Raad van Stockholm in 2001 is daarom afgesproken in Europees verband de vergrijzingsproblemen aan te pakken langs drie sporen: vermindering van de overheidsschuld, verhoging van de arbeidsdeelname en aanpassing van de sociale bescherming en pensioenstelsels. Dit gaat via een zogenaamde methode van 'open coördinatie', een vorm van beleidsafstemming waarbij geen sprake is van de dwang van Europese regelgeving.²⁷³ Voor landen die hun pensioenen op dit moment via een omslagstelsel hebben geregeld is de overgang van een omslagstelsel naar een kapitaaldeckingsstelsel niet zonder meer een oplossing. In de overgangsfase moeten immers zowel oude omslagrechten als nieuwe gespaarde rechten gefinancierd worden.

²⁶⁹ Goudswaard 2002, p. 10, Kuné 2003, p. 196.

²⁷⁰ Maarten Schinkel, *NRC Handelsblad* 9 december 2003, zie ook Van Riel 2003, p. 68.

²⁷¹ Group of Ten 1998, p. 34.

²⁷² Goudswaard 2002, p. 104.

5.7.2 Premie verhogen of indexeren?

Wat kan worden gezien als een rechtvaardige verdeling van middelen tussen de generaties is moeilijk objectief vast te stellen. Er zijn wel pogingen gedaan tot zogenaamd 'generationeel boekhouden', waarin wordt nagegaan wat de huidige generaties of geboortecohorten reeds aan (onder meer) belasting hebben betaald en wat zij ervoor van de overheid hebben terug gekregen en nog zullen krijgen. Een voorbeeld van onderzoek dat verder gaat dan een zuiver financiële analyse van generaties is van de hand van Becker²⁷⁴ die probeert na te gaan wat de economische kansen zijn van opeenvolgende generaties. Bij dergelijk onderzoek blijft het echter altijd de vraag welke zaken daarbij in beschouwing worden genomen en welke zaken niet. Een generatie laat immers niet alleen een productiesysteem na, maar ook aantasting van het milieu, niet alleen staatsschuld, maar ook een onderwijssysteem, kennis en technologie.²⁷⁵ Uitkomsten zijn daarom nooit eenduidig.

De gepensioneerden hebben premie betaald en verwachten van hun pensioenfondsen dat hun premies op zodanige wijze worden belegd dat hun pensioenen veilig zijn gesteld. Lange tijd dacht men dat er voor gepensioneerden weinig reden bestond zich zorgen te maken, omdat de financiële positie van de meeste pensioenfondsen zodanig was dat het niet waarschijnlijk meer was dat er ooit een moment zou komen dat zij niet meer aan hun betalingsverplichting zouden kunnen voldoen. Waar de schoen in eerste instantie begon te wringen, was bij het moment, begin jaren negentig, dat de situatie van pensioenfondsen zo rooskleurig werd, dat zij geld overhielden. De gepensioneerden, die in het verleden deze reserves hadden opgebouwd met vaak zeer hoge premies, profiteerden een stuk minder van deze koersstijgingen dan de actieve werknemers. Hoewel alle fondsen die premiekortingen gaven ook wel een mate van indexering toepasten, was het voordeel voor de gepensioneerden minder groot dan voor de actieve deelnemers. De hoge premies in het verleden hadden echter niet alleen te maken met het opbouwen van reserves, maar vielen samen met de enorme loonstijgingen in die jaren.

²⁷³ Goudswaard 2002, p. 105-106.

²⁷⁴ Becker 1992 en 1997.

²⁷⁵ Jansweijer 2003, p. 29, WRR 1999.

De actieven van dat moment betaalden dus voor hun eigen *backservice* en niet alleen voor het aanleggen van de buffers.

De meeste pensioenfondsen met een *defined benefit*-regeling hebben een beleid van indexering van pensioenen, hetzij voorwaardelijk, hetzij onvoorwaardelijk. Indexering kan plaatsvinden op basis van de prijsindex, zogenaamde waarde vaste pensioenen en op basis van de gemiddelde CAO-loonstijgingen in een sector, zogenaamde welvaartsvaste pensioenen. Wanneer de loonstijging boven de inflatie ligt, dan betekent dit bij waarde vaste pensioenen dat zij gaan achterlopen bij de huidige loonontwikkeling. Zeker in tijden van economische groei is dat voor gepensioneerden moeilijk te accepteren. In veel pensioenfondsen is een splitsing ontstaan in de indexatie: voor actieven de loonindex (bij een eindloonregeling impliciet, bij een middelloonregeling doorgaans expliciet, omdat opgebouwde aanspraken direct worden geïndexeerd), voor de slapers en niet-actieven de prijsindex. Als die indexen uit elkaar gaan lopen, geeft dat discussies. Dergelijke discussies zijn des te begrijpelijker indien de pensioenen worden geïndexeerd op basis van de prijsontwikkeling en tegelijkertijd grote bedragen uit het fonds worden teruggegeven aan de werkgever, iets wat bij meerdere fondsen het geval is geweest.

De laatste jaren is discussie ontstaan over het indexeringsbeleid van pensioenfondsen. Er zijn pensioenfondsen die jarenlang, tijdens de hoogtijdagen van het beursklimaat, hun actieve deelnemers geen premie lieten betalen, de zogenaamde 'premievakanties', omdat hun pensioenopbouw kon worden gefinancierd uit de overschotten in het fonds. Tegelijkertijd zijn er fondsen die in financiële problemen kwamen en daardoor (tijdelijk) de indexering van pensioenuitkeringen moesten stopzetten. Dit heeft bij het publiek (en in het bijzonder bij gepensioneerden) geleid tot een gevoel dat de pensioenfondsen niet betrouwbaar zijn en alle voordelen ten goede laten komen van de actieve deelnemers, terwijl de gepensioneerden die met hun premies hebben gezorgd voor de, nog steeds, sterke positie van de fondsen daarvan niets terug zien. Berichten en ingezonden brieven in dagbladen bieden hiervan vele voorbeelden. Het blijkt echter dat in de meeste gevallen de pensioenfondsen die premiekortingen geven, niet dezelfde fondsen zijn als de fondsen die niet indexeren. Pensioenfondsen die relatief rijk zijn, kunnen soms blijkbaar zowel premievakanties

inlassen als, in minder goede tijden, reeds ingegane pensioenen blijven indexeren. In het Financieel Dagblad van 3 september 2001 worden vier ondernemingen genoemd die in 2001 geld uit het pensioenfonds teruggestort gekregen hebben of een premiekorting kregen. Alle pensioenfondsen waarbij deze ondernemingen zijn aangesloten, hebben in het jaar 2002 en in jaren daarvoor indexaties conform het reglement verleend.²⁷⁶ Tevens is het zo dat veel ondernemingen die in het verleden hadden geprofiteerd van het gunstige beursklimaat door teruggestorte premies of kortingen op premies, extra stortingen hebben gedaan in hun pensioenfonds toen het tegen begon te zitten op de beurs. Er zijn de laatste jaren echter ook enkele gevallen geweest van pensioenfondsen die ten onrechte niet, of te weinig indexeerden. Hierover zijn rechtszaken over gevoerd. Deze zaken zullen verder worden behandeld in hoofdstuk 8.

Op 16 februari 1999 werd een initiatiefwetsvoorstel 'Wet besteding pensioenoverschotten' ingediend door het PvdA-Kamerlid Van Zijl. Hierin waren bepalingen opgenomen over de toelaatbaarheid van terugstortingen van pensioenoverschotten aan werkgevers. Dit zou volgens het wetsvoorstel alleen toegestaan zijn indien volledig werd geïndexeerd. Dit wetsvoorstel is nooit in stemming gebracht. Een WRR-onderzoek in 2001 leidde tot de conclusie dat aandacht voor de relatie tussen premiehoogte en indexeringsbeleid van groot belang is voor het draagvlak voor tweedepijlerpensioenen.²⁷⁷ 'Het premiebeleid moet zijn afgestemd op de indexatiedoelstellingen, ook al kun je die niet in alle omstandigheden waarmaken'.²⁷⁸ Om de solidariteit tussen generaties in het oog te houden, houdt de PVK scherp toezicht op de toereikendheid van de vermogens van pensioenfondsen. Pensioenfondsen moeten sinds 1 januari 2001 in de actuariële en bedrijfstechnische nota aangeven hoe bij de reservering, het premiebeleid en het beleggingsbeleid rekening wordt gehouden met een eventuele voorwaardelijke indexerings-toezegging. Pas als pensioenfondsen kunnen aantonen dat zij in financiële zin in voldoende mate voorbereidingen hebben getroffen, kan eventueel sprake zijn van terugstorting van mogelijke overreserves.

Tegelijkertijd is echter het belang van de voorwaardelijkheid van de indexering steeds meer benadrukt. In het STAR-convenant van 1997 werd al de aanbeveling gedaan

²⁷⁶ Aanhangsel *Handelingen II* 2001-2002, vraag nr. 809.

²⁷⁷ WRR conferentieverlag 2001, Van den Brink.

²⁷⁸ WRR conferentieverlag 2001, P. Swart.

toezeggingen van onvoorwaardelijke indexering te verwijderen, omdat dit tot onverantwoord hoge kosten zou leiden. Sindsdien is veel te doen geweest over de vraag of er wel of niet geïndexeerd moest worden. Er zijn stemmen opgegaan de indexering onvoorwaardelijk te maken. Zo is in 2001 door PvdA en D66 (Kamerleden Depla en Schimmel) een wetsvoorstel ingediend ('Regeling Koopkrachtbescherming Pensioenen') waarin wordt voorgesteld de indexering van pensioenen verplicht te stellen. Dit voorstel is nooit in stemming gebracht. Berekeningen door actuarissen lieten zien wat de gevolgen zouden zijn voor de hoogte van premies als de indexering gegarandeerd zou zijn. Indicatieve berekeningen leren dat de totale pensioenreserves in Nederland met fors meer dan honderd miljard euro zouden moeten worden vergroot om onvoorwaardelijke indexatietoezegging te waarborgen.²⁷⁹ Door de voorwaardelijke indexering is sprake van een evenwichtiger verdeling van de risico's over werkgevers en deelnemers. Doordat een deel van het risico bij de deelnemers is gelegd, wordt de houdbaarheid van het stelsel vergroot.²⁸⁰

Los van de indexeringsproblematiek is een punt van kritiek dat veel pensioenfondsen premies heffen die onder de kostprijs liggen. Jarenlang hebben pensioenfondsen gedacht dat dit geen probleem was, omdat door de hoge beleggingsrendementen de financiële buffers van de fondsen torenhoog waren. Bij veel pensioenfondsen waren de buffers zelfs zo hoog dat dit leidde tot kritiek op het feit dat er nog steeds premies werden geheven. Ook de overheid maakte al plannen de buffers af te romen door middel van belastingen. Een extra verklaring waarom de sociale partners ervoor kozen de premies meer te laten dalen dan de pensioenen te laten stijgen, was dat op deze manier de loonkosten konden worden gematigd, hetgeen een positief effect zou hebben op de werkgelegenheid. Op deze manier werd dus solidariteit gevraagd van gepensioneerden met werkenden, maar tegelijkertijd kan gesteld worden dat wanneer de macro-economische situatie van het land gezonder is, dit ook gepensioneerden ten goede zal komen. Dit werd ook onderkend door de vertegenwoordigers van de ouderenbonden.

Een deel van de consensus tussen werkgevers en werknemers in de besturen van pensioenfondsen en ook met de ouderenbonden en organisaties van gepensioneerden is

²⁷⁹ Aanhangsel *Handelingen II* 2001-2002, vraag nr. 809.

terug te voeren op het feit dat de andere actoren sterk afhankelijk zijn van de werkgevers. Het behoud van solidariteit binnen pensioenregelingen hangt sterk samen met de rol die werkgevers hebben binnen een pensioenfonds. Zeker in de huidige situatie met instabiele aandelenmarkten en verscherpte regels van de PVK zijn werkgevers erop gebrand de kosten niet uit de hand te laten lopen. Het bestaan van risico's voor werkgevers in *defined benefit*-regelingen wordt ook erkend door de andere actoren in het pensioenstelsel, de vakbonden en de ouderenorganisaties. Dit heeft tot gevolg dat werknemersvertegenwoordigers en gepensioneerden hun pensioeneisen matigen.

5.7.3 VUT, prepensioen en arbeidsparticipatie van ouderen

Sinds begin jaren '90 van de vorige eeuw is de overheid zich steeds bewuster bezig gaan houden met de problemen van de vergrijzing. Een van de belangrijkste problemen die moet worden opgelost om de vergrijzing straks het hoofd te kunnen bieden is de lage arbeidsparticipatie van ouderen. Een manier om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen is het afschaffen van de VUT.

De VUT was een regeling die ontstond vanaf de jaren zeventig van de twintigste eeuw, toen de werkloosheid in Nederland na een periode van lage werkloosheid begon op te lopen. De toestroom van jongeren op de arbeidsmarkt was in die tijd hoog. De eerste regeling werd geïntroduceerd in 1976. In de eerste jaren van het bestaan van de VUT bestond er nog weerstand bij werknemers vervroegd met pensioen te gaan, mede omdat werkgevers de VUT gebruikten om van dure en minder productieve oudere werknemers af te komen. Die weerstand nam echter snel af en sindsdien willen steeds meer mensen ruim voor hun 65^e verjaardag stoppen met werken. De VUT is echter een zeer dure regeling. Tegenwoordig wordt de VUT daarom vervangen door systemen van prepensioen. Financiering in deze regelingen is anders dan bij de VUT die gefinancierd volgens een omslagstelsel. Prepensioenregelingen worden namelijk met een systeem van kapitaaldekking gefinancierd, net zoals het ouderdomspensioen.

²⁸⁰ Jansweijer 1998, zie ook Verheij 2001.

Al in het STAR-convenant uit 1997 werd gesproken over het verhogen van de arbeidsparticipatie van ouderen. In het 'Kabinetstandpunt bevordering arbeidsdeelname ouderen' uit 2000 werd aangekondigd dat met ingang van 2022 de fiscale facilitering van VUT-afspraken zou eindigen.²⁸¹ Tevens dienden dan ook alle omslagelementen uit prepensioenafspraken te zijn verwijderd. Met ingang van 2009 zouden de hiertoe afgesproken overgangsregelingen bekend moeten zijn. Door het tweede kabinet-Balkenende zijn voorstellen gedaan om het afschaffen van de fiscale facilitering van de VUT drastisch te vervroegen. Op het moment dat dit onderzoek werd afgerond was een definitieve beslissing over deze plannen nog niet genomen, maar de kans leek groot dat dit zou gebeuren. Ook de mogelijkheden voor het fiscaal gefaciliteerd sparen voor prepensioen zou drastisch worden beperkt. Het voorstel van het kabinet is nu de aftrekbaarheid van premies van VUT en prepensioen met ingang van 2006 te schrappen. Voor VUT- en prepensioenregelingen die niet via kapitaaldekking zijn gefinancierd, komt tussen 1 januari 2006 en 1 januari 2011 een heffing van 26% over de werkgeversbijdrage. In deze periode mag de werknemer zijn premies nog voor de helft van zijn belastbaar inkomen aftrekken. De uitkeringen worden belast. Vanaf 2011 gaat de heffing over de werkgeversbijdrage naar 52%. Werknemerspremies zijn dan niet langer aftrekbaar en de uitkering blijft belast. In het nieuwe voorstel zal het stelsel van prepensioen in samenhang worden gezien met voorstellen voor een levensloopregeling.²⁸² Ondanks het feit dat de arbeidsmarktpositie van ouderen op dit moment slecht is, is het kabinet van mening dat het, ondanks de slechte economische positie van Nederland geen goed idee is om ouderen daarom te stimuleren vervroegd uit te treden, omdat op termijn door vergrijzing een structureel arbeidstekort zal ontstaan.

Financiële prikkels om langer door te werken bevorderen zijn echter niet voldoende effectief. Een structurele verhoging van de arbeidsdeelname vergt een structurele aanpak. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt traditioneel in belangrijke mate bij de sociale partners. Door middel van een leeftijdsbewust personeelsbeleid, het verbeteren van de *employability* van werknemers, de omzetting van VUT in prepensioenregelingen

²⁸¹ *Kamerstukken II 1999-2000, 27 046 nr. 1.*

of flexibele pensioenregelingen en het voeren van een goed arbeidsomstandighedenbeleid, hebben werkgevers en werknemers zelf veel instrumenten in handen om de uitstroom van oudere werknemers te beperken en de instroom te bevorderen. Om een mentaliteitsverandering bij werkgevers en werknemers te bewerkstelligen is in 2001 een 'Taskforce Ouderen en Arbeid' in het leven geroepen.²⁸³ In december 2003 heeft deze Taskforce zijn eindrapport aangeboden. De Taskforce had als een van zijn aanbevelingen dat pensioenfondsen hun verantwoordelijkheid zouden moeten tonen bij het bevorderen van arbeidsparticipatie van ouderen. Deze aanbeveling is echter niet overgenomen door het kabinet. Volgens het kabinet moeten pensioenfondsen zich beperken tot hun kernactiviteiten en zich niet bezighouden met Arbo- en preventiebeleid.²⁸⁴ Het is inderdaad de vraag of pensioenfondsen, als uitvoerders van een regeling, hierin een rol zouden moeten spelen. Het zijn eerder de sociale partners die, buiten de pensioenfondsen om, beleid zullen moeten ontwikkelen om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. Aangezien verder de arbeidsparticipatie van ouderen niet alleen bepaald wordt door marktfactoren maar ook door culturele en institutionele factoren, lijkt het verstandiger mensen ruim de tijd te gunnen zich voor te bereiden op de toekomstige situatie op de arbeidsmarkt en daarvoor tijdig te starten met het veranderen van de instituties die van invloed zijn op de planning van de levensloop.²⁸⁵

De pensioenfondsen reageerden kritisch op de plannen van het kabinet aangaande VUT, prepensioen en levensloop. In het PGGM-jaarverslag van 2003 wordt gesteld dat de nu voorgestelde ingrepen een inbreuk vormen op de door het kabinet gedane toezegging gegeven de naleving van het convenant uit 1997 geen verdere maatregelen op te leggen. Pensioenfondsen maken ernst met het beheersen van de pensioenkosten en over de hele linie is een aanvang gemaakt met het afschaffen van VUT-regelingen.

Bij het ABP begon de omzetting van VUT naar FPU (een prepensioenregeling) in 1997. Hierbij bestaat de mogelijkheid zelf het moment van uittreden te bepalen tussen 55 en 65 jaar. Daarnaast is individuele extra opbouw van FPU mogelijk. In de

²⁸² Persbericht ministerie van SZW, nr. 04/029.

²⁸³ Van Riel 2003, p. 80-81.

²⁸⁴ Kamerstukken II 2003-2004, 27 046 nr. 5.

gemoderniseerde ABP-regeling die in 2002 tot stand kwam werd bepaald dat langer doorwerken extra zou worden beloond met verhoging van het prepensioen of van het pensioen. Bij het ABP werd ten tijde van onze interviews al gediscussieerd over onder meer het verhogen van de spilleeftijd²⁸⁶ en over FPU-regelingen. Werkgevers wilden dat de spilleeftijd omhoog gaat, maar werknemers wilden daar tot 2012 niet over praten. Wel werden er maatregelen genomen om langer doorwerken aantrekkelijk te maken. Werknemers maakten daar massaal gebruik van. Hier deed zich echter een belangenconflict voor tussen de werkgeversvertegenwoordigers aan de pensioentafel die vinden dat langer doorwerken belangrijk is en individuele werkgevers in het veld, die afwillen van hun oudere werknemers. De vergrijzing is op dit moment nog niet zo nijpend dat men daadwerkelijk behoefte heeft aan oudere werknemers. Ideeën over demotie zouden daarom pas op de langere termijn (vijf tot zeven jaar) relevant worden. Bij het ABP bestond verder een voorkeur voor het geleidelijk invoeren van dit soort ideeën: ieder jaar een paar maanden aan de spilleeftijd toevoegen en niet in een keer twee jaar. Bij PGGM gold sinds 1999 een soortgelijke regeling als bij het ABP. Ook hier kon men zelf het moment van uittreden bepalen tussen 55 en 65 jaar.

In het pensioenfonds voor metaal en techniek (BPMT) werd het vroegpensioen ingesteld in 1999. De spilleeftijd is 61 jaar. Voor actieven en vroeggepensioneerden geldt de loonindex, voor gepensioneerden de prijsindex. BPMT is geen voorstander van uniforme, landelijke verhoging van de pensioenleeftijd tot 65 jaar. In de sector metaal en techniek beginnen mensen al op relatief jonge leeftijd te werken, waardoor zij bij het bereiken van de 60-jarige leeftijd dikwijls al veertig dienstjaren achter de rug hebben.

Bij het pensioenfonds voor horeca en catering werd de VUT in 2000 vervangen door een prepensioenregeling met een spilleeftijd van 62 jaar. Per 1 januari 2003 werd de prepensioenleeftijd tijdelijk voor een periode van vijf jaar verhoogd van 61 naar 62 jaar. Deze langere opbouwperiode was noodzakelijk om de financiële positie van het fonds te versterken. Wel is het zo dat de latere uittreedleeftijd leidt tot een tot een gewijzigd opbouwpercentage. Een volledig prepensioen wordt opgebouwd in 37 jaar. Prepensioen en ouderdompensioen kunnen tegen elkaar worden uitgeruild. Tijdens de periode

²⁸⁵ Van Riel 2003, p. 81.

²⁸⁶ Dat is de leeftijd waarop de werknemer onder de gunstige voorwaarden kan uittreden.

waarin een deelnemer prepensioen opbouwt gaat de opbouw van ouderdomspensioen door.

Bij PNO-media bestaat een tijdelijk ouderdomspensioen vanaf 60 jaar. Het waren daar met name de werkgevers die aandrongen op een pensioenleeftijd van 60. Zonder VUT of lage pensioenleeftijd betalen werkgevers overigens extra kosten voor de WAO of WW. Bij prepensioen worden die kosten gedeeld tussen werkgevers en werknemers. Bij PNO-media is de hoogte van de pensioenleeftijd vastgesteld in relatie tot de keuze tussen een eindloon- en een middelloonregling en in samenhang met de hoogte van de franchise. Voor een aantal werkgevers was een eindloonregeling en een pensioenleeftijd van 60 jaar te duur. Daarom is de optie van de middelloonregeling met 65 jaar ingevoerd. Tevens bestaat een partnerpensioen op risicobasis. Daarnaast was er de keuze tussen een hogere franchise en een jaar later met pensioen.

De opkomst van de keuzebiografie vestigt naast de vervroegde uittreding de aandacht op mogelijkheden tot verlenging van de actieve levensloop na 65 jaar. Door middel van een verlenging van de actieve levensloop en een voortgezette pensioenopbouw na 65 jaar zouden werknemers hun eventuele pensioentekort kunnen verkleinen of dichten. Hiertoe zijn flexibele pensioenregelingen met de mogelijkheid tot uittreding na 65 jaar noodzakelijk. Om een voldoende prikkel tot een verlenging van de actieve levensloop na 65 te geven, zou het pensioen op een actuarieel neutrale wijze moeten worden verhoogd. Het huidige fiscale kader voor pensioenen in de tweede pijler biedt hiertoe ruimte, omdat een pensioen tot 100% van het laatst verdiende inkomen mag worden opgebouwd. Aanvankelijk was het voorstel van het tweede kabinet-Balkenende de opbouw van ouderdomspensioen te beperken tot 70% van het laatst verdiende loon. Dit voorstel is echter teruggedraaid. Dit is met name van belang voor mensen die jong beginnen met werken. Zij kunnen er voor kiezen deze extra ruimte in te zetten voor vervroegde pensionering.²⁸⁷

Het Nederlandse pensioenstelsel kent in beginsel geen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar als het pensioen, de AOW en het eventuele aanvullende pensioen op de leeftijd van 65 jaar uitgekeerd gaan worden. AOW-gerechtigden hebben de

²⁸⁷ Persbericht SZW, nr. 04/029.

mogelijkheid met volledig behoud van hun AOW-uitkering arbeidsinkomen na 65 jaar te verwerven. In aanvullende pensioenregelingen worden doorgaans geen barrières opgeworpen naast de pensioenuitkering arbeidsinkomen te verwerven. Indien er een knelpunt voor doorwerken na 65 jaar (bij dezelfde werkgever) bestaat, is dit meestal gelegen in bepalingen in arbeidsovereenkomsten of CAO's. Daarin is de ontslagdatum veelal gekoppeld aan de pensioendatum, waardoor de keuzemogelijkheden voor langer doorwerken na de pensioenleeftijd worden beperkt of afwezig zijn.²⁸⁸

5.8 Conclusies

In de voorgaande paragrafen hebben we de belangrijkste ontwikkelingen op pensioengebied bekeken van de afgelopen jaren. In deze paragraaf bekijken we in hoeverre en op welke manier deze ontwikkelingen kunnen worden toegeschreven aan de in hoofdstuk 4 beschreven transitie. Ook kijken we nog eens wie de actoren zijn die bepaalde veranderingen initiëren of juist afremmen.

De eerste transitie die we noemden in hoofdstuk 4 was individualisering van de samenleving. Het begrip individualisering kan op verschillende manieren worden opgevat. In wat wel wordt genoemd 'kwantitatief individualisme' gaat het met name om de vraag of collectieve pensioenen passen binnen het streven naar eigenbelang van mensen. Solidariteit heeft in deze visie op individualisering niet automatisch een plaats. Uit het eerder genoemde onderzoek van de WRR blijkt dat collectieve pensioenen gebaseerd op intergenerationele solidariteit grotere zekerheid kunnen bieden dan individuele pensioenopbouw, omdat voor hetzelfde geld minder risico wordt gelopen. In die zin is het dus voor mensen die primair gericht zijn op eigenbelang nog steeds aantrekkelijk het principe van pensioenregelingen in de tweede pijler te ondersteunen. De solidaire, collectieve pensioenregelingen hebben daarom nog steeds een groot draagvlak.

Toch zijn er bedreigingen voor de tweede pijler. In de eerste plaats proberen verzekeraars nog steeds de legitimiteit van pensioenfondsen ter discussie te stellen. Zij menen dat pensioenfondsen vrije concurrentie in de weg staan. Zij hopen hiervoor ooit

²⁸⁸ Verkenning levensloop 2002, p. 119.

steun te krijgen vanuit Europese regelgeving. Een andere bedreiging voor het principe van solidariteit in de tweede pijler komt van de kant van de werkgevers. Deelnemers van een bedrijfstakpensioenfonds zijn soms nettobetaler binnen het fonds, door het principe van kruissolidariteit tussen de verschillende sectoren in de bedrijfstak. Dit kan komen doordat zij een jonger werknemersbestand hebben, minder vrouwen in hun werknemersbestand, een lager WAO-risico kennen, of minder werknemers die kiezen voor prepensioen. Zij zouden in een eigen pensioenfonds goedkoper uit zijn dan ze op dit moment zijn, ware het niet dat zij dan bepaalde schaalvoordelen zouden missen. Voorbeelden zijn sectoren binnen het ABP en het pensioenfonds voor horeca en catering, waar horeca en catering te maken hebben met heel verschillende financiële omstandigheden, maar ook met grote demografische verschillen. Daarnaast is er een trend dat werkgevers steeds minder bereid zijn te delen in de risico's in een pensioenregeling. Dit brengt hen er toe na te denken over een overgang van een systeem van *defined benefit*-regelingen, zoals eindloon of middelloon, naar een systeem van *defined contribution*, beschikbare premies, waarbij beleggingsrisico's geheel bij de werknemer liggen. Ook een belangrijk deel van de solidariteit tussen deelnemers zou op deze manier op de tocht komen te staan. Dit dreigement wordt erkend door andere actoren, zoals vakbonden en ouderenorganisaties, en is een belangrijke reden waarom deze actoren water bij de wijn doen in het formuleren van hun eisen op het gebied van premiehoogte, indexering en zeggenschap.

Individualisering kan ook worden opgevat als het streven naar individuele zelfontplooiing en nadruk op gelijkheid van mensen. Dit is een ontwikkeling die duidelijk heeft plaatsgehad in de samenleving. Op pensioengebied komt dit bijvoorbeeld tot uitdrukking in de maatregelen voor gelijke behandeling en in discussies voor vergroting van keuzevrijheid.

Hoewel we in hoofdstuk 4 zagen dat het draagvlak voor solidaire regelingen in de sociale zekerheid niet duidelijk minder wordt, zagen we wel dat voor bepaalde vormen van solidariteit meer draagvlak is dan voor andere. Hoewel het moeilijk is de uitkomsten van de verschillende onderzoeken met elkaar te vergelijken en de uitkomsten niet altijd eenduidig zijn, lijkt het toch alsof er een verschuiving in solidariteit plaats vindt. Uit het onderzoek van Dourleijn zal duidelijk worden of deze

aanname houdbaar is. Wij zullen ons hier baseren op vergelijkbaar onderzoek op andere gebieden van de sociale zekerheid en de verzorgingsstaat. In een individualiserende samenleving is men extra voorzichtig met het vragen van solidariteit. Wanneer solidariteit wordt gevraagd met groepen waarvan de publieke opinie van mening is dat die wel voor zichzelf kunnen zorgen, kan dit het draagvlak voor solidaire maatregelen in het algemeen verkleinen. Er moet een duidelijke aanleiding zijn voor solidariteit, die strookt met de heersende opvattingen op een bepaald moment. In hoofdstuk 4 stelden wij dat het met name die elementen zijn waarop mensen zelf invloed kunnen uitoefenen waar anderen zich niet verantwoordelijk voor willen voelen. Om die reden is bijvoorbeeld de keuzemogelijkheid tussen een nabestaandenpensioen of een hoger ouderdompensioen ingevoerd. Het automatisch sparen voor nabestaandenpensioen is immers iets waarbij met name gezinnen met één kostwinner belang hebben. Veel alleenstaanden blijken niet langer bereid hieraan mee te betalen. Het benadelen van alleenstaanden en tweeverdieners door het hanteren van een hoge franchise staat om dezelfde reden ook steeds meer ter discussie. Tevens gaan steeds meer pensioenfondsen over op middelloonregelingen, waardoor de 'omgekeerde solidariteit' met carrièremakers verdwijnt. Een ander voorbeeld van het beperken van solidariteit is het recente voorstel prepensioen niet meer collectief te laten opbouwen. Het is de vraag of dit een vorm van solidariteit is die automatisch van iedereen kan worden gevraagd. Dit bevoordeelt immers met name die werknemers die hun volledige pensioen hebben kunnen opbouwen en niet de vele flexibele werknemers die liever pensioengaten zouden dichten dan prepensioen opbouwen, of werknemers die niet van plan zijn vervroegd met pensioen te gaan en daarom liever nu een hoger salaris ontvangen. Voor andere vormen van solidariteit, bijvoorbeeld met mensen die arbeidsongeschikt of werkloos worden of met wezen, lijkt nog steeds draagvlak te zijn. Anderzijds zijn moderne vormen van solidariteit die vroeger niet voorkwamen nu de regelingen binnengekomen. Het belangrijkste voorbeeld is de doorgaande pensioenopbouw tijdens verlof. Ook het feit dat pas onlangs in eenduidige regels is vastgelegd dat vrouwen hetzelfde dienen te betalen voor gelijke pensioenuitkeringen als mannen, ondanks hun gemiddeld langere levensverwachting, kan worden gezien als een nieuwe vorm van solidariteit waarvoor voldoende draagvlak bestaat.

In samenhang met de trend van individualisering en het verdwijnen van een standaardlevensloop ontstond een discussie over de mogelijkheden regelingen meer toe te snijden op individuele situaties van deelnemers. Door de overgang van een kostwinnerssamenleving naar een samenleving van vooral tweeverdieners en anderhalfverdieners en door het flexibiliseren van de arbeidsmarkt, hebben steeds minder mensen de mogelijkheid een volledig pensioen op te bouwen. Naast het feit dat mensen pensioenopbouwjaren missen door van baan te wisselen, is het opnemen van verlof voor zaken als ouderschap, zorg of studie steeds gebruikelijker. Door het toegenomen aantal scheidingen zijn er ook meer vrouwen met pensioenproblemen gekomen. Binnen collectieve regelingen is dit moeilijk te ondervangen. Vandaar dat gezocht werd naar mogelijkheden voor aanvullende pensioenproducten. De overheid stelde eind jaren negentig van de vorige eeuw fiscale faciliteiten beschikbaar om dergelijke aanvullende regelingen te kunnen financieren op vrijwillige, individuele basis. Dit geschiedde in het zogeheten Witteveenkader. De fiscale ruimte werd echter al snel weer drastisch ingeperkt. In plaats hiervan gingen politiek en sociale partners op zoek naar een nieuw systeem waarmee werknemers kunnen sparen voor uiteenlopende zaken als verlofregelingen, het opvullen van pensioengaten en vervroegde pensionering. De fiscale ruimte die hiervoor beschikbaar was, was echter beperkter dan voorheen. Dit werd echter meer ingegeven door financiële overwegingen dan door inhoudelijke argumenten.

Het inbouwen van mogelijkheden voor keuzevrijheid is problematisch, omdat het op gespannen voet staat met solidariteit. Bij de vraag of mensen deel willen nemen aan vrijwillige individuele aanvullingen op hun pensioenregeling, zullen zij bekijken of dit voor hen de voordeligste oplossing is. De kans is op die manier groot dat 'goede risico's' ervoor zullen kiezen niet mee te doen, waardoor de regelingen voor hen die wel mee willen doen duurder worden. Hier komen we op het verschil tussen *opting out alone* versus draagvlak voor verplichte collectiviteit. Hoewel de kans groot is dat veel mensen zouden uitstappen als dat was toegestaan, omdat zij gezien hun individuele risico elders een goedkopere pensioenverzekering zouden kunnen krijgen, bestaat er steun voor een collectiviteit als men zeker weet dat ook anderen daaraan gedwongen mee doen.

Het flexibiliseren van de arbeidsmarkt bracht ook met zich dat het uitsluiten van werknemers uit pensioenregelingen steeds meer ter discussie kwam te staan. Tijdelijke werknemers werden steeds geconfronteerd met een wachttijd. Mensen die een tijd lang niet werkten betreurden het daarnaast dat zij niet op jonge leeftijd al wat pensioen hadden kunnen opbouwen vanwege een minimumleeftijd voor deelname in pensioenregelingen. Ook deeltijders hadden steeds meer bezwaar tegen uitsluiting. Het wegwerken van de witte vlek werd een van de belangrijkste pensioendoelstellingen van de jaren negentig. Het belang hiervan werd ook door alle actoren - werkgevers, werknemers en overheid - onderschreven. Een ander gevolg van een flexibiliserende arbeidsmarkt was dat steeds meer mensen geconfronteerd werden met pensioenbreuk, wat een regeling voor waardeoverdracht noodzakelijk maakte.

In de loop der tijd is in de politiek en in de samenleving een verschuiving van ideeën over pensioenrechten waar te nemen. Dit doet zich met name voor bij de linkse partijen die met enige regelmaat het onderwerp 'pensioenplicht' op tafel leggen. Pensioen wordt tegenwoordig gezien als een recht en niet als een gunst van een werkgever aan een werknemer. Waar vroeger het werken bij één werkgever recht op pensioen gaf, is het nu het gewerkt hebben op zichzelf dat pensioenrechten zou moeten genereren. Door flexibilisering van de arbeidsmarkt, waardoor mensen niet meer een heel leven bij een baas werken, is de relatie tussen een werkgever en een werknemer minder duidelijk dan vroeger. Ook het feit dat sommige pensioenfondsen betere resultaten halen dan andere fondsen, hetzij vanwege een beter beleggingsbeleid, hetzij vanwege een gunstiger opgebouwd deelnemersbestand, veronderstelt een band tussen de werknemers in een onderneming of bedrijfstak die misschien niet meer door iedereen wordt onderschreven.

Een laatste transitie die we noemden was die van de vergrijzing en het fenomeen dat mensen gemiddeld steeds minder jaren actief zijn op de arbeidsmarkt. Dit heeft gevolgen voor de betaalbaarheid van pensioenen, maar op termijn ook voor de beschikbaarheid van arbeid in de samenleving. Daarnaast zet het de solidariteit onder druk, met name de solidariteit tussen jong en oud. Het is moeilijk van jongeren te vragen mee te betalen voor regelingen waarvan zij zelf hoogstwaarschijnlijk geen, dan

wel in ieder geval niet in dezelfde relatief royale vorm, gebruik zullen kunnen maken. Het zal echter moeilijk zijn de huidige generatie ouderen, voor wie zelfontplooiing en vrije tijd ook na hun pensionering hoog in het vaandel staan, zo ver te krijgen dat zij daadwerkelijk langer zullen doorwerken. Door het afschaffen of versoberen van VUT en prepensioenregelingen moeten ouderen gedwongen worden langer door te werken. Al eerder was er sprake van het overgaan van eindloonregelingen naar middelloonregelingen om ervoor te zorgen dat wanneer ouderen zouden besluiten een stap terug te doen in hun carrière, dit geen negatieve gevolgen zou hebben voor hun pensioen. Op die manier zouden zij langer behouden kunnen blijven voor de arbeidsmarkt. Indien er inderdaad een wens bestaat ouderen langer voor de arbeidsmarkt te behouden, zal er ook daadwerkelijk beleid moeten worden ontwikkeld dat werkgevers stimuleert ouderen in dienst te nemen of te houden. Het is moeilijk van ouderen te eisen langer door te werken als dat in de praktijk niet mogelijk is. Dit is echter niet in de eerste plaats een taak voor pensioenfondsen.

Niet alle aanpassingen zijn toe te schrijven aan dezelfde actoren. Soms is de overheid een motor, soms juist een rem bij het zoeken naar nieuwe elementen in een regeling. Ook pensioenfondsen nemen soms het voortouw bij het ontwikkelen van nieuwe, aanvullende pensioenproducten, maar als vernieuwing geld kost deinzen ze vaak terug. Bij de pensioenfondsen moet bovendien bedacht worden dat het in eerste instantie de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers in de besturen zijn die de richting van beleid bepalen. Uit onze interviews is gebleken dat directies van pensioenfondsen voor zichzelf geen rol weggelegd zien bij het nemen van initiatieven om in te spelen op maatschappelijke transitie. Zij zien zichzelf als uitvoerende instantie. Op veel terreinen zijn de pensioenfondsen trendvolgend. Zij moeten een langetermijnvisie hebben en zijn daardoor minder gevoelig voor "de waan van de dag". In een aantal gevallen, met name bij de grote fondsen ABP en PGGM, hebben de fondsen als uitvoeringsinstantie actief meegewerkt aan het ontwikkelen en bedenken van mogelijkheden voor aanvullende pensioenproducten. Zij werden echter deels teruggefloten door beperkingen in de Wet taakafbakening omdat zij zich gingen begeven op het terrein van de verzekeraars in de derde pijler. Soms is het echter de pensioenfondsdirectie die de beslissingen van het

bestuur stuurt en wel door hen te confronteren met de financiële consequenties van mogelijke beslissingen. Werkgevers en werknemers zitten overigens niet altijd op één lijn bij het ontwerpen van nieuw beleid. Zij vertegenwoordigen verschillende belangen. Waar werknemers streven naar regelingen die gunstig zijn voor werknemers en oog hebben voor emancipatoire doelen, zijn de werkgevers vooral gespitst op het beperken van kosten en risico's. Daarnaast hebben zij soms oog voor arbeidsmarkteffecten van pensioenbeleid. Deze arbeidsmarkteffecten worden echter eerder aan de CAO-tafel besproken dan in pensioenoverleg.

Verplichtingen op het gebied van solidariteit worden door pensioenfondsen niet ervaren als een beperking van hun handelingsvrijheid. Alle respondenten uit onze interviews waren het erover eens dat deze elementen de kern uitmaken van de tweede pijler als solidair collectief. Bovendien zijn elementen van solidariteit een rechtvaardiging voor het feit dat pensioenfondsen nog steeds anders worden behandeld (vooral op fiscaal- en mededingingsrechtelijk terrein) dan verzekeraars in de derde pijler.

Het is gebleken dat, hoewel over onderwerpen een maatschappelijke consensus lijkt te bestaan (zoals gelijke behandeling), het moeilijk is deze consensus te vertalen in aanpassingen van pensioenregelingen. Deels is dit toe te schrijven aan het feit dat actoren geneigd zijn het meest te luisteren naar die partijen of belangengroepen die de duidelijkste stem hebben. Voor de vakbonden bestaat de meerderheid van de achterban uit oudere mannen die vaker dan gemiddeld een vaste baan hebben en nauwelijks last van pensioengaten hebben. Voor hen is het nadenken over aanpassingen van regelingen om tegemoet te komen aan de behoeftes van vrouwen, jongeren, lager betaalden zonder carrièreperspectief of flexibele werknemers daarom niet automatisch aantrekkelijk. Terwijl de gepensioneerden de laatste jaren steeds beter opkomen voor hun belangen, zijn andere groepen daartoe nog steeds minder in staat of bereid. Dit onderwerp - zeggenschap - komt verder aan bod in de volgende hoofdstukken.

6 Zeggenschap – het juridisch kader

6.1 Inleiding

De in hoofdstuk 4 behandelde maatschappelijke transitie hebben niet alleen gevolgen voor de pensioenregeling zelf, maar tevens voor het denken over en de vormgeving van de machtsverhoudingen ten aanzien van het tweedepijlerpensioen. In dit hoofdstuk en de twee volgende hoofdstukken staan deze machtsverhoudingen centraal.

In hoofdstuk 2 zijn de actoren binnen het tweedepijlerpensioen benoemd. Hieruit blijkt dat zeggenschap over het tweedepijlerpensioen zich afspeelt op verschillende niveaus. Geheel buiten de machtssfeer van het pensioenfonds kan de overheid door middel van wetgeving pensioenfonds bepaalde verplichtingen opleggen. Voorbeelden hiervan zijn beschreven in hoofdstuk 5. Zeggenschap kan zich tegelijkertijd binnen en buiten het pensioenfonds bevinden, zoals in de situatie waarin een werkgever en een ondernemingspensioenfonds de pensioentaken afbakenen. Ten slotte bestaat zeggenschap die zich geheel binnen het pensioenfonds afspeelt: het fondsbestuur leidt het pensioenfonds, de deelnemersraad heeft zelfstandige rechten en deze twee organen staan ook in een bepaalde verhouding tot elkaar.

Op elk niveau worden van elkaar verschillende pensioenbelangen behartigd. Hieruit vloeien bepaalde belangentegenstellingen voort. Het meest klassieke voorbeeld van belangentegenstellingen doet zich voor bij het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgevers(vertegenwoordigers) en vakbonden. Bij pensioenen zijn echter meer belangen betrokken dan bij ‘gewone’ arbeidsvoorwaarden: gepensioneerden hebben hun eigen belangen, evenals slapers, en die belangen lopen niet per definitie parallel aan die van werkgevers en/of werknemers. Deze combinatie van verschillende belangen die op verschillende niveaus worden behartigd maakt de besluitvorming ten aanzien van de pensioenregeling niet altijd even doorzichtig. Zowel een inzicht in de zeggenschapsverhoudingen ten aanzien van het tweedepijlerpensioen als in de belangen die de actoren op verschillende niveaus behartigen is noodzakelijk om een antwoord te kunnen geven op de in de inleiding genoemde tweede probleemstelling bij dit onderzoek, namelijk of de huidige zeggenschapsarrangementen voldoende participatie, binding en betrokkenheid genereren.

Voor een beantwoording van deze probleemstelling is kennis van het juridisch kader waarbinnen de verschillende actoren opereren noodzakelijk. Dat kader zal in dit hoofdstuk worden geschetst. Daartoe worden de mogelijke organen met zeggenschap binnen een pensioenfonds behandeld. Bovendien komt de verhouding van het (ondernemings)pensioenfonds tot enkele actoren daarbuiten aan de orde.

Een speciale rol vervult de geïnstitutionaliseerde *medezeggenschap* binnen pensioenfondsen, vormgegeven door de deelnemersraad, een specifieke voor pensioenfondsen in het leven geroepen orgaan. De geschiedenis van de totstandkoming van dit orgaan biedt volgens ons een beeld van de veranderende opvattingen over zeggenschapsverhoudingen binnen pensioenfondsen. Deze geschiedenis, alsmede de vormgeving en de bevoegdheden van de deelnemersraad, komt in hoofdstuk 7 aan de orde. Discussies naar aanleiding van en alternatieven voor de huidige zeggenschapsverdeling worden in hoofdstuk 8 behandeld. Daar is tevens een conclusie opgenomen ten aanzien van de in de hoofdstukken 6, 7 en 8 behandelde zeggenschapsaspecten.

Hierna wordt het juridisch kader geschetst waarbinnen de met zeggenschap toegeruste actoren zich bewegen. In de volgende paragraaf wordt de juridische structuur van het pensioenfonds behandeld. Van belang is de vaststelling dat een pensioenfonds, ook al is het aan een enkele onderneming verbonden, een zelfstandige entiteit is met eigen verantwoordelijkheden: een rechtspersoon. De rechtsvorm van het pensioenfonds, alsmede de organen die het pensioenfonds in theorie en praktijk bezit, zullen in de paragrafen 3 tot en met 5 aan de orde komen. Paragraaf 6 geeft inzicht in de mogelijkheden van zeggenschap ten aanzien van een individueel pensioenfonds buiten de organen van dat pensioenfonds zelf.²⁸⁹ In de zevende paragraaf wordt ingegaan op het verschil tussen bedrijfstakpensioenfondsen en ondernemingspensioenfondsen voor zover dit de vormgeving van de zeggenschap betreft.

6.2 De rechtsvorm van het pensioenfonds

²⁸⁹ Hiermee wordt niet bedoeld op de rol van de overheid die immers te allen tijde door middel van haar wetgevende macht invloed kan uitoefenen. Zie hiervoor hoofdstuk 2.

Het antwoord op de vraag wie wat te zeggen heeft binnen een organisatie is tot op zekere hoogte afhankelijk van de rechtsvorm van die organisatie en welke organen zij heeft. De wet, in het bijzonder Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek geeft immers aan welke organen welke bevoegdheden hebben. De Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW) geeft niet aan in welke rechtsvorm een pensioenfonds dient te worden gegoten. Enige voorwaarde is dat het pensioenfonds volledige rechtsbevoegdheid bezit (art. 4 PSW). Deze eis is wellicht de belangrijkste reden voor het bestaan van de PSW die immers als doel heeft de pensioenrechten van werknemers te beschermen, mede tegen financiële problemen van de werkgever. Het vereiste van juridische onafhankelijkheid van het pensioenfonds van de werkgever vindt zijn oorsprong in de jaren dertig van de vorige eeuw, toen enkele bedrijven in surseance van betaling en faillissement geraakten. De binnen de onderneming gespaarde pensioengelden maakten deel uit van de boedel van de onderneming, waardoor deze gelden niet meer als pensioen konden worden uitbetaald.²⁹⁰ Door te eisen dat het pensioenfonds als zelfstandige juridische entiteit optreedt, worden de vermogens van de werkgever en die van het pensioenfonds gescheiden. Het faillissement van de werkgever heeft daarom geen invloed op de in het pensioenfonds ten behoeve van het pensioen bijeengebrachte gelden.

Het vereiste van volledige rechtsbevoegdheid sluit de informele vereniging,²⁹¹ alsmede alle personenassociaties zonder rechtspersoonlijkheid²⁹² van het optreden als pensioenfonds uit. Aangenomen wordt dat het pensioenfonds een rechtspersoon naar Nederlands recht moet zijn. Buitenlandse pensioenfonds vallen daarom niet onder de werking van de PSW.²⁹³ Dan blijven over: de naamloze vennootschap, de besloten vennootschap, de coöperatie, de onderlinge waarborgmaatschappij, de (volledig rechtsbevoegde) vereniging en de stichting.

Bij een bespreking van de invloed van de rechtsvorm en de aanwezige organen op de zeggenschapsverhoudingen dient wat pensioenfonds betreft een aantal

²⁹⁰ Zie hierover Tulfer 1997, nrs. 27-29.

²⁹¹ De vereniging is geregeld in de tweede titel van Boek 2 BW. De informele vereniging heeft haar statuten niet in een notariële akte opgenomen, hetgeen onder meer tot gevolg heeft dat zij geen registergoederen kan verkrijgen of erfgenaam kan zijn (art. 2:30 BW).

²⁹² Dit zijn de maatschap, de vennootschap onder firma en de commanditaire vennootschap. De eerste is geregeld in de negende titel van Boek 7A BW (art. 7A:1655 e.v BW), de laatste twee in de derde titel van het Wetboek van Koophandel (art. 15 e.v. WvK).

²⁹³ Vgl. Tulfer 1997, nr. 784.

kanttekeningen te worden gemaakt. Ten eerste is de variëteit aan rechtsvormen bij pensioenfondsen zeer beperkt. Uit onderstaand schema blijkt dat verreweg de meeste pensioenfondsen als rechtsvorm de stichting hebben. Over de vraag waar deze keuze uit voortvloeit en of deze keuze een gelukkige is, gaan wij in hoofdstuk 8 in.

Tabel 1 Rechtsvorm van het pensioenfonds

	Stichting	Vereniging	Overig
Bedrijfstakpensioenfondsen (verplicht)	68	2 ²⁹⁴	
Bedrijfstakpensioenfondsen (niet verplicht)	31		
Ondernemingspensioenfondsen ²⁹⁵	790		25 ²⁹⁶
Beroepspensioenfondsen	11		
Wettelijke pensioenfondsen ²⁹⁷	2		
Totaal	902	2	25

Bron: PVK (2003)²⁹⁸

Een tweede relativering vloeit voort uit de beperkte omvang van de beslissingsruimte die het pensioenfonds uit de aard van zijn positie toekomen. Het pensioenfonds is immers uitvoerder van een door anderen opgestelde regeling.²⁹⁹ Als uitvoerder heeft het pensioenfonds veelal weinig te zeggen over zaken als de premiehoogte, de pensioengrondslag, de pensioensoort en de vraag of de regeling een eindloon- of een middelloonregeling moet zijn. Volgens de statuten van pensioenfondsen nemen zij

²⁹⁴ Vereniging Nederlands Pensioenfonds voor de Sigarenindustrie en aanverwante Bedrijven en Vereniging Nederlands Prepensioenfonds voor de Sigarenindustrie en aanverwante Bedrijven.

²⁹⁵ Inclusief spaarfondsen.

²⁹⁶ Van vijf pensioenfondsen kan niet op basis van de naamgeving de rechtsvorm worden vastgesteld. Één pensioenfonds heeft de coöperatie als rechtsvorm; alle overige pensioenfondsen hebben de BV als rechtsvorm.

²⁹⁷ Stichting Notarieel Pensioenfonds en de Stichting Financiering Voortzetting Pensioenverzekering.

²⁹⁸ Te raadplegen via WWW <<http://www.pvk.nl>>.

²⁹⁹ Daargelaten uitzonderingen als PGGM, waar het fondsbestuur zelf het pensioenpakket en de premie kan vaststellen.

beslissingen omtrent indexering, toeslagen, acceptatie en uitsluiting van potentiële deelnemers en de samenstelling van eigen organen, zoals het bestuur en de deelnemersraad. Maar ook wat deze wettelijke of statutaire taken van het pensioenfonds betreft is de zelfstandige beslissingsruimte soms beperkt. De statuten van een ondernemingspensioenfonds bevatten nogal eens de bepaling dat het pensioenfonds bepaalde besluiten slechts mag nemen na de goedkeuring van de werkgever, dan wel dat de werkgever een vetorecht heeft ten aanzien van door het pensioenfonds reeds genomen besluiten. Over geldigheid en wenselijkheid van dergelijke bepalingen gaan wij in paragraaf 6.5.2 in.

6.3 Rechtspersoonlijkheid van het pensioenfonds

De vaststelling dat een pensioenfonds rechtspersoonlijkheid heeft, heeft een aantal belangrijke gevolgen. Niet de organen en personen van het pensioenfonds, maar het pensioenfonds zelf is drager van de rechten en verplichtingen van het fonds. Op dit punt staat een rechtspersoon immers gelijk aan een natuurlijk persoon (art. 2:5 BW). Komt een pensioenfonds zijn verplichtingen niet na, dan kan in principe noch het bestuur of enig ander orgaan van het fonds, noch de premiebetalende werkgever³⁰⁰ worden aangesproken: men zal het pensioenfonds zélf moeten aanspreken. Zijn de middelen van het pensioenfonds onvoldoende om aan zijn verplichtingen te voldoen, dan kunnen crediteuren verhaal halen op het zelfstandige vermogen van het fonds, niet op dat van de natuurlijke personen die bij het pensioenfonds betrokken zijn (zoals de individuele bestuurders).

Algemeen wordt daarom aangenomen dat ook het vermogen van het pensioenfonds van de rechtspersoon zelf is, en niet van de werkgever of de gezamenlijke deelnemers. In het Bendsdorp-arrest³⁰¹ ging het om de vraag of werknemers direct recht hebben op de 'overwaarde' in het pensioenfonds. Ofwel: komt hetgeen de verplichtingen van het pensioenfonds te boven gaat, aan de werknemers toe? De Hoge Raad deed hier geen principiële uitspraak over, maar kon de claim van de werknemers

³⁰⁰ Uiteraard kunnen contractuele verplichtingen meebrengen dat de werkgever toch kan worden aangesproken. Dit vloeit dan echter voort uit een specifieke afspraak, niet uit de wet.

³⁰¹ HR 25 november 1995, *NJ* 1995, 323.

afwijzen met een beroep op de uitleg van het pensioenreglement. In zijn noot bij het arrest oordeelde annotator P.A. Stein dat het met het wezen van een rechtspersoon in strijd is dat haar vermogen met inbegrip van de opgebouwde reserves, niet aan haar zou toekomen, maar aan anderen door wier financiële inspanningen dat vermogen kon worden opgebouwd. 'Reeds om praktische redenen zou dat een ongewenste ontwikkeling zijn, omdat het veelal niet doenlijk is om achteraf vast te stellen, door wiens toedoen het vermogensaccres werd teweeggebracht. Meer principieel is de overweging dat met een dergelijke redenering het bestaan van de rechtspersoon wordt ontkend.' De voorlaatste opmerking van Steijn strijdt met de door gepensioneerden nog wel eens gemaakte opmerking dat zij evenzeer recht hebben op 'overschotten' in het pensioenfonds, omdat die mogelijk zijn gemaakt door de door/voor hen ingelegde pensioenpremies.

Men dient de in het Bendsdorp-arrest gestelde vraag 'van wie is het vermogen?' te onderscheiden van de vraag 'aan wie komt (uiteindelijk) het vermogen toe?'. Het is zeer wel mogelijk dat hoewel het vermogen aan de rechtspersoon zelf toekomt, zij niettemin conform haar doelstelling en statuten tot uitkering van dat vermogen aan anderen dient over te gaan. Is dat laatste het geval, dan dient daar wel een besluit van het pensioenfonds zelf aan ten grondslag te liggen. Het pensioenfonds, vertegenwoordigd door het bestuur van het pensioenfonds, is dus in principe als enige bevoegd over het vermogen van het pensioenfonds te beschikken. Dit brengt niet mee dat het pensioenfonds ook vrijelijk over dit vermogen kan beschikken, zelfs indien het de wettelijke en andere beperkingen in acht neemt. Dat hangt naar onze mening samen met het feit, dat pensioen een arbeidsvoorwaarde is, hetgeen de voor die arbeidsvoorwaarde opgebrachte middelen een gebonden karakter verschaft. De in 1935 door de Hoge Raad gewezen pensioenarresten³⁰² zijn nog immer relevant. De relevante overwegingen luiden:

'De werkgever verbindt zichzelf jegens zijn werknemer tot uitkeering aan hem van een pensioen; dat, aangenomen dat een werknemer het bedrag, dat loon- en pensioenuitspraken van zekeren werknemer hem in eenig jaar mogen kosten, stelt

³⁰² HR 13 maart 1935, B. 5806 en 5807.

op $f x$, hij bij type A met den werknemer een jaarloon van $f x$ zal overeenkomen met beding, dat de werknemer zijnerzijds een zeker bedrag, bijvoorbeeld op $f 100$ te stellen, zal besteden als bijdrage of premie voor pensioen, te betalen aan een daartoe dienstig lichaam, hetzij door den werkgever aangewezen, hetzij door den werknemer uit te kiezen; dat de werkgever bij type B een jaarloon van $f x - f 100$ zal overeenkomen en daarenboven zelf $f 100$ zal storten bij zoodanig lichaam als bijdrage of premie voor pensioen, terwijl hij bij type C eveneens een jaarloon van $f x - f 100$ zal overeenkomen en bovendien zichzelf zal verbinden tot betaling van een zoodanig pensioen als waarop een jaarlijksche premiebetaling van $f 100$ bij een daartoe dienstig lichaam aanspraak zou geven;³⁰³ dat deze drie gevallen – welke verschillen zij overigens mogen vertoonen – dit gemeen hebben dat de werknemer uit hoofde van zijn dienstbetrekking enerzijds een som van $f x - f 100$ geniet, waarover hij vrijelijk kan beschikken, anderzijds daarnevens aanspraak op pensioen verwerft – in gevallen A en B op een daartoe dienstig lichaam en in geval C op zijn werkgever’.

Deze conclusie heeft de Hoge Raad in 1959 herhaald. In de kern komt het erop neer dat hoe men de pensioentoezegging ook vormgeeft, de financiering altijd uit de bestedingsruimte van de pensioengerechtigde komt. Dat wil zeggen, dat de financiering van het pensioen voortkomt uit het bedrag dat na de onderhandelingen tussen sociale partners over de arbeidsvoorwaarden ten behoeve van werknemers – en niemand anders – wordt gereserveerd. Dat de pensioengerechtigde, de werkgever en het pensioenfonds zich daarvan wellicht niet bewust zijn, doet aan die conclusie niets af.³⁰⁴

6.4 De organen van het pensioenfonds

‘Zo lang je op een normale manier blijft samenwerken, speelt het formele traject wat minder’.
(Geïnterviewde pensioenfondsdirecteur)

Voor het antwoord op de vraag of de zeggenschapsstructuur bij pensioenfondsenvoldoende binding, participatie en betrokkenheid genereert en welke potentiële

³⁰³ Deze regeling, waarbij de werkgever het pensioen in eigen beheer houdt, is nu in principe niet meer mogelijk.

spanningen op het gebied van zeggenschap bestaan, dient te worden vastgesteld wie er op welk moment wat te zeggen heeft. In juridische termen: vastgesteld moet worden over welke organen het betreffende pensioenfonds beschikt en welke rechten en bevoegdheden deze organen bezitten. Bij de nu volgende behandeling van zeggenschap past een belangrijke relativering. Er bestaat een onderscheid tussen de *juridische* werkelijkheid en de *feitelijke* werkelijkheid. Men dient ervoor te waken de juridische organisatie van een onderneming niet te verwarren met de invloed die een bepaald orgaan of een bepaald rechtssubject binnen de onderneming uitoefent. Het *de iure* hebben van spreekrechten is wat anders dan de *de facto* uitoefening ervan. Deze uitoefening is namelijk ook afhankelijk van andere factoren dan de formele bevoegdheidsverdeling. Zo wordt van een bepaalde bevoegdheid soms geen gebruik gemaakt. Een voorbeeld: vertegenwoordigers van werknemers in de deelnemersraad van een pensioenfonds zullen, indien zij zelf in het arbeidsvoorwaardenoverleg betrokken zijn geweest bij het opstellen van de pensioenregeling, minder snel geneigd zijn van hun bevoegdheid gebruik te maken tegen een bestuursbesluit bij de Ondernemingskamer in beroep te gaan dan wanneer die betrokkenheid niet bestond. Daarnaast kan de formeel-juridische bevoegdheidsverdeling (gebaseerd op wet of overeenkomst) doorkruist worden door de feitelijke omstandigheden. Een verdeling die bijvoorbeeld gebaseerd is op de taken die binnen het pensioenfonds feitelijk worden uitgevoerd kan haaks staan op de juridische bevoegdheidsverdeling en deze laatste tot een grotendeels papieren constructie maken. Hierbij is te denken aan de uitvoering van bepaalde bestuurstaken door (niet per definitie paritair samengestelde³⁰⁵) speciale commissies die het pensioenfonds zelf in het leven heeft geroepen³⁰⁶, of door werknemers van het pensioenfonds.

Zoals in paragraaf 3 is aangegeven, zal een pensioenfonds altijd een in Boek 2 BW geregelde rechtspersoon zijn, omdat de PSW dat eist (art. 4 PSW). Welke organen deze

³⁰⁴ Zie De Lange 1999.

³⁰⁵ De PSW gaat uit van een paritaire samenstelling van de organen van het pensioenfonds. Dit is gedaan met de gedachte dat een evenwichtige belangenbehartiging op die wijze het best gewaarborgd is.

rechtspersoon bezit, hangt af van de juridische organisatie van de onderneming.³⁰⁷ Niet elke rechtsvorm heeft immers dezelfde organen. Zo kent een stichting geen aandeelhoudersvergadering, simpelweg omdat het vermogen van de stichting niet in aandelen kan zijn uitgegeven. Hierna gaan wij bij het noemen van wetsartikelen uit van de rechtsvorm van de stichting, nu deze vorm verreweg het meest voorkomt.³⁰⁸ Voor de volledigheid wordt tevens gewezen op enkele bepalingen die specifiek voor de besloten vennootschap (BV) van belang zijn.

Bestuur

Allereerst beschikt elke rechtspersoon, en dus ook elk pensioenfonds, over een bestuur. Het bestuur is belast met het besturen van de rechtspersoon (zie art. 2:291). Het bestuur is ten opzichte van de rechtspersoon verplicht de hem opgedragen taak naar behoren te vervullen, waartoe in de eerste plaats het streven naar de verwezenlijking van het doel van de rechtspersoon behoort. Specifiek voor pensioenfondsen betekent dit dat het bestuur ervoor moet zorgdragen dat het pensioenfonds zijn pensioenverplichtingen kan nakomen. Tot de bestuursbevoegdheden behoren voorts in ieder geval: samenwerking met en deelneming in andere vennootschappen of rechtspersonen, investeringen, benoeming en ontslag van werknemers en de vaststelling van hun arbeidsvoorwaarden. Het pensioenfondsbestuur is dus bijvoorbeeld belast met het in dienst nemen van personen die de administratie van het pensioenfonds bijhouden en het beslist over beleggingen in andere ondernemingen.

Een van de belangrijkste taken van het bestuur (eventueel: tevens een of meer bestuurders, alleen of gezamenlijk) is het vertegenwoordigen van de rechtspersoon. Op eventuele beperkingen van die bevoegdheid (zoals een 'tekenbevoegdheid' tot een bepaald bedrag) kan geen beroep worden gedaan ten opzichte van derden, indien deze

³⁰⁶ Zo kent pensioenfonds Protector naast het bestuur en de deelnemersraad een ander orgaan - de Commissie van toetredende ondernemingen van Stichting Pensioenfonds Protector - met bevoegdheden die de PSW aan het bestuur toekent.

³⁰⁷ Ondernemingen die in de vorm van personenassociaties of eenmanszaken worden gedreven, kennen geen wettelijke regeling ten aanzien van eventueel binnen een dergelijke onderneming bestaande 'organen'. Zij kunnen ook geen pensioenfonds zijn. Zij blijven derhalve buiten beschouwing.

³⁰⁸ Zie het schema in paragraaf 6.2.

bependingen niet uit de wet voortvloeiën (art. 2:292 lid 3 BW). Dit brengt mee dat bependingen slechts als interne richtlijnen kunnen gelden. Ingevolge art. 2:292 lid 4 BW kan ook aan anderen dan aan het bestuur vertegenwoordigingsbevoegdheid worden toegekend. Hierbij kan bij een pensioenfonds gedacht worden aan functionarissen die belast zijn met de dagelijkse leiding, bij een pensioenfonds vaak directie genaamd (zie hoofdstuk 2 en hierna).

Van belang is dat indien het bestuur krachtens de wet of de statuten een bepaalde bevoegdheid toekomt, andere organen deze competentiegrens niet mogen overschrijden door het geven van concrete aanwijzingen aan het bestuur.³⁰⁹ Wel is het mogelijk in de statuten te bepalen dat het bestuur zich heeft te gedragen naar de aanwijzingen van een ander orgaan die betrekking hebben op algemene lijnen ten aanzien van het te voeren ondernemingsbeleid. Een bestuurder die weigert deze aanwijzingen op te volgen mag worden ontslagen.³¹⁰

Voor pensioenfonds is het van belang een onderscheid te maken tussen het bestuur (bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers en eventueel andere groepen) en de directie (in feite werknemers van het pensioenfonds, door het bestuur in dienst genomen). De bevoegdheden van het bestuur zijn hiervoor uiteengezet. Omdat bij pensioenfonds voor de meeste bestuursleden hun bestuursfunctie slechts een nevenfunctie is³¹¹, is de dagelijkse leiding over het pensioenfonds veelal in handen gelegd van een directeur of een directie. Deze personen hebben in het algemeen een arbeidsovereenkomst met het pensioenfonds. Hoewel zij in de praktijk de grootste invloed uitoefenen op het dagelijkse reilen en zeilen van het pensioenfonds, zijn zij formeel ondergeschikt aan hun werkgever, het pensioenfonds, dat wordt vertegenwoordigd door het bestuur.

Algemene vergadering van aandeelhouders

³⁰⁹ HR 21 januari 1955, NJ 1959, 43.

³¹⁰ HR 4 december 1992, NJ 1993, 271.

³¹¹ Zo werken de werkgevers- en werknemervertegenwoordigers binnen het bestuur van een ondernemingspensioenfonds vrijwel altijd in het bedrijf ten behoeve van wier werknemers het pensioenfonds is opgericht.

De algemene vergadering van aandeelhouders komt alleen voor bij de NV en de BV en is daarom voor pensioenfondsen (die immers meestal de rechtsvorm van de stichting hebben) van ondergeschikt belang. Een korte beschrijving kan daarom volstaan. Volgens de wet is de algemene vergadering van aandeelhouders belast met alle bevoegdheden die niet aan het bestuur toekomen, voor zover de wet en de statuten daar geen grenzen aan stellen (art. 2:107 lid 1 en 2:217 lid 1 BW). Enkele bevoegdheden van de algemene vergadering van aandeelhouders zijn: het besluiten tot het vermeerderen of verminderen van het kapitaal (art. 2:96/99 en 2:206/208 BW), vaststelling van de door het bestuur opgestelde jaarrekening en daarmee vaststelling van de winst (art. 2:101 en 2:210 BW), wijziging van de statuten en ontbinding van de vennootschap (art. 2:19, 2:121 en 2:231BW), omzetting van de vennootschap (art. 2:18 BW), en benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders³¹² (art. 2:132/134 en 2:242/244 BW). De wet bepaalt expliciet dat de winst van de onderneming aan de aandeelhouders toekomt (art. 2:105 lid 1 en 2:216 lid 1 BW).

De hiervoor genoemde bevoegdheden rechtvaardigen de stelling dat de algemene vergadering van aandeelhouders binnen de onderneming de hoogste macht vertegenwoordigt, in die zin dat zij in laatste instantie, eventueel tegen de wil van de overige organen in, de dienst kan uitmaken. Of, in de woorden van Van Schilfgaarde: de algemene vergadering van aandeelhouders, de vergadering van 'uiteindelijk eigenaren', heeft de 'uiteindelijk macht'.³¹³ Zoals hiervoor is vermeld mag de algemene vergadering van aandeelhouders zich echter niet rechtstreeks op het aan de directie voorbehouden terrein begeven.

Raad van commissarissen

Coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, NV's en BV's kunnen een raad van commissarissen hebben (art. 2:57, 2:140 en 2:250 BW). Ook voor dit orgaan geldt dus dat het voor pensioenfondsen van beperkt belang is. De raad van commissarissen was in zijn oorspronkelijke opzet een orgaan dat ten behoeve van de algemene vergadering van

³¹² Tenzij de volledige structuurregeling van toepassing is (voor de BV geregeld in Titel 5, afdeling 6 van Boek 2 BW).

³¹³ Van Schilfgaarde 1998, p. 186.

aandeelhouders toezicht houdt op het bestuur. Deze gedachte is inmiddels verlaten. De raad van commissarissen dient zich te richten naar het belang van de vennootschap. De raad staat hiertoe het bestuur met raad terzijde. De raad moet bestaan uit één of meer natuurlijke personen (art. 2:57, 2:140 en 2:250 BW). Net als voor de algemene vergadering van aandeelhouders geldt, geldt dat de raad van commissarissen niet bevoegd is in aangelegenheden waarin het bestuur bevoegd is.

Commissarissen worden benoemd door de algemene vergadering van aandeelhouders (art. 2:142 en 2:252 BW). Bij een onderlinge waarborgmaatschappij of een coöperatie geschiedt benoeming door de leden (art. 2:57a BW). Geldt de structuurregeling (een regeling waarbij de raad van commissarissen extra bevoegdheden toekomen), dan benoemt de raad zijn eigen commissarissen (coöptatie). Commissarissen zijn bevoegd tot schorsing van bestuurders (art. 2:57, 2:147 en 2:257 BW). Zij vertegenwoordigen de vennootschap wanneer deze een tegenstrijdig belang heeft met een of meer bestuurders (art. 2:57, 2:146 en 2:256 BW). Van veel van deze bepalingen kan bij de statuten worden afgeweken. Grote coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, NV's en BV's die onder de structuurregeling vallen, zijn verplicht een raad van commissarissen te hebben.

Ondernemingsraad

De ondernemingsraad wordt niet geregeld in Boek 2 van het BW, maar in een aparte wet: de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Elke ondernemer die een onderneming in stand houdt waar in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn,³¹⁴ moet een ondernemingsraad instellen (art. 2 lid 1 WOR). Onder 'onderneming' wordt verstaan: elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht' (art. 1 lid 1 onder c WOR). Dat kan ook een pensioenfonds zijn. Deze instellingsverplichting geldt ongeacht de rechtsvorm van de onderneming, dus evenzeer voor stichtingen, in welk vorm de meeste pensioenfondsen zijn gegoten. De

³¹⁴ 'In de onderneming werkzame personen' zijn personen met een arbeidsovereenkomst of aanstelling, alsmede uitzendkrachten die minimaal twee jaar in de onderneming werkzaam zijn (art. 1 lid 2 en 3 WOR). Deze groep kan bij overeenkomst worden uitgebreid (art. 6 lid 4 WOR).

leden van de ondernemingsraad worden gekozen door en uit de in de onderneming werkzame personen. De ondernemingsraad heeft een aantal rechten, waaronder een adviesrecht ten aanzien van voorgenomen besluiten van organisatorische en financiële aard (art. 25 WOR), een instemmingsrecht ten aanzien van een aantal regelingen (art. 27 WOR) en een adviesrecht ten aanzien van de benoeming van bestuurders (art. 30 WOR).

Vooropgesteld moet worden dat een pensioenfonds zelf vaak geen ondernemingsraad zal kennen, omdat niet aan de eisen van de WOR zal zijn voldaan: in de meeste pensioenfondsen zijn minder dan vijftig personen werkzaam. Bij grote ondernemings- en bedrijfstakpensioenfondsen wordt dat criterium echter soms wel gehaald.³¹⁵ Wordt aan de voorwaarden van de WOR voldaan, dan is de WOR onverkort op pensioenfondsen van toepassing, nu noch de WOR, noch de PSW pensioenfondsen van de werking ervan uitsluiten, ondanks het reeds bestaan van een ander medezeggenschapsorgaan bij het pensioenfonds, de deelnemersraad. Dit behoeft niet bezwaarlijk te zijn: de ondernemingsraad ziet immers vooral op de arbeidsorganisatie die het pensioenfonds is en hij behartigt daarmee de belangen van de werknemers, de deelnemersraad is in essentie een orgaan dat de werkzaamheden van het pensioenfonds ten aanzien van de pensioenregeling controleert en de belangen van de (veel grotere groep van) deelnemers behartigt. De twee organen zitten elkaar over het algemeen dus niet in de weg.³¹⁶ Ook het adviesrecht van de ondernemingsraad ten aanzien van bestuurders van de onderneming (art. 30 WOR) zal het systeem van de PSW ten aanzien van de benoeming van bestuurders niet doorkruisen. Ten eerste heeft de ondernemingsraad immers slechts een adviesrecht, en bestaat niet de mogelijkheid een besluit dat van dat advies afwijkt aan de Ondernemingskamer voor te leggen.³¹⁷ Ten tweede heeft 'bestuurder' in de zin van de PSW een andere betekenis dan 'bestuurder' in de zin van de WOR. De laatste betekenis ziet immers op degene die rechtstreeks de hoogste leiding heeft bij de organisatie van de arbeid. In veel pensioenfondsen wordt

³¹⁵ De meeste door ons benaderde bedrijfstakpensioenfondsen hadden een eigen ondernemingsraad die naast de deelnemersraad functioneerde.

³¹⁶ In theorie is een botsing tussen de bevoegdheden van de ondernemingsraad binnen het pensioenfonds enerzijds en die van de deelnemersraad anderzijds denkbaar. Zo hebben zowel de ondernemingsraad als de deelnemersraad een adviesrecht (en beroepsrecht bij de rechter) ten aanzien van het voorgenomen besluit tot liquidatie van het fonds (art. 6b lid 1 sub g PSW en art. 25 lid onder c WOR).

³¹⁷ Dat kan alleen ten aanzien van de in art. 25 WOR opgenomen onderwerpen.

deze functie niet door het bestuur in de zin van de PSW, maar door een benoemde directie uitgeoefend.³¹⁸

Ten slotte is het vermelden waard dat de bij de pensioenregeling betrokken werkgever(s) zelf binnen hún onderneming ook een ondernemingsraad heeft/hebben. De bevoegdheden van deze ondernemingsraden zien echter slechts op de arbeidsorganisatie van deze werkgever(s), niet op die van het pensioenfonds.³¹⁹ Zie hierover ook de paragrafen 6 en 7.

Conclusie: welke organen zijn voor pensioenfonds van belang?

Uit het bovenstaande blijkt, dat voor de meeste pensioenfonds slechts het bestuur van belang is. Een algemene vergadering van aandeelhouders of raad van commissarissen zal zelden bestaan, aangezien die niet bij de stichting voorkomen. Voorts kan een pensioenfonds van zekere omvang (minimaal vijftig werknemers in dienst van het pensioenfonds) een ondernemingsraad hebben. De ondernemingsraad is een controlerend orgaan ten aanzien van de *arbeidsorganisatie* die het pensioenfonds in stand houdt. Voorts kunnen pensioenfonds een ander controlerend orgaan hebben, de deelnemersraad. Dit orgaan, dat in het volgende hoofdstuk uitvoerig wordt besproken, is controlerend ten aanzien van de *pensioenuitvoerende taak* van het pensioenfonds.

6.5 Zeggenschap van buiten het ondernemingspensioenfonds

Zoals eerder is opgemerkt, bestaat er een scheiding van bevoegdheden met betrekking tot de *vaststelling* van de pensioenregeling en de *uitvoering* van dezelfde regeling. De vaststelling behoort in het algemeen tot het domein van sociale partners of, indien geen CAO tot stand komt, tot dat van de werkgever, eventueel in samenspraak met de ondernemingsraad of met de werknemers zelf. Het pensioenfonds voert de regeling door middel van zijn in de vorige paragrafen behandelde organen uit. Niettemin kan het

³¹⁸ Zie hierover Van Gijzen 1998.

³¹⁹ Het aan de ondernemingsraad toegekende benoemingsrecht ten aanzien van bestuurders van ten behoeve van de in de onderneming werkzame personen opgerichte instellingen (art. 29 WOR) geldt niet voor bestuurders van pensioenfonds.

pensioenfonds invloed uitoefenen op het uiteindelijke bedrag dat de deelnemers aan pensioen in handen zullen krijgen. Niet alleen is dat mogelijk door sociale partners te adviseren omtrent de vormgeving van de pensioenregeling (hetgeen volgens de door ons geïnterviewden meer wel dan niet gebeurt), maar ook door beslissingen te nemen omtrent toelating van deelnemers, toeslagen, indexering en belegging van de betaalde pensioenpremies (uiteraard indien en voorzover het pensioenfonds ten aanzien van deze onderwerpen discretionaire ruimte toekomt).

In hoofdstuk 8 zullen enkele mogelijke tegenstellingen tussen het pensioenfonds en de premiebetalende werkgever(s) worden behandeld. Daarop vooruitlopend merken wij op, dat het beleggingsbeleid van het pensioenfonds ertoe kan leiden dat tekorten ontstaan die de werkgevers volgens afspraak vervolgens moeten aanvullen. Deze belangentegenstellingen zouden ertoe kunnen leiden dat de werkgever poogt buiten het pensioenfonds zeggenschapsrechten te creëren om zo het beleid van het pensioenfonds te beïnvloeden of zelfs mede vorm te geven. Tot op grote hoogte bestaan die rechten reeds: sociale partners – dus ook werkgevers(vertegenwoordigers) hebben immers zitting in het pensioenfondsbestuur.

In paragraaf 7 zullen wij de stelling verdedigen dat bij een ondernemingspensioenfonds de afstand tussen de werkgever en het pensioenfonds kleiner is dan de afstand tussen de gezamenlijke werkgevers en een bedrijfstakpensioenfonds. Dat leidt ertoe dat de werkgever met een ondernemingspensioenfonds gemakkelijker en meer invloed kan uitoefenen op de beslissingen over de pensioenregeling. Dat geldt zowel voor beslissingen omtrent aard en omvang van de pensioentoezegging als om beslissingen omtrent de uitvoering ervan. Op twee mogelijke gevolgen hiervan zullen wij hierna wat dieper ingaan. Het betreft de invloed van de ondernemingsraad van de werkgever op de ondernemingspensioenregeling van de onderneming en de mogelijkheid van de werkgever vetorechten uit te oefenen ten aanzien van beslissingen van het ondernemingspensioenfonds.

6.5.1 De invloed van de ondernemingsraad

Art. 27 WOR bevat de instemmingsrechten voor de ondernemingsraad. Het eerste lid onder a bepaalt dat de ondernemingsraad een instemmingsrecht toekomt ten aanzien van 'een regeling met betrekking tot een pensioenverzekering, een winstdelingsregeling of een spaarregeling'. De reikwijdte van deze bepaling is beperkt. De ondernemingsraad heeft volgens de Kamerstukken bij deze bepaling namelijk geen instemmingsrecht ter zake van besluiten van de ondernemer op het terrein van pensioenregelingen die zijn ondergebracht bij een ondernemings- of bedrijfstakpensioenfonds en die worden beheerst door de regels van de PSW.³²⁰ Dat zijn de meeste pensioenregelingen. De gedachte hierachter is dat de PSW eigen regels kent voor de zeggenschap ten aanzien van besluiten van het pensioenfondsbestuur. Blijkbaar wordt het als ongewenst ervaren dat de regels van de WOR en de PSW elkaar kunnen doorkruisen. Deze angst is onzes inziens echter ongegrond. Het instemmingsrecht van de ondernemingsraad ten aanzien van besluiten van de ondernemer (i.e. de werkgever die de premies betaalt³²¹) en de zeggenschap binnen pensioenfondsen (uitgeoefend door bestuur, deelnemersraad en wellicht andere organen, zoals een ondernemingsraad) zien op verschillende besluiten en spelen zich in verschillende stadia af. Zou de ondernemingsraad bij de premiebetalende werkgever een instemmingsrecht ten aanzien van elke pensioenregeling toekomen, dan zou hij zich over aard en omvang van de voorgestelde (introdunctie, wijzing of intrekking van de) pensioenregeling uitspreken. Maar de zeggenschapsorganen binnen het pensioenfonds worden echter wat de aard en omvang van de pensioenregeling betreft juist grotendeels voor een voldongen feit geplaatst: het pensioenfonds voert de regeling immers slechts uit. Met de inhoud van de regeling heeft hij in principe geen bemoeienis: die is immers in het arbeidsvoorwaardenoverleg opgesteld waaraan het pensioenfonds (in theorie) part noch deel heeft. De beperking van het instemmingsrecht van de ondernemingsraad lijkt derhalve gemotiveerd door een onjuist uitgangspunt; de rechten van de ondernemingsraad bij de premiebetalende werkgever ten aanzien van *aard en inhoud* van de pensioenregeling enerzijds, en de rechten van organen van het pensioenfonds ten aanzien van de *uitvoering* van de

³²⁰ Kamerstukken I 1978-1979, 13 954, nr. 8d, p. 23.

³²¹ Ook een pensioenfonds kan een ondernemingsraad hebben. Deze ondernemingsraad heeft uiteraard geen wettelijke medezeggenschapsrechten ten aanzien van besluiten die niet binnen het pensioenfonds zelf moeten worden genomen.

regeling zitten niet in elkaar vaarwater.³²² Belangrijker is dat de ondernemingsraad van de premiebetalende werkgever veelal überhaupt geen instemmingsrecht toekomt, nu pensioenregelingen vaak met de vakbonden in een CAO zijn overeengekomen. Ingevolge art. 27 lid 3 WOR komt de ondernemingsraad dan geen instemmingsrecht meer toe. De gedachte hierachter is dat de vakbonden het primaat toekomt ten aanzien van de vaststelling van arbeidsvoorwaarden: het is ongewenst dat de ondernemingsraad het arbeidsvoorwaardenoverleg zou kunnen frustreren door instemming te weigeren.

Afgezien van het voorgaande wordt aan het in art. 27 lid 1 onder a WOR genoemde begrip 'pensioenverzekering' (dat dus alleen ziet op buiten de PSW vallende pensioenen), in overeenstemming met de beschermingsgedachte van de WOR, een ruime invulling gegeven. Niet alleen de toelatingsvoorwaarden, gedekte risico's en uitkeringsmodaliteiten vallen onder het instemmingsrecht, maar tevens de premieverdeling tussen de werkgever en de werknemer. Wordt een pensioenverzekering van een levensverzekeringsmaatschappij naar een pensioenfonds overgeheveld, dan is ook de instemming van de ondernemingsraad vereist. De regeling over de pensioenverzekering moet dan immers eerst worden ingetrokken, waarmee toepasselijkheid van art. 27 lid 1 onder b WOR is gegeven. Hetzelfde geldt voor een verandering van verzekeringsmaatschappij.³²³

Ten aanzien van besluiten van het pensioenfonds heeft de ondernemingsraad van de onderneming van de premiebetalende werkgever vanzelfsprekend geen rechten. Mocht het pensioenfonds besluiten de pensioenregeling te herverzekeren bij een levensverzekeringsmaatschappij, dan is dat een besluit van het fonds, niet van de ondernemer in de zin van de WOR. Hetzelfde geldt voor het adviesrecht van art. 30 WOR. Dit artikel geeft de ondernemingsraad een adviesrecht ten aanzien van elk voorgenomen besluit tot benoeming of ontslag van een bestuurder. Bestuurder in de zin van de WOR is degene die alleen of tezamen met anderen rechtstreeks de hoogste

³²² De praktijk laat zich daar ook niet altijd wat aan gelegen liggen. Zo zijn wij gestuit op bepalingen die de ondernemingsraad wel degelijk instemmingsrecht gaven ten aanzien van de pensioenregeling. Een dergelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de ondernemingsraad is mogelijk op grond van art. 32 WOR.

³²³ Ondernemingsraad (losbl.), aantekening 7 bij art. 27 WOR.

zeggenschap uitoefent bij de leiding van de arbeid³²⁴ (art. 1 lid 1 sub e WOR). De ondernemingsraad van de werkgever heeft derhalve geen adviesrecht ten aanzien van het benoemen of ontslaan van een bestuurder van het ondernemingspensioenfonds dat aan de onderneming van de werkgever gelieerd is – dat heeft een eventuele ondernemingsraad bij het pensioenfonds wel.

6.5.2 Vetorechten

Een werkgever zal, vooral indien hij zelf de gehele of het grootste deel van de pensioenpremie betaalt en/of dient op te draaien voor tekorten van het ondernemingspensioenfonds, zo veel mogelijk invloed willen uitoefenen op het beleid van het pensioenfonds. Daartoe staan hem verschillende methoden ter beschikking. Heeft het pensioenfonds de rechtsvorm van de besloten vennootschap, dan kan hij als meederheidsaandeelhouder via de algemene vergadering van aandeelhouders hem onwelgevallige bestuurders van het pensioenfonds ontslaan en andere benoemen. Denkbaar is tevens dat aan het pensioenfonds een de werkgever gunstig gezinde raad van commissarissen is verbonden.

Een pensioenfonds heeft echter in de meeste gevallen de stichting als rechtsvorm en die heeft over het algemeen slechts één orgaan: het bestuur. Dit beperkt de mogelijkheden van de werkgever de hem gewenste invloed uit te oefenen. Het bestuur is onafhankelijk en de PSW schrijft voor dat het bestuur paritair is samengesteld; een pensioenfonds in de zin van de PSW met slechts werkgeversvertegenwoordigers of zelfs maar met een meerderheidsbelang van de werkgever in het bestuur is niet mogelijk (art. 6 lid 2 PSW). Deze beperking heeft ertoe geleid dat werkgevers voor zichzelf de mogelijkheid hebben gecreëerd dat hun een vetorecht toekomt ten aanzien van bepaalde besluiten van het ondernemingspensioenfondsbestuur. Dat vetorecht kan een reeds genomen besluit treffen, maar tevens komt de constructie voor dat een bepaald besluit slechts genomen kan worden na voorafgaande toestemming van de werkgever. Het ligt

³²⁴ Bij een pensioenfonds is dat niet per definitie het bestuur. Vaak zal de dagelijkse leiding zijn gedelegeerd aan een directie. De directieleden hebben meestal een arbeidsovereenkomst met het pensioenfonds.

voor de hand aan te nemen dat het dan gaat om besluiten die financiële gevolgen kunnen hebben voor de premiebetalende werkgever.

Over de rechtsgeldigheid van dergelijke constructies kan men twisten. Een kenmerk van rechtspersoonlijkheid is dat voor het recht een zelfstandige entiteit ontstaat, met een eigen beslissingsbevoegdheid. Anderzijds lijkt art. 2:14 BW niet uit te sluiten dat de werkgever vooraf om toestemming moet worden gevraagd. Dit artikel bepaalt in het eerste lid dat een besluit van een orgaan van een rechtspersoon nietig is indien dit in strijd is met de wet of de statuten. Zo zouden de statuten kunnen bepalen dat voor het nemen van bepaalde besluiten voorafgaande toestemming van de raad van commissarissen of een ander orgaan nodig is: in strijd hiermee een besluit nemen wordt getroffen door nietigheid van het besluit. Het tweede lid bepaalt: 'is een besluit nietig, omdat het is genomen ondanks het ontbreken van een door de wet of de statuten voorgeschreven voorafgaande handeling van of mededeling aan een ander dan het orgaan dat het besluit heeft genomen, dan kan het door die ander worden bekrachtigd. Is voor de ontbrekende handeling een vereiste gesteld, dan geldt dat ook voor de bekrachtiging.' Het gebruik van het woord 'ander' brengt de werkgever binnen het bereik van de bepaling. Men hoeft hier namelijk niet noodzakelijkerwijs te denken aan een intern orgaan. Binnen groepsstructuren komt het voor dat een moedermaatschappij met een 100%-belang in de dochtermaatschappij in de statuten van de dochter laat opnemen dat de moeder toestemming voor bepaalde besluiten dient te geven. Staat er dan niets in de weg aan het toekennen van vetorechten aan de werkgever ten aanzien van besluiten van het pensioenfonds? Naar onze mening wel. De PSW schrijft immers voor hoe het bestuur van een pensioenfonds dient te zijn samengesteld. Zoals gezegd: een overwicht van de werkgever is voorkomen door voor te schrijven dat het bestuur paritair dient te zijn samengesteld. Op die wijze wordt grotendeels³²⁵ het machtsevenwicht nagebootst zoals dat bestaat bij het arbeidsvoorwaardenoverleg, waarin aard en omvang van de pensioenregeling zijn vastgesteld. Het lijkt ons in strijd met deze bevoegdheidsverdeling indien de werkgever door middel van het opnemen van vetorechten in de statuten van het pensioenfonds alsnog de macht eenzijdig aan zichzelf kan trekken. De regeling van de PSW beschouwen wij daarom als een *lex*

specialis die de algemene regeling van art. 2:14 BW opzij zet. Daarbij maken wij wel onderscheid naar het soort beslissing dat het pensioenfonds neemt. Het mag niet zo zijn dat het pensioenfonds zonder meer beslissingen kan nemen die directe financiële gevolgen voor de werkgever hebben. Hierbij valt te denken aan het besluit de pensioenpremie te verhogen.

De wetgever heeft zich enkele malen over de aanvaardbaarheid van vetorechten uitgesproken, overigens zonder dat dat heeft geleid tot enig concreet resultaat. In het wetgevingstraject dat heeft geleid tot de wijziging van de PSW in 2000 dienden de Tweede-Kamerleden Schimmel en Blok een motie in.³²⁶ Zij hadden geconstateerd dat bij veel ondernemingspensioenfonds aan anderen (lees: de werkgever) dan aan het bestuur instemmingsrechten waren verleend en zij meenden 'dat daardoor van gelijkwaardige zeggenschap van alle in het fonds deelnemende partijen nauwelijks sprake kan zijn'. Daarom verzochten zij het kabinet deze instemmingsrechten ongedaan te maken. Op welke wijze dat zou moeten geschieden, gaven zij niet aan en de motie werd niet aangenomen. Ook in de notitie 'Hoofdpijnen voor een nieuwe Pensioenwet' wordt aandacht besteed aan de vetorechten:

In de praktijk komt het voor dat werkgevers zich in het ondernemingspensioenfonds een vetorecht voorbehouden (...). Dergelijke vetorechten, zo heeft de Tweede Kamer in een motie uitgesproken (*Kamerstukken II 1999/2000, 26 674, nr. 15*) zijn niet meer van deze tijd.

Vervolgens gaat het kabinet in op de door de SER voorgestelde opdrachtbrief, een document waarin afspraken tussen de werkgever en het pensioenfonds staan, onder meer over de omzetting van de pensioentoezegging door de werkgever naar een pensioenreglement. Volgens het kabinet dient de opdrachtbrief tevens alle afspraken weer te geven die partijen met elkaar hebben gemaakt met betrekking tot de wijze waarop men tot besluitvorming komt:

³²⁵ In het pensioenfondsbestuur kunnen immers ook anderen dan vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers zitting hebben.

³²⁶ *Kamerstukken II 1999-2000, 26 674, nr. 15.*

‘Daarbij kan men bijvoorbeeld aan de volgende situatie denken. De SER kan zich voorstellen dat een werkgever zeggenschap wil hebben ten aanzien van de wijze waarop de pensioentoezegging door het ondernemingspensioenfonds in het pensioenreglement wordt omgezet, met name indien de financiële consequenties daarvan voor zijn rekening komen. Een algemeen vetorecht is daarvoor evenwel geen geschikt instrument. Wel kan de werkgever met het ondernemingspensioenfonds afspraken maken met betrekking tot de door hem gewenste zeggenschap waarbij op voorhand duidelijk is in welke gevallen de instemming van de werkgever nodig is bij vaststelling of verandering van de reglementen. Dergelijke afspraken horen thuis in de opdrachtbrief. De opdrachtbrief geeft voorts de afspraken weer die werkgever en pensioenuitvoerder met elkaar maken over toeslagverlening, het omgaan met overschotten of tekorten en eventuele nadere afspraken omtrent bijvoorbeeld het kwaliteitsniveau van service of voorlichting. Het kabinet kan zich in het voorstel van de SER vinden. Aandachtspunt bij de in de opdrachtbrief op te nemen afspraken is dat deze de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende partijen respecteren. Over kwesties die exclusief tot het beslissingsdomein van het fonds behoren, zoals bijvoorbeeld het vaststellen van de actuariële en bedrijfstechnische nota (ABTN), kunnen naar de mening van het kabinet dan ook geen afspraken worden gemaakt op grond waarvan andere partijen dan het fondsbestuur een te vergaande zeggenschap zouden krijgen. De SER stelt voor de opdrachtbrief op met name dit punt van het behoud van de eigen verantwoordelijkheid te laten toetsen door de Pensioen- & Verzekeringkamer (...). Het kabinet neemt dit voorstel over. De SER meent dat het adviesrecht van de deelnemersraad ook moet gelden voor de opdrachtbrief, c.q. een wijziging van de opdrachtbrief. Het kabinet onderschrijft dit.’³²⁷

Het kabinet maakt het hiervoor bedoelde onderscheid tussen besluiten die directe financiële gevolgen hebben voor de werkgever en andere beslissingen. Zoals wij hebben aangegeven, lijkt ons dat een juiste scheiding. Er is meer reden de werkgever een (beslissende) vinger in de pap te geven indien een besluit ten aanzien van de pensioenregeling hem direct financieel kan treffen. Een werkgever moet ten aanzien van het arbeidsvoorwaardenpakket, inclusief de pensioenregeling, niet voor dergelijke

³²⁷ *Kamerstukken II 2001-2002, 28 294, nr. 3, p. 8-9.*

financiële verrassingen komen te staan. Onze gedachte is dat de werkgever bij het vaststellen van de pensioenregeling zich een juiste voorstelling moet kunnen maken van de kosten die deze regeling meebrengt. Deze kosten vormen een van de vele elementen die een rol spelen bij het onderhandelen over en vaststellen van het totale arbeidsvoorwaardenpakket zoals dat binnen de onderneming (of bedrijfstak) zal gelden. Veel CAO's bevatten de bepaling dat indien zich na het vaststellen van het arbeidsvoorwaardenpakket belangrijke veranderingen voordoen, partijen opnieuw in onderhandeling zullen treden. Hierbij is niet alleen te denken aan wijziging in de fiscale of sociaizekerheidsrechtelijke sfeer, maar tevens aan veranderingen in de financiële sfeer. Naar onze mening valt daar tevens een sterke achteruitgang van het vermogen van het pensioenfonds onder. Partijen zullen in dat geval opnieuw om de tafel moeten gaan zitten en bekijken of maatregelen (zoals premieverhogingen) gerechtvaardigd zijn.

Naar ons uit de interviews is gebleken, is de bevoegdheidsverdeling tussen pensioenfonds en sociale partners zelden een punt van discussie. Vrijwel nooit kunnen pensioenfonds zelfstandig de pensioenpremie vaststellen zonder afhankelijk te zijn van goedkeuring van de sociale partners die de pensioenregeling hebben opgesteld.³²⁸ Omgekeerd begeven de laatsten zich in het algemeen niet direct³²⁹ op het terrein dat tot het domein van het pensioenfonds wordt gerekend. Beslissingen over toeslagverlening of het te voeren beleggingsbeleid behoren naar onze ervaringen tot de discretionaire bevoegdheid van het pensioenfonds.

6.6 Ondernemingspensioenfonds en bedrijfstakpensioenfonds

In hoofdstuk 2 is opgemerkt dat een werkgever ervoor kan kiezen een ondernemingspensioenfonds op te richten ten behoeve van het pensioen van de werknemers van de onderneming (zo bestaan er pensioenfonds van Philips, Unilever en Ballast Nedam). Een bedrijfstakpensioenfonds verzorgt pensioen voor de gehele bedrijfstak (zoals het bedrijfstakpensioenfonds voor de horeca, voor de schildersbranche of het levensmiddelenbedrijf). Een ondernemer kan zich, mits hij aan de voorwaarden

³²⁸ PGGM vormde hierop een uitzondering.

³²⁹ Sociale partners zijn uiteraard ook vertegenwoordigd in het pensioenfondsbestuur. Daar oefenen zij wel direct invloed uit op het beleid van het pensioenfonds.

van het pensioenfonds voldoet, aansluiten bij de bedrijfstakregeling. De belangrijkste voorwaarde is veelal dat zijn onderneming tot de betreffende bedrijfstak behoort. In hoofdstuk 2 is erop gewezen dat indien een werkgever zich aansluit bij een werkgeversvereniging, hij automatisch gebonden is aan de door deze vereniging gemaakte arbeidsvoorwaardelijke afspraken, inclusief pensioenen.

De vraag kan gesteld worden of de keuze voor een ondernemingspensioenfonds of een bedrijfstakpensioenfonds gevolgen heeft voor de zeggenschapsverhoudingen. Voor de *interne* verhoudingen binnen het fonds zijn die verschillen vanuit juridisch oogpunt niet zo groot: hetgeen hiervoor is gezegd over de organen van het fonds, en over hetgeen in hoofdstuk 7 over de deelnemersraad gezegd zal worden, is gelijkkelijk van toepassing op ondernemingspensioenfondsen en bedrijfstakpensioenfondsen. Voor de *externe* verhoudingen is er een groter verschil waarneembaar. Het kiezen voor een bedrijfstakpensioenfonds brengt namelijk mee dat feitelijk en juridisch een grotere afstand bestaat tussen de individuele werkgevers en deelnemers enerzijds en het pensioenfonds anderzijds. Dit heeft effect op de vormgeving van zeggenschap. Zo zijn veranderingen in de organisatie van het bedrijfstakpensioenfonds of de pensioenproducten die hij aanbiedt doorgaans lastiger door te voeren, omdat er meer partijen betrokken zijn en daardoor de kans groter is dat zich belangentegenstellingen voordoen die een remmend effect op de besluitvormingsprocedure hebben. Bij een ondernemingspensioenfonds doet zich dit niet voor: er is over het algemeen één werkgever³³⁰ en alle deelnemers zijn betrokken bij dezelfde werkgever, zodat de belangen eerder zullen convergeren dan in een bedrijfstakpensioenfonds het geval zal zijn. Eenvoudig gesteld: met minder partijen om rekening mee te houden, is het makkelijker wijzigingen door te voeren.

Uit de vorige paragraaf is een ander verschil in de juridische vormgeving van de zeggenschap gebleken. Vanwege de directe betrokkenheid van de (onderneming van de) werkgever bij een ondernemingspensioenfonds, speelt de zich (eventueel) binnen de onderneming van de werkgever bevindende ondernemingsraad soms een belangrijke rol. Zo kan de werkgever met de ondernemingsraad een pensioenregeling zijn

³³⁰ Bij grote conglomeraten kunnen zich meerdere werkgevers binnen een groep bevinden. De uiteindelijke beslissingsmacht is echter meestal geconcentreerd binnen één rechtspersoon, de holding of moedermaatschappij.

overeengekomen, welke regeling het pensioenfonds vervolgens dient uit te voeren.³³¹ De rol van de ondernemingsraad kan nog groter zijn indien het ondernemingspensioenfonds geen deelnemersraad heeft. Naar ons uit interviews is gebleken, komt dit laatste regelmatig voor; men heeft de deelnemers bijvoorbeeld direct in het bestuur opgenomen.³³² Bij bedrijfstakpensioenfondsen is een rol van de ondernemingsraad uit de aard der zaak uitgesloten – ondernemingsraden opereren op het niveau van de individuele onderneming, niet op dat van een bedrijfstak.

Wij brengen in herinnering dat de vakbonden meestal een belangrijke rol spelen bij het tot stand komen van de pensioenregeling. Dat ligt voor de hand, nu de pensioenregeling meestal deel uitmaakt van de algemene CAO-onderhandelingen, zowel op ondernemings- als op bedrijfstakniveau. Ook bij ondernemingspensioenregelingen is de rol van de ondernemingsraad dan meestal uitgespeeld. Wanneer onderwerpen immers in een CAO zijn geregeld, komt aan de ondernemingsraad dwingendrechtelijk geen rol meer toe (art. 27 lid 3 WOR). De gedachte is dat de vakbonden het primaat hebben ten aanzien van de vaststelling van arbeidsvoorwaarden en dat de ondernemingsraad dient te wijken indien afspraken met de vakbonden zijn gemaakt. Dat is slechts anders indien de CAO zelf de ruimte laat voor verdere invulling op ondernemingsniveau.³³³

Uit de structuurverschillen tussen ondernemingspensioenfondsen en bedrijfstakpensioenfondsen vloeit tevens een aantal cultuurverschillen voort. Hiervoor hebben wij geput uit gesprekken met woordvoerders van de Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen (VB) en de Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen (SOPF). Deze verschillen worden voor een deel bevestigd in de Pensioensurvey 2001 van PriceWaterhouseCoopers en Achmea, alsmede in het in 2001 gepubliceerde onderzoek

³³¹ Deze regeling heeft dan niet de kracht van een CAO en bindt werknemers daarom niet automatisch. Zie hierover hoofdstuk 2.

³³² Enkele geïnterviewden van ondernemingspensioenfondsen gaven hiervoor als reden aan dat zij de deelnemersraad als surrogaat voor directe besluitvorming zagen. 'Je kunt beter daar zitten waar de beslissingen worden genomen, en dat is in het bestuur.'

³³³ De deelnemersraad van het pensioenfonds (ongeacht wat voor fonds dat is) komt daarentegen in alle gevallen dwingend de rechten toe die de wet hem toekent, ongeacht of de regeling met de vakbonden is overeengekomen.

van Regioplan naar het vóórkomen van medezeggenschap.³³⁴ Te verwachten is dat het gevoel 'bij dezelfde club te behoren' (het 'wij-gevoel' dat in elk geval in theorie tot meer *loyalty* en feitelijk gebruik van *voice* kan leiden³³⁵) bij een ondernemingspensioenfonds sterker aanwezig is dan bij een bedrijfstakpensioenfonds. De arbeidsorganisatie waarvoor het pensioenfonds de pensioenregeling uitvoert is immers kleiner en daardoor overzichtelijker. Bij een ondernemingspensioenfonds, vooral indien het een klein fonds is, maakt de werkgever veelal duidelijk de dienst uit (wij roepen de in de vorige paragraaf behandelde vetorechten in herinnering). Dat komt omdat bij ondernemingspensioenfondsen hiërarchie een rol van betekenis speelt. De werkgeversvertegenwoordigers zijn niet alleen (collega-)bestuurders, maar tevens (in)directe baas van de werknemersvertegenwoordigers, doordat de laatsten veelal tevens als werknemer aan het bedrijf verbonden zijn. Dit maakt dat de positie van de werkgever binnen het pensioenfondsbestuur soms tamelijk dominant is. Dat is minder te verwachten bij een bedrijfstakpensioenfonds: er zijn immers meer werkgevers die verschillende belangen kunnen hebben.

Ook volgens de SOPF is de binding van (ex-)deelnemers bij een ondernemingspensioenfonds groter. Een ondernemingspensioenfonds heeft meer een sociale functie: als het slecht gaat met de onderneming, 'doen we allemaal een beetje minder' (lees: er wordt minder premie afgedragen en dus minder pensioen opgebouwd).³³⁶ Deze mechanismen bestaat niet bij een bedrijfstakpensioenfonds. Dat is ook niet mogelijk, omdat de ene werkgever zich niet noodzakelijkerwijs in dezelfde positie als de andere bevindt. Slechts in het geval dat de hele bedrijfstak in de problemen zit, is het mogelijk de pensioenregeling te versoberen of de premieafdracht te verminderen.

Opmerkelijk in dit verband is dat de geschillen met betrekking tot zeggenschap die vanaf 2001 in de media zijn besproken en die aan de rechter zijn voorgelegd, voornamelijk ondernemingspensioenfondsen betreffen. Ofwel: het lijkt erop alsof men

³³⁴ Regioplan 2001. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat grote ondernemingspensioenfondsen veel meer dan kleine ondernemingspensioenfondsen initiatieven op het terrein van flexibilisering ontplooiën (PWC/Achmea) en dat hun zeggenschapsstructuur vaker overeenkomt met aanbevelingen van sociale partners op dat terrein (Regioplan).

³³⁵ Zie voor deze begrippen hoofdstuk 3.

zich bij ondernemingspensioenfondsen meer roert. Hieruit zou men kunnen concluderen dat de *voice* beter is ontwikkeld. Dat is te verklaren indien men wil aannemen dat men zich ook meer bij het eigen fonds betrokken voelt. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de zeggenschapsverhoudingen bij ondernemingspensioenfondsen op andere wijze zijn geëvolueerd dan bij bedrijfstakpensioenfondsen, in die zin dat het democratisch gehalte bij de laatste hoger is. Omdat er binnen een bedrijfstakpensioenfonds meer betrokkenen zijn met divergerende belangen, is het noodzakelijk een helder systeem van *checks and balances* op te zetten. Deze verklaring verhoudt zich echter slecht met de opvatting van de SOPF dat de grotere ondernemingspensioenfondsen juist 'trendsetters' zijn wat hun aanpassing aan veranderende omstandigheden en opvattingen betreft. De bestuurders van deze fondsen en de werkgevers zien elkaar regelmatig op informele basis en in verschillende overlegstructuren ; 'de fondsen houden elkaar in de gaten', aldus de SOPF. De omvang van de organisatie maakt het mogelijk dat bepaalde initiatieven worden ontplooid. De kleine ondernemingspensioenfondsen zijn volgens de SOPF echter meestal vrij conservatief: de meeste zijn te klein om een deelnemersraad te hebben (geen of weinig geïnstitutionaliseerde *voice*) of een functionaris in te schakelen die zich bezighoudt met de vormgeving van het ondernemingspensioenfonds. De werkgever bepaalt de koers van het fonds.

Bij bedrijfstakpensioenfondsen geldt vrijwel het omgekeerde: de grote fondsen zijn volgens de SOPF soms 'log' omdat er vele aangesloten werkgevers zijn hetgeen 'voortuitgang' in de weg staat. Volgens de VB is juist de middenmoot van de bedrijfstakpensioenfondsen gevoelig voor initiatieven. Als voorbeeld werd het PNO-Media-fonds genoemd. Hierbij verdient aantekening dat dit fonds een speciale positie inneemt, omdat deelname aan de pensioenregeling niet verplicht gesteld is. Voor de kleine bedrijfstakpensioenfondsen geldt volgens de VB hetzelfde als voor de kleine ondernemingspensioenfondsen: zij hebben niet de middelen snel in te springen op veranderende omstandigheden.³³⁷

³³⁶ In slechte beurstijden heeft menig werkgever overigens juist extra bijgedragen om de dekkingsgraad op peil te houden.

³³⁷ Wij merken hierbij op dat niet is aangegeven wanneer een fonds groot, middelgroot of klein is. Elke grens die men trekt is willekeurig. Is een pensioenfonds groot of middelgroot indien er

50.000 deelnemers zijn? Is het klein of middelgroot indien er 10.000 deelnemers zijn? Waar men de lijn ook trekt, we mogen aannemen dat de kleinste ondernemingspensioenfondsen kleiner zijn dan de kleinste bedrijfstakpensioenfondsen, evenals dat de grootste bedrijfstakpensioenfondsen (ABP, PGGM) groter zijn dan de grootste ondernemingspensioenfondsen (Shell, Unilever). Waar het om gaat is dat er blijkbaar een cultuurverschil bestaat.

7 Medezeggenschap – geschiedenis en vormgeving

7.1 Inleiding

De in hoofdstuk 6 genoemde organen hebben *zeggenschap* ten aanzien van bepaalde beslissingen binnen het pensioenfonds. *Medezeggenschap* binnen pensioenfondsen ziet op het complex van formele bevoegdheden van (ex-)deelnemers en hun vertegenwoordigers, welke bevoegdheden worden aangewend om invloed uit te oefenen op beslissingen van het pensioenfondsbestuur.³³⁸ Deze definitie brengt een aantal beperkingen mee. Ten eerste zullen wij alleen de formele bevoegdheden bespreken, dat wil zeggen: de bevoegdheden die een basis hebben in wet of rechtspraak. Informele wegen om invloed uit te oefenen, zoals het benaderen van de pers of het lobbyen bij hen van wie men verwacht dat zij hun invloed kunnen laten gelden, zullen slechts zijdelings aan de orde komen. Om in de termen van Hirschman te spreken: voornamelijk de geïnstitutionaliseerde *voice* komt aan de orde. Daarnaast vloeit uit de definitie voort dat medezeggenschap een afgeleide is van zeggenschap. Het gaat er immers om *mede* iets te zeggen te hebben over besluiten, voorbereid door degene die geacht wordt het pensioenfonds rechtens te vertegenwoordigen, met andere woorden: die geacht wordt de *zeggenschap* te bezitten. Het is nuttig dit aspect, medezeggenschap als afgeleide van zeggenschap, in het achterhoofd te houden bij het denken over de gewenste omvang van de bevoegdheden van hen die medezeggenschap bezitten.

De gehanteerde definitie brengt mee dat de bevoegdheden van het pensioenfondsbestuur en andere in Boek 2 BW geregelde organen niet in dit hoofdstuk wordt behandeld: hun invloed is in hoofdstuk 6 besproken. Het enige orgaan met medezeggenschap dat hiervoor aan de orde is geweest, is de ondernemingsraad die immers advies- en instemmingsrechten toekomt ten aanzien van voorgenomen besluiten van (meestal) het bestuur. In het kader van de gehanteerde definitie zal de invloed van de ondernemingsraad niet onder medezeggenschap binnen pensioenfondsen worden geschaard, nu de ondernemingsraad zich weinig bemoeit met de (uitvoering van de)

³³⁸ Vrij naar Van het Kaar 1993, p. 5.

pensioenregeling, maar zich veeleer bezig houdt met het pensioenfonds als arbeidsorganisatie. De ondernemingsraad is ook in hoofdstuk 6 aan de orde geweest. De totstandkomingsgeschiedenis van de huidige en vroegere medezeggenschapsregelingen voor pensioenfondsen biedt bij uitstek inzicht in de spanningen die zich op het gebied van *voice* kunnen voordoen. Daarom zullen wij hierna uitgebreid daarbij stilstaan. Alvorens dit te doen, wijzen wij erop dat de geschiedenis van de medezeggenschap een enigszins merkwaardige is. De invoering van medezeggenschapsrechten bij pensioenfondsen was niet een bevestiging van een reeds bestaande praktijk, zoals bijvoorbeeld bij de introductie van het recht op waardeoverdracht het geval was.³³⁹ Ook was zij niet een uitvloeisel van Europese regelgeving of jurisprudentie, zoals het geval was bij de invoering van regels met betrekking tot de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en het verbod van ongelijke behandeling van deeltijders ten opzichte van voltijders.³⁴⁰ De regelingen zijn veeleer het resultaat van een actieve lobby van belanghebbenden zelf, in het bijzonder gepensioneerden. Vooraf merken wij op dat er duidelijke verschillen te zien zijn tussen de gepensioneerdenlobby en bijvoorbeeld de vrouwenlobby die ook sinds de jaren zeventig regelmatig is aangelopen tegen elementen in de pensioenregelingen die zeer nadelig uitpakten voor vrouwen. Vrouwen waren (en zijn) net zo min vertegenwoordigd in de (mede)zeggenschapsorganen van pensioenfondsen als gepensioneerden. Zij hebben echter nooit gepleit voor vertegenwoordiging in de besturen van pensioenfondsen. Zij behartigden hun belangen via andere wegen, met name door lobbyen in de politiek en via de rechter. Europese regelgeving op het gebied van gelijke behandeling is hun daarbij behulpzaam geweest.³⁴¹

7.2 De situatie tot 1990

Tot 1990 bestond er geen geïnstitutionaliseerde vorm van medezeggenschap voor deelnemers of ex-deelnemers binnen hun pensioenfondsen. Afhankelijk van de

³³⁹ Voor de invoering van het wettelijk recht op waardeoverdracht in 1994 was er bij vele fondsen reeds sprake van waardeoverdracht op vrijwillige basis, mede naar aanleiding van een aanbeveling van de Stichting van de Arbeid (STAR 1995).

³⁴⁰ Zie hierover in het bijzonder Burri 2001, hoofdstuk 6.

rechtsvorm van het betreffende pensioenfonds konden zij hun invloed uitoefenen door middel van de organen binnen het pensioenfonds, mits zij daar uiteraard zitting in hadden of dat überhaupt konden krijgen. Deelnemers van een pensioenfonds dat de rechtsvorm van een vereniging had, konden bijvoorbeeld via de algemene ledenvergadering hun stem laten horen.³⁴² Maar verreweg de meeste pensioenfondsen hadden en hebben de rechtsvorm van de stichting die veelal slechts een bestuur en zeker geen leden kent.³⁴³

Deze situatie was vooral voor gepensioneerden³⁴⁴ onbevredigend. Vertegenwoordigers van actieve deelnemers konden met vertegenwoordigers van de werkgevers via het arbeidsvoorwaardenoverleg aard en omvang van de pensioentoezegging bepalen en vervolgens aan die toezegging gezamenlijk uitvoering geven: zij zaten immers samen in het bestuur van het uitvoerende pensioenfonds.

Voor gepensioneerden bestond in principe geen enkele mogelijkheid invloed uit te oefenen, noch bij de werkgever, noch binnen het pensioenfonds. Eind jaren zestig van de vorige eeuw manifesteerden zich de eerste tekenen van onvrede omtrent deze situatie. In 1968 spraken de samenwerkende organisaties van gepensioneerden in de overheidssector (SPO) in een memorandum de wens uit een eigen vertegenwoordiging te krijgen in de Raad van Toezicht van het ABP (dat toen nog een publiekrechtelijke rechtspersoon was). Voor een zelfstandige vertegenwoordiging was geen ruimte, omdat dit toezicht van de Raad direct de ambtelijke rechtspositie aanging die nu eenmaal tot het onderhandelingsdomein van de centrales voor overheids personeel behoorde.³⁴⁵ In 1969 werd de toezegging gedaan dat de Raad van Toezicht vertegenwoordigers van het SPO zou uitnodigen bepaalde vergaderingen bij te wonen.³⁴⁶ Ondanks een gevoeld gebrek aan belangenvertegenwoordiging door de Raad van Toezicht, leidden hernieuwde verzoeken om een eigen vertegenwoordiging in 1972 niet tot een wijziging

³⁴¹ Zie verder paragraaf 5.3.2.

³⁴² Zie Titel 2 van Boek 2 BW.

³⁴³ Zie art. 2:285 lid 1 BW.

³⁴⁴ Maar ook voor andere, niet-actieve deelnemers, zoals slapers. Slapers zijn over het algemeen echter niet als zodanig georganiseerd, hetgeen samenhangt met het feit dat zij niet langer bij de arbeidsorganisatie van de (premiebetalende) werkgever. Hun eventuele ontevredenheid komt daarom nauwelijks in de openbaarheid.

³⁴⁵ Aanhangsel *Handelingen II 1967-1968*, vraag 540.

³⁴⁶ *Kamerstukken II 9800 VII*, nr. 19.

van de situatie. Ook enkele in 1973 ingediende amendementen in het kader van de wijziging van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet en de Spoorwegpensioenwet, strekkende tot het recht van SPO-organisaties eigen vertegenwoordigers bij het ABP en het Spoorwegpensioenfonds aan te wijzen, werden verworpen.³⁴⁷ Een hernieuwde poging in 1983 mislukte wederom: minister van Binnenlandse Zaken Rietkerk vreesde een zeer enge behartiging van eigen belangen; bovendien zouden de pensioenbelangen van ambtenaren al voldoende door de centrales van overheidspersoneel worden behartigd.

Vanaf dat moment beginnen gepensioneerden zich steeds duidelijker te roeren. Dit tijdstip is niet toevallig: de arbeidsvoorwaardelijke pensioenen zoals wij die nu kennen dateren van na de Tweede Wereldoorlog. Uitgaande van de veronderstelling dat de pensioenopbouw veertig jaar bedraagt, ontstaat vanaf het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw derhalve de eerste lichter gepensioneerden die onder deze regelingen vallen. In 1985 verscheen het rapport 'De vertegenwoordiging van gepensioneerden in de besturen van pensioenfondsen'³⁴⁸ van de hand van de Nederlandse Federatie voor Bejaardenbeleid (NFB). Daarin pleitte deze federatie voor verplichte opname van vertegenwoordigers van gepensioneerden in besturen van pensioenfondsen. Mede als gevolg van lobbyactiviteiten van gepensioneerden diende het Tweede-Kamerlid Nypels (D66) datzelfde jaar een initiatief-wetsvoorstel in waarin werd voorzien in een zelfstandige positie van gepensioneerden in het bestuur van pensioenfondsen.³⁴⁹ De regering, bij monde van voormalig staatssecretaris van SZW De Grave, wees het wetsvoorstel af met als belangrijkste argument dat de bestaande regelgeving reeds aan gepensioneerden de mogelijkheid bood in het fondsbestuur zitting te nemen. Hij zegde de Tweede Kamer toe de SER advies te vragen met betrekking tot de vraag of de instelling van deelnemersraden moest worden bevorderd of verplicht gesteld en welke bevoegdheden aan de deelnemersraad zouden moeten toekomen.

De SER bracht vervolgens in 1987 een advies uit waarin uitvoerig aandacht werd besteed aan het wetsvoorstel-Nypels. De conclusie van de SER was dat deelnemersraden

³⁴⁷ *Kamerstukken II 1970-1971*, 11 049, nr. 16.

³⁴⁸ NFB februari 1985, opgenomen als Bijlage I bij *Kamerstukken II 1985-1986*, 19 008, nr. 1-4.

³⁴⁹ *Kamerstukken II 1985-1986*, 19 008.

een nuttige functie konden vervullen, maar tot een verplichtstelling of zelfs een bevordering ervan wilde hij niet adviseren. De beslissing over het al dan niet instellen van een deelnemersraad met een participatie van gewezen deelnemers zou aan de bij de pensioenregeling betrokken partijen moeten worden gelaten. Een vertegenwoordigingsrecht van gepensioneerden in de besturen van pensioenfondsen, anders dan dat gepensioneerden deel zouden uitmaken van ofwel de werkgeversgeleding, ofwel de werknemersgeleding binnen het bestuur, wees de SER af.³⁵⁰ De SER vreesde een verstoring van de pariteit tussen werknemers en werkgevers binnen het pensioenfondsbestuur en een doorkruising van de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden, in het bijzonder het pensioen. Daarnaast meende de SER dat de belangen van gepensioneerden reeds voldoende werden behartigd door de werknemersorganisaties, waarbij de SER opmerkte dat de belangen van actieve deelnemers en gepensioneerden niet wezenlijk verschilden.³⁵¹

Naar aanleiding van dit advies, vele lobby's, discussies, politieke compromissen en enkele amendementen op het oorspronkelijke wetsvoorstel-Nypels werd op 6 september 1989 de Wet regeling medezeggenschap pensioenfondsen (RMP) door de Tweede Kamer aangenomen.³⁵²

7.3 De wetswijziging van 1990 - RMP

Op 1 maart 1990 trad de Wet van 11 december 1989 tot wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet, de Algemene burgerlijke pensioenwet en de Spoorwegpensioenwet in werking. Deze wet staat tevens bekend onder de naam Regeling medezeggenschap pensioenfondsen (RMP).³⁵³ Met de regeling had men vooral tot doel de medezeggenschapspositie van gepensioneerden te verbeteren. De wens van de NFB en van Tweede-Kamerlid Nypels te komen tot een verplichte vertegenwoordiging van gepensioneerden in het bestuur had het niet gehaald; wel voorzag de wet (onder meer) in de mogelijkheid tot instelling van een deelnemersraad. Ofschoon vóór 1990 tientallen

³⁵⁰ SER-advies nr. 87/09 (Advies inzake de positie van gewezen deelnemers bij pensioenfondsen).

³⁵¹ Dat hierover anders kan worden gedacht, zal blijken in hoofdstuk 8.

³⁵² Zie voor literatuur over de totstandkoming van deze wet voorts *TPV* juli 1987, p. 78-79, *TPV* januari 1988, p. 10-14 en *TPV* januari 1990, p. 15-17.

pensioenfondsen een vergelijkbaar orgaan kenden, kon volgens de RMP het bestuur van een bedrijfstak- of ondernemingspensioenfonds worden verplicht een deelnemersraad met adviserende bevoegdheden in te stellen. Hiertoe werden vier artikelen geïntroduceerd, de artikelen 6a tot en met 6d. Deze bevatten de volgende regeling.

Op grond van art. 6a (oud) PSW was een bedrijfstakpensioenfonds verplicht tot instelling van een deelnemersraad indien hiertoe een verzoek was gedaan door verenigingen die tezamen 5% of meer van het totale aantal deelnemers organiseren; bij een ondernemingspensioenfonds diende het verzoek te zijn uitgegaan door minimaal 5% van het totale aantal deelnemers (actief, gewezen of gepensioneerd) en hun pensioengerechtigde nagelaten betrekkingen. In de deelnemersraad van een bedrijfstakpensioenfonds moesten de verenigingen van de in het fonds deelnemende werknemers en van de gewezen deelnemers en hun nagelaten betrekkingen evenredig aan hun ledentallen vertegenwoordigd zijn; voor ondernemingspensioenfondsen gold de eis dat de in het fonds deelnemende werknemers en gepensioneerden evenredig zijn vertegenwoordigd.³⁵⁴ Op grond van door het bestuur vast te stellen criteria konden daarnaast één of meer vertegenwoordigers van gewezen deelnemers met premievrije aanspraken op ouderdomspensioen (slapers) in de deelnemersraad van een ondernemingspensioenfonds zitting hebben.³⁵⁵ In art. 7 lid 1 onder g werd opgenomen dat in statuten en reglementen van pensioenfondsen die een deelnemersraad hebben een bepaling zou moeten worden opgenomen betreffende de wijze waarop de leden van de deelnemersraad worden aangewezen. Hoeveel leden in de deelnemersraad zitting mogen of moeten hebben en wanneer hij ophoudt te bestaan was (en is) opmerkelijk genoeg niet in de wet geregeld. Wellicht was de gedachte dat betrokkenen hier wel zouden uitkomen. In bijzondere gevallen zou de minister van SZW krachtens art. 29 PSW ontheffing kunnen verlenen van de verplichting een deelnemersraad in te stellen. Een dergelijke ontheffing zou kunnen worden verleend wanneer het betreffende pensioenfonds reeds een vergelijkbaar orgaan kende.

³⁵³ *Staatsblad* 1990, 29.

³⁵⁴ Dit verschil in terminologie vloeit voort uit het gegeven dat binnen een ondernemingspensioenfonds geen verenigingen vertegenwoordigd behoeven te zijn.

³⁵⁵ Het was derhalve niet de bedoeling dat slapers recht op een zetel in de deelnemersraad zouden hebben (*Handelingen II* 17 maart 1988, p. 59-3183).

Art. 6b (oud) PSW bevatte de bevoegdheden van de deelnemersraad. De raad kreeg de mogelijkheid 'gevraagd of ongevraagd' het bestuur van het pensioenfonds van advies te voorzien met betrekking tot 'aangelegenheden die het fonds betreffen'. Voor de invulling van dit adviesrecht werd voor een belangrijk deel aansluiting gezocht bij de WOR.³⁵⁶ In ieder geval moet de deelnemersraad door het bestuur om advies worden gevraagd wanneer het bestuur het voornemen heeft een besluit te nemen over:

- a. het nemen van maatregelen van algemene strekking;
- b. wijziging van de statuten en reglementen van het fonds;
- c. vaststelling van het jaarverslag, de begroting en de bescheiden, bedoeld in de artikelen 10 en 11 voorzover voor het fonds van toepassing;
- d. wijziging van de hoogte van ingegane pensioenen indien toepassing wordt gegeven aan het gestelde in artikel 7, eerste lid, onderdeel i;
- e. het verlenen van toeslagen hoe ook genaamd of het aanbrengen van wijziging daarin voorzover die besluiten niet reeds onder onderdeel b vallen of verband houden met een toezegging neergelegd in een statutaire of reglementaire bepaling van het fonds;
- f. gehele of gedeeltelijke overdracht van de verplichtingen van het fonds;
- g. liquidatie van het fonds.

In navolging van art. 25 lid 2 WOR bepaalde het tweede lid van art. 6b (oud) dat het advies op een zodanig tijdstip moest worden gevraagd dat het van wezenlijke invloed kon zijn op het te nemen besluit. Voorts moesten fondsbestuur en deelnemersraad minimaal twee maal per kalenderjaar bijeenkomen om te overleggen (lid 3); bovendien moest het bestuur desgevraagd (schriftelijk) aan de deelnemersraad tijdig alle inlichtingen en gegevens verstrekken die deze voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijze nodig zou hebben (lid 4).

Artikel 6c (oud) regelde hoe het bestuur met een advies van de deelnemersraad moest omgaan: het bestuur moest aangeven of het een bepaald advies zou opvolgen en zo nee, waarom het dat niet zou doen (lid 1). Ook deze regeling was gebaseerd op art. 25 van de WOR. Bijzonder is dat deze verplichting van het bestuur ook gold ten aanzien

³⁵⁶ Zie voor een vergelijking van de ondernemingsraad met de deelnemersraad paragraaf 8.8.

van een advies van een minderheid. Deze toevoeging werd opgenomen op grond van de overweging dat de vertegenwoordigers van gewezen deelnemers bij vele pensioenfondsen in de minderheid zouden zijn. Men ziet hier dus een versterking van de zeggenschap van feitelijk een specifieke belangengroep. De leden 2 tot en met 5 bevatten vervolgens een klachtrecht van de deelnemersraad. De bedoeling van dit recht is dat het bestuur niet te snel een advies van de deelnemersraad naast zich neerlegt. Daartoe had het wellicht meer voor de hand gelegen een beroepsrecht te introduceren, maar daar was blijkbaar de tijd niet rijp voor. Volgens een opmerking in een enkel kamerstuk is een door het bestuur genomen besluit ten aanzien waarvan ten onrechte geen advies aan de deelnemersraad is gevraagd niet rechtsgeldig, maar hier is niets van in de wet terug te vinden.³⁵⁷ Integendeel: uit de vormgeving van het klachtrecht kan eerder worden geconcludeerd dat het niet vragen van advies het bestuursbesluit niet aantast.³⁵⁸

Indien de deelnemersraad of ten minste 10% daarvan van oordeel was dat het bestuur bij een aangelegenheid als bedoeld in art. 6b lid 1 (oud) de belangen van de deelnemers niet evenwichtig had behartigd, kon een klacht worden ingediend bij de Verzekeringskamer. De raad diende dat te doen binnen een maand nadat de reactie van het bestuur was verkregen (lid 2). De Verzekeringskamer diende binnen een jaar een oordeel te geven (lid 3) en dat oordeel onverwijld mede te delen aan het bestuur van het fonds en de deelnemersraad (lid 4). Verklaarde de Verzekeringskamer de klacht geheel of gedeeltelijk gegrond, dan was het bestuur verplicht binnen zes maanden aan de Verzekeringskamer zijn zienswijze op het oordeel van de Verzekeringskamer te berichten (lid 5). Een mogelijkheid het fondsbestuur tot iets te dwingen is hiermee derhalve noch aan de deelnemersraad, noch aan de Verzekeringskamer gegeven. Het bestuur van het pensioenfonds bleef derhalve tot op grote hoogte 'baas in eigen fonds', al zou de deelnemersraad zich eventueel nog op de algemene regels met betrekking tot de totstandkoming van besluiten binnen een rechtspersoon kunnen beroepen, waarbij in

³⁵⁷ *Kamerstukken II 1987-1988*, 19 008, nr. 24, p. 8.

³⁵⁸ Hier kan een parallel worden getrokken met art. 25 WOR. Vraagt de ondernemer geen advies aan de ondernemingsraad, dan maakt dat het besluit nog niet nietig. Dit staat niet met zoveel woorden in de WOR, maar wordt algemeen aangenomen. De Ondernemingskamer zal een dergelijk besluit wel als kennelijk onredelijk bestempelen. Zie Van der Heijden, Van Slooten en Verhulp 2002, p. 320.

het bijzonder gedacht kan worden aan art. 2:15 lid 1 onder b. Volgens deze bepaling is een besluit van een orgaan van een rechtspersoon vernietigbaar indien dit strijd met de redelijkheid en billijkheid die art. 2:8 BW eist.³⁵⁹

Art. 6d (oud) bepaalde dat door middel van een besluit van het fondsbestuur aan de deelnemersraad verdere bevoegdheden kunnen worden toegekend. Voorwaarde was dat de deelnemersraad daarmee zou instemmen (het enige instemmingsrecht dat de deelnemersraad op grond van de PSW toekomt). Hierbij kan men denken aan een uitbreiding van het adviesrecht of aan een instemmingsrecht zoals de ondernemingsraad dat op grond van art. 25 en art. 27 WOR heeft.

De RMP voegde ook aan twee bestaande artikelen een nieuw lid toe. Aan art. 6 werd een vierde lid toegevoegd dat bepaalde dat bij het vervullen van zijn taak een bestuur van een pensioenfonds ervoor dient te zorgen dat alle belanghebbenden zich door het bestuur op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen.³⁶⁰ Deze bepaling houdt geen plicht in al deze belanghebbenden een stem in het bestuur te geven;³⁶¹ het bestuur dient derhalve op zijn daden, niet op zijn samenstelling te worden beoordeeld. Lutjens heeft hierbij de vraag gesteld of een evenwichtige belangenbehartiging niet slechts mogelijk zou zijn indien (ten minste) tevens gepensioneerden in het bestuur zouden worden opgenomen.³⁶²

De redactie van het vierde lid is opmerkelijk te noemen: het bestuur moet zich inspannen de deelnemers het *gevoel* te geven dat zij op evenwichtige wijze vertegenwoordigd worden. Een vergelijkbare wettelijke bepaling waarin op iemand de plicht wordt gelegd bij een ander een gevoel op te roepen, is onbekend. De vraag is ook wat de sanctie is indien het bestuur daarin niet slaagt. Duidelijker ware geweest indien aansluiting was gezocht bij de vertrouwde term 'redelijkheid en billijkheid'; met die termen kan een rechtens relevante verplichting op het bestuur worden gelegd: het dient de belangen van alle deelnemers naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid te behartigen. Wij zouden willen aannemen dat de bepaling het voor rechtspersonen reeds

³⁵⁹ Op dit artikel kan een beroep worden gedaan door belanghebbenden. Het lijkt ons aan geen twijfel onderhevig dat de deelnemersraad als zodanig kan worden bestempeld indien een adviesplichtig besluit wordt genomen.

³⁶⁰ Thans opgenomen in art. 5 lid 4 PSW.

³⁶¹ *Kamerstukken I* 1988-1989, 19008, nr. 253c, p. 2.

³⁶² Lutjens 1990, p. 9.

geldende art. 2:8 BW uitbreidt tot personen die niet zozeer volgens de wet en statuten van de rechtspersoon tot haar organisatie behoren, maar wel belanghebbenden zijn bij besluiten van het bestuur. Of de werkgever tevens als belanghebbende kan worden gezien is vatbaar voor discussie.³⁶³ Kraaiveld meent dat onder belanghebbenden niet de werkgever dient te worden verstaan die de pensioentoezegging heeft gedaan. Nergens blijkt echter dat de werkgever daar niet toe zou moeten worden gerekend. Integendeel, uit de Kamerstukken blijkt dat de werkgever tevens als belanghebbende dient te worden beschouwd.

Aan art. 7 werd een vierde lid toegevoegd dat het mogelijk moest maken dat gewezen deelnemers zitting zouden nemen in het bestuur: in statuten en reglementen mochten ingevolge dit lid niet langer bepalingen worden opgenomen die het bestuurslidmaatschap onmogelijk maken op grond van de hoedanigheid van gewezen deelnemer. Door de introductie van dit lid hebben vooral veel ondernemingspensioenfondsen hun statuten en reglementen moeten aanpassen, nu daarin vaak de bepaling was opgenomen dat vertegenwoordigers van deelnemers in het fonds het bestuur moeten verlaten zodra zij niet meer in dienst zijn van de werkgever.³⁶⁴

Ten slotte bevatte artikel V lid 2 de verplichting vier jaren na inwerkingtreding van de wet een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de bepalingen van de wet zijn toegepast. Dit onderzoek is uitgevoerd door Research voor Beleid.

³⁶³ Zie *Kamerstukken I 1988-1989*, 19 008, nr. 253a en c, alsmede Kraaiveld 1990, p. 115. In gelijke zin: Brouwer 2001, p. 66, die overigens slechts in het algemeen naar 'de MvT' verwijst zonder te specificeren.

³⁶⁴ Zie Lutjens 1990, p. 8 en Kraaiveld 1990, p. 118.

7.4 Het rapport van Research voor Beleid – evaluatie medezeggenschap

De RMP is in het voorjaar van 1996 door Research voor Beleid in het rapport 'Evaluatie regeling medezeggenschap bij pensioenfondsen' geëvalueerd.³⁶⁵ Doel van het onderzoek was het geven van inzicht in enerzijds de wijze waarop de RMP wordt toegepast en anderzijds de effecten van deze regeling. Daarbij werd in het bijzonder aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:³⁶⁶

- De effectiviteit van de bepalingen ten aanzien van de instellingsmogelijkheden, de samenstelling en de bevoegdheden van de deelnemersraad.
- In hoeverre, op welke wijze en op welke schaal fondsbesturen de mogelijkheid hebben geopend (vertegenwoordigers van) gepensioneerden deel te laten uitmaken van besturen, alsmede de effectiviteit van die besturen.
- De effectiviteit van het recht dat een deelnemersraad heeft een klacht in te dienen bij de Verzekeringskamer.

Bij de evaluatie speelde het kabinetsvoornemen de participatie van ouderen te bevorderen – hun reële zeggenschap te geven - een grote rol. In het rapport werd geconstateerd dat in 1995 bij naar schatting 19% van de 497 onderzochte pensioenfondsen, waar 25% van alle verzekerden bij was aangesloten, een deelnemersraad aanwezig was. In 61% van deze gevallen hadden tevens gepensioneerden zitting in de deelnemersraad.³⁶⁷ Van de 438 fondsen die een antwoord op de vraag gaven waarom geen deelnemersraad was ingesteld, antwoordde 48% dat er geen interesse bij de verzekerden was; een iets kleiner percentage (44) gaf als reden dat de huidige invloeduitoefening volstond.³⁶⁸

Ook werd geconstateerd dat er bij pensioenfondsen andere vormen van medezeggenschap van met name gepensioneerden zijn ontstaan, zoals een bestuurszetel voor gepensioneerden of een jaarvergadering van deelnemers. Bij ruim een kwart van de

³⁶⁵ Claassen & Van der Werf 1996.

³⁶⁶ Zie p. 10 van het rapport.

³⁶⁷ Zie p. 21 van het rapport.

³⁶⁸ Zie p. 27 van het rapport.

onderzochte pensioenfondsen zaten één of meer gepensioneerden met een volwaardige zetel in het bestuur. Uit de conclusies bij het rapport bleek dat bij 34% van de onderzochte fondsen invloeduitoefening door gepensioneerden via de deelnemersraad en/of participatie in het bestuur voorkwam. Wat de vraag naar de effectiviteit van het klachtenrecht bij de Verzekeringskamer betreft concludeerden de onderzoekers dat hiervan nagenoeg geen gebruik was gemaakt.³⁶⁹

Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek concludeerden Van Geen en Jansen in 1997: 'Deelnemersraden: er zijn er niet veel, er zitten vaak geen gepensioneerden in, pensioenfondsbesturen vinden ze niet nodig, het kost extra tijd en ze hebben volgens besturen en deelnemersraden weinig invloed.'³⁷⁰ Deze constatering deed de politiek ook en dit miste haar uitwerking niet. Naar aanleiding van het evaluatierapport stelde de regering zich op het standpunt dat de medezeggenschap van gepensioneerden verbeterd zou kunnen worden.³⁷¹ In een brief aan de Tweede Kamer van 13 februari 1997³⁷² werden de mogelijkheden daartoe geconcretiseerd. In die brief werd voorgesteld wettelijk voor te schrijven dat één of meer zetels voor gewezen deelnemers in de pensioenfondsbesturen moeten worden gereserveerd. Een dergelijke zetel zou onderdeel uitmaken van de werknemersgeleding. Omdat de belangen van alle groeperingen in dat geval rechtstreeks in het bestuur behartigd worden, werd voorgesteld de deelnemersraad te vervangen door een verplichte jaarvergadering waar het bestuur zich tegenover de deelnemers verantwoordt. Daarnaast overwoog de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Verzekeringskamer de bevoegdheid toe te kennen voor pensioenfondsbestuurders een toets op deskundigheid uit te voeren.

In het algemeen overleg met de Vaste Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 mei 1997³⁷³ kreeg het voorstel de medezeggenschapspositie van gepensioneerden bij pensioenfondsen te verbeteren brede bijval. Alle aanwezige fracties vonden dat de medezeggenschap van gepensioneerden bij pensioenfondsen een

³⁶⁹ Zie p. 44 van het rapport.

³⁷⁰ Van Geen & Jansen 1997, p. 31.

³⁷¹ Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 augustus 1996, SZW 96.730.

³⁷² *Kamerstukken II 1996-1997*, 25 000 XV, nr. 47.

³⁷³ *Kamerstukken II 1996-1997*, 25 000 XV, nr. 60.

impuls nodig had. Blijkens een brief van de Stichting van de Arbeid aan de staatssecretaris en de Vaste Commissie, waren ook sociale partners deze mening toegedaan. In de brief deden zij het aanbod overleg te voeren met de ouderenorganisaties over de wijze waarop de medezeggenschap van gepensioneerden bij pensioenfondsen verbeterd zou kunnen worden. De leden van de Vaste Commissie vroegen de staatssecretaris daarop in te gaan op dit aanbod. De staatssecretaris willigde dit verzoek in en de Stichting van de Arbeid en het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO) kregen de gelegenheid dit overleg te voeren. Dit overleg resulteerde in een op 25 juni 1998 ondertekend convenant, getiteld 'Convenant tussen de Stichting van de Arbeid en het CSO over verbetering van de medezeggenschap van gepensioneerden bij de uitvoering van pensioenregelingen'. Omdat dit convenant een belangrijke rol heeft gespeeld bij de inhoud van de PSW met betrekking tot medezeggenschap van gepensioneerden zoals dat nu in de PSW is geregeld, is het zinvol wat langer bij de inhoud ervan stil te staan.

7.5 Het convenant tussen de Stichting van de Arbeid en het CSO

In juni 1998 kwamen de Stichting van de Arbeid en het CSO een convenant overeen dat als onderwerp de verbetering van de medezeggenschap van gepensioneerden had.³⁷⁴ Zoals gezegd was het hiervoor besproken rapport van Research voor Beleid katalysator voor de totstandkoming van het convenant.

Als uitgangspunt erkenden de Stichting van de Arbeid en het CSO de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners voor de inhoud van pensioenregelingen. Dat beperkte direct de bewegingsruimte van de deelnemersraad. Als argument werd gehanteerd dat pensioen een arbeidsvoorwaarde is: het vormt een wezenlijk deel van het arbeidsvoorwaardenbeleid waarvoor werkgevers en werknemers verantwoordelijk zijn. Gegeven dit uitgangspunt zagen de Stichting van de Arbeid en het CSO tegelijkertijd in dat er een maatschappelijk belang is 'bij de uitvoering van pensioenregelingen een juiste balans te vinden tussen de belangen van de actieve

³⁷⁴ Convenant overeengekomen tussen de Stichting van de Arbeid en het CSO over verbetering van de medezeggenschap van gepensioneerden bij de uitvoering van pensioenregelingen (juni 1998, STAR, publicatienr. 2/98).

deelnemers en die van gewezen deelnemers.³⁷⁵ Daarom kwamen zij overeen dat zij primair zouden inzetten op een krachtige aanbeveling van de Stichting van de Arbeid, gericht tot partijen die bij de pensioenregelingen betrokken zijn. Deze aanbevelingen dienden volgens partijen vooral gericht te zijn op de verbetering van de positie van gepensioneerden, nu zij op basis van het rapport van Research voor Beleid concludeerden dat de effectiviteit van de bestaande regeling medezeggenschap bij pensioenfondsen als gering kon worden aangeduid.³⁷⁶

Convenantpartijen gaven de voorkeur aan aanbevelingen boven dwingende wetgeving, hoewel zij wel een plaats voor 'ondersteunende wetgeving' hadden ingeruimd. Op hoofdlijnen bevat het convenant de volgende aanbevelingen:³⁷⁷

- De besturen van bedrijfstakpensioenfondsen worden, voor zover er nog geen deelnemersraad is, opgeroepen zelf het initiatief te nemen tot oprichting van een deelnemersraad.
- Ondernemingspensioenfondsen die nog geen deelnemersraad of bestuursdeelname kennen worden, voor zover zij een nader omschreven aantal gepensioneerde deelnemers hebben,³⁷⁸ opgeroepen ofwel een deelnemersraad op te richten ofwel directe bestuursvertegenwoordiging voor gepensioneerden te organiseren. Bij de keuze bij ondernemingspensioenfondsen tussen het creëren van een bestuurszetel of een deelnemersraad zal de voorkeur van de gepensioneerden doorslaggevend zijn, mits meer dan de helft van de gepensioneerden zijn stem uitbrengt. Als dit minder dan de helft is zal de uitslag van de raadpleging meegewogen worden bij het besluit van het fonds over de

³⁷⁵ Zie p. 3 van het convenant. Onder gewezen deelnemers verstaan de partijen overigens niet alleen gepensioneerden maar ook nagelaten betrekkingen (met een nabestaandenpensioen), slapers (met een premievrije pensioenaanspraak), arbeidsongeschikten (met een premievrije voortzetting van de pensioenopbouw en/of met een aanvullend invaliditeitspensioen) en werkloze werknemers met een voortzettingsbijdrage van het FVP (zie p. 4 van het convenant).

³⁷⁶ Zie p. 5-6 van het convenant.

³⁷⁷ Zie p. 8-10 van het convenant.

³⁷⁸ Het relatieve aandeel gepensioneerden diende ten minste 10% van het totale aantal actieve deelnemers en gepensioneerden (inclusief nagelaten betrekkingen) met een minimum van 25 gepensioneerden te bedragen, of er diende sprake te zijn van ten minste duizend gepensioneerden (ongeacht hun relatieve aandeel in het totaal).

wijze waarop de medezeggenschapspositie van gepensioneerden wordt verbeterd.

De Stichting van de Arbeid en het CSO deden voorts aanbevelingen over onder meer de te hanteren verkiezingsprocedures, facilitering van het bestuur bij het oprichten van verenigingen van gepensioneerden, facilitering bij de communicatie met achterbannen, scholing, secretariële ondersteuning, en het introduceren van een beroepsrecht naast een klachtrecht. Voor de verbetering van de medezeggenschapspositie bij pensioenregelingen die zijn ondergebracht bij een verzekeraar bevalen partijen aan, mits er een minimum aantal deelnemers is,³⁷⁹ te komen tot de instelling van een deelnemersvergadering.

Om het convenant daadwerkelijk te kunnen uitvoeren verzochten de partijen de regering de PSW op enkele punten te wijzigen. Het ging onder andere om:

- Het mogelijk maken van actief kiesrecht van gepensioneerden voor het verkiezen van een of meer leden van het bestuur van een pensioenfonds die deel uitmaken van de werknemersgeleding.
- Een verbod op leeftijdsdiscriminatie bij bestuursbenoemingen (hetgeen immers het zitting nemen in het bestuur door gepensioneerden feitelijk onmogelijk kan maken).
- Het creëren van een volwaardig beroepsrecht van de meerderheid van de deelnemersraad, vergelijkbaar met dat van een ondernemingsraad, waarbij het bestaande klachtrecht, met enige aanpassingen, wordt gehandhaafd voor het geval geen gebruik van het beroepsrecht wordt gemaakt of een minderheid een klacht wil indienen.

Naar aanleiding van de totstandkoming van het medezeggenschapsconvenant besloot de regering niet zelf met dwingende wetgeving te komen om de medezeggenschap van gepensioneerden bij pensioenfondsen te verbeteren, maar partijen de gelegenheid te geven dit door middel van het convenant te realiseren. De regering gaf de voorkeur aan

³⁷⁹ Hiervoor geldt hetzelfde criterium als bij ondernemingspensioenfondsen, zie de vorige noot.

zelfregulering van de betrokken partijen³⁸⁰ boven dwingende wetgeving, omdat op deze wijze het draagvlak voor verbetering van gepensioneerden bij pensioenfondsen groter zou zijn dan bij van bovenaf opgelegde wetgeving. De regering vertrouwde erop dat de uitvoering van het convenant succesvol zou zijn. Het convenant had een looptijd tot 1 juli 2001; op die datum zou het evaluatieonderzoek naar de doorwerking van de hiervoor genoemde aanbevelingen afgerond zijn en zou de regering derhalve de mogelijkheid hebben te toetsen of haar vertrouwen in de zelfregulerende capaciteiten van de sociale partners gerechtvaardigd was gebleken. Dit onderzoek, uitgevoerd door Regioplan, is medio juli 2001 gepresenteerd. De resultaten van dit onderzoek zullen na een bespreking van de vooralsnog laatste belangrijke wijziging van de PSW, die van 2000, uitvoerig besproken worden.

7.6 De wetswijziging van 2000

Wetsvoorstel 26 674 was in vele opzichten een directe uitvoering van de wensen die convenantspartijen naar voren hadden gebracht. Op enkele hierna te noemen punten deed de regering echter meer dan door convenantspartijen was gevraagd. De belangrijkste wijzigingen hebben zich voorgedaan in de regels met betrekking tot de benoeming van het bestuur van het fonds (zie het vorige hoofdstuk) en het beroepsrecht van de deelnemersraad. Enkele belangrijke aspecten van de wetswijziging worden hieronder beschreven.

Beroepsrecht

De wetswijziging voorzag in de introductie van een beroepsrecht van de deelnemersraad. Dit beroepsrecht is tot op grote hoogte gemodelleerd naar het beroepsrecht zoals de ondernemingsraad dat binnen een 'normale' onderneming heeft. Daartoe is in de PSW art. 6c gewijzigd en is een art. 6d geïntroduceerd³⁸¹ (onder

³⁸⁰ Let wel: met 'betrokkenen' worden werkgevers en werknemers bedoeld, niet gepensioneerden.

³⁸¹ Art. 6d is hiervoor, bij de bespreking van de RMP, al aan de orde geweest en komt bij de bespreking van het klachtrecht hierna nog aan de orde.

vernummering van het tot dan toe bestaande art. 6d tot 6e). Kern van de in art. 6c opgenomen regeling is dat de deelnemersraad bij de Ondernemingskamer van het Hof te Amsterdam in beroep kan komen tegen besluiten van het pensioenfonds, zoals die staan opgesomd in het eerste lid van artikel 6b. Voorwaarde is dat ofwel de deelnemersraad ten onrechte geen advies is gevraagd, ofwel het besluit niet conform het advies van de deelnemersraad is, dan wel indien na het geven van het advies feiten en omstandigheden bekend zijn geworden die, waren zij aan de deelnemersraad bekend geweest ten tijde van het uitbrengen van zijn advies, aanleiding zouden kunnen zijn geweest dat advies niet uit te brengen zoals het is uitgebracht (lid 2). Het beroep dient binnen acht weken nadat de deelnemersraad van het besluit van het bestuur in kennis is gesteld te worden ingediend. Het verzoek is niet-ontvankelijk indien met betrekking tot dezelfde aangelegenheid reeds door de Verzekeringskamer een aanwijzing is gegeven (lid 3). Het beroep kan voorts alleen worden ingesteld 'terzake dat het bevoegde orgaan van het fonds bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot zijn besluit had kunnen komen' (lid 4). Kortom: de Ondernemingskamer gaat niet op de stoel van het bevoegd orgaan zitten, maar toetst marginaal. De Ondernemingskamer kan deskundigen en bij het fonds werkzame personen horen. Wordt het beroep gegrond verklaard, dan kan de Ondernemingskamer een aantal maatregelen treffen, waaronder het opleggen van de verplichting het besluit in te trekken of de gevolgen ervan ongedaan te maken (lid 5). Uiteraard tast een maatregel door derden inmiddels verworven rechten niet aan (lid 6). Eventueel kan een voorlopige maatregel worden opgelegd zodra het verzoekschrift is ingediend (lid 8). Van belang voor de deelnemersraad is dat de kosten van het voeren van rechtsgedingen ten laste van het fonds komen, mits het fonds van tevoren van de te maken kosten op de hoogte is gesteld en deze kosten redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taken van de deelnemersraad (lid 10).

Aan artikel 6b, tweede lid is tegelijkertijd de volgende zin toegevoegd: 'bij het vragen van advies wordt aan de deelnemersraad een overzicht verstrekt van de beweegredenen voor het besluit, alsmede van de gevolgen die het besluit naar te verwachten valt voor de belanghebbenden bij het fonds zal hebben.'

Belangrijk is dat de deelnemersraad ook een beroepsrecht toekomt ten aanzien van adviezen die hij eigener beweging heeft gegeven (artikel 6c lid 2). Over een dergelijk recht – dat de ondernemingsraad overigens niet toekomt – is bij de aanloop tot de totstandkoming van het artikel uitgebreid gediscussieerd. De Stichting van de Arbeid en het CSO hadden voorgesteld de deelnemersraad geen beroepsrecht toe te kennen ten aanzien van uit eigen beweging gegeven adviezen.³⁸² De regering nam dit voorstel over, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Dergelijke adviezen kennen een onbeperkte reikwijdte en de regering achtte het ongewenst indien op die wijze het beroepsrecht eveneens eenzelfde, onbeperkte, reikwijdte zou hebben.³⁸³ De D66-fractie in de vaste commissie van SZW van de Tweede Kamer vroeg vervolgens de regering ‘teneinde de adviezen van de deelnemersraad meer kracht bij te zetten’ het beroepsrecht alsnog te verruimen tot alle bestuursbesluiten, dus ook op die uit eigen beweging door de deelnemersraad gegeven adviezen, waarbij zij erop wees dat dat conform het convenant van de Stichting van de Arbeid en het CSO was.³⁸⁴ Volgens de regering diende de lijn als volgt te zijn: ‘het bestuur wil iets veranderen, neemt een besluit voor, legt dit voorgenomen besluit voor aan de deelnemersraad, en beslist. De deelnemersraad dient niet via de beroepsgang bestuursbesluiten te kunnen afdwingen.’³⁸⁵ Dit zou immers voor de deelnemersraad een verkapt recht van initiatief ten aanzien van bestuursbesluiten creëren. In wetsvoorstel 26 674 zoals dat aan de Tweede Kamer werd voorgelegd ontbrak derhalve voor de deelnemersraad de

³⁸² Zie p. 12 van het convenant: ‘Het beroep zou uitsluitend moeten kunnen worden ingesteld ter zake dat het bestuur van een pensioenfonds bij een besluit over een aangelegenheid als bedoeld in artikel 6b, het eerste lid, bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot het besluit had kunnen komen.’ Niet geheel duidelijk in dit verband is de volgende passage in de eerste bijlage bij het convenant, dat de opvatting van de Stichting van de Arbeid over de bevoegdheden van deelnemersraad in samenhang met de aard van een te realiseren beroepsrecht weergeeft: ‘(Tot de verantwoordingsplicht van het fondsbestuur) behoort ook de verplichting (...) advies te vragen over alle beleidsvoornemens van het bestuur als genoemd onder de punten a t/m g van artikel 6b van de PSW. Voorts dient het bestuur op een zorgvuldige wijze te komen tot een gemotiveerde oordeelsvorming over door de deelnemersraad uitgebrachte adviezen, niet alleen als het gaat om gevraagde adviezen, maar ook over adviezen die de raad eigener beweging heeft uitgebracht. Daarbij past dat de deelnemersraad door het fondsbestuur in staat wordt gesteld zijn taken naar behoren uit te oefenen (...) alsmede dat de verantwoordelijkheden van de deelnemersraad gewaarborgd worden door een adequaat recht van beroep.’

³⁸³ *Kamerstukken II 1998-1999, 26 674, B, p. 5.*

³⁸⁴ *Kamerstukken II 1998-1999, 26 674, nr. 5, p. 3.* Waar die veronderstelling op berust, is niet helder. De tekst van het convenant nodigt volgens ons niet tot die conclusie uit.

³⁸⁵ *Kamerstukken II 1998-1999, 26 674, nr. 6, p. 4.*

mogelijkheid in beroep te gaan tegen besluiten die door het fonds zijn genomen naar aanleiding van door de deelnemersraad uit eigen beweging gegeven advies. Het kamerlid Schimmel (D66) was van de juistheid van de hierboven geciteerde redenering niet overtuigd en diende een amendement in.³⁸⁶ Dit amendement maakte het mogelijk in beroep te gaan van besluiten als bedoeld in de eerste zin van artikel 6b, eerste lid (uit eigen beweging gegeven advies). Acht dagen na indiening van het amendement zette staatssecretaris Hoogervorst van SZW op verzoek van de Tweede Kamer uiteen wat zijn standpunt op dit punt was:

‘Van de zijde van de Kamer werd gesuggereerd dat indien een bestuur van een pensioenfonds naar aanleiding van een spontaan advies van de deelnemersraad geen besluit neemt, er geen beroep bij de Ondernemingskamer open staat omdat daarvoor vereist is dat er een besluit door het bestuur van het pensioenfonds is genomen. Indien de deelnemersraad uit eigen beweging een advies heeft uitgebracht zou het bestuur het advies kunnen negeren en er niet op reageren. Een non-reactie zou (evenals dat in het bestuursrecht het geval is) door de rechter onder omstandigheden kunnen worden aangemerkt als een besluit tot het niet opvolgen van het advies. Ook zou het bestuur kunnen weigeren om te handelen zoals in dat advies wordt voorgesteld zonder dat dit geschiedt aan de hand van een formeel bestuursbesluit. Zo’n weigering is een ‘besluit betreffende een aangelegenheid die het fonds betreft’ zoals bedoeld in de eerste zin van het voorgestelde artikel 6b, eerste lid. Indien amendement op stuk nr. 9 zou worden aanvaard, zou derhalve de deelnemersraad tegen zo’n besluit in beroep kunnen gaan. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat, als de raad eigener beweging een advies uitbrengt over de behandeling van een individueel pensioendossier en het fonds besluit daar niet op in te gaan, zo’n besluit kan worden voorgelegd aan de Ondernemingskamer. Dat is ongewenst; het beroepsrecht moet, zoals ook de convenantspartijen hebben gevraagd, slechts betrekking hebben op voorgenomen besluiten die betrekking hebben op de (toch al ruim geformuleerde) categorieën, opgesomd in de tweede zin van artikel 6b, eerste lid.’

³⁸⁶ *Kamerstukken II 1998-1999, 26 674, nr. 9.*

Dit betoog kon de staatssecretaris niet baten: het amendement werd aangenomen. De Eerste Kamer had met betrekking tot dit punt vervolgens geen opmerkingen.

Met het door het amendement-Schimmel gewijzigde artikel 6c, tweede lid is aan de deelnemersraad een adviesrecht gegeven dat verder gaat dan dat van de ondernemingsraad nu die raad slechts adviesrecht toekomt ten aanzien van op initiatief van ondernemer voorgenomen besluiten. Saillant is dat een enkele jaren eerder ingediend voorstel om het adviesrecht van de ondernemingsraad uit te breiden tot adviezen die het uit eigen beweging heeft gegeven, het niet haalde.³⁸⁷

Klachtrecht

Tot de introductie van het beroepsrecht was voor de deelnemersraad die zijn ongenoegen met een besluit van het pensioenfonds kenbaar wilde maken in de PSW alleen de mogelijkheid gecreëerd een klacht in te dienen bij de Verzekeringskamer (artikel 6c oud). Hoewel een dergelijk recht met de introductie van het sterkere beroepsrecht overbodig lijkt te zijn geworden, heeft de regering echter besloten het klachtrecht te handhaven, zij het dat een klacht alleen kan worden ingediend als de deelnemersraad niet binnen de maximale termijn van acht weken na in kennisstelling van het besluit van het bevoegd orgaan beroep heeft ingesteld (artikel 6d, eerste lid).

Voornaamste reden voor handhaving lijkt te zijn dat de Stichting van de Arbeid en het CSO op dit punt niet expliciet om een wetswijziging hadden gevraagd.³⁸⁸ Zij wilden het klachtrecht als laagdrempelige vorm van protest handhaven, met name voor minderheden van de deelnemersraad die anders geen manier zouden hebben hun ongenoegen op een geïnstitutionaliseerde wijze kenbaar te maken.³⁸⁹ De regering heeft die wens opgevolgd. Wel hadden de Stichting van de Arbeid en het CSO, maar ook de Verzekeringskamer duidelijk bedenkingen geuit bij het blijven bestaan van de Verzekeringskamer als instantie die de klacht behandelt: de Verzekeringskamer

³⁸⁷ *Kamerstukken I 1997-1998*, 24 615, nr. 81a, p. 7. Zie voor de huidige tekst de artikelen 25, eerste lid en 26, eerste lid WOR.

³⁸⁸ *Kamerstukken II 1998-1999*, 26 674, nr. 3, p. 6.

³⁸⁹ *Kamerstukken II 1998-1999*, 26 674, nr. 3, p. 8. Speciaal voor minderheden binnen de deelnemersraad staat in het eerste lid van artikel 6d dat het klachtrecht toekomt aan ten minste 10% van de deelnemersraad.

fungeert immers tevens als toezichhoudende instantie op pensioenfondsen. De regering gaf aan dat in het kader van de algehele herziening van de PSW nader bekeken zal worden welke andere organisatie eventueel als klachtinstantie zal kunnen fungeren.³⁹⁰

7.7 Het SER-advies van 2001

In antwoord op een adviesaanvraag van staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de herziening van de PSW zag op 18 mei 2001 SER-advies 2001/06 het licht. Het kabinet wilde de gehele PSW moderniseren en technisch herzien en voorts een aantal beleidsmatige wijzigingen aanbrengen. Het doel van het kabinet reikt veel verder dan het aanpassen van de regels met betrekking tot zeggenschap: de modernisering zou de pensioenwetgeving overzichtelijker dienen te maken, onduidelijkheden moeten wegnemen en uitvoeringsproblemen in de toekomst zoveel mogelijk moeten voorkomen. Hiertoe sprak de SER zijn mening uit over zaken als financiële zekerheid, zekerheid dat de uitvoering van de pensioenregeling op juiste wijze geschiedt en waardeoverdracht. Ook voor zeggenschap was een plaats ingeruimd. De SER beval een wettelijke basis aan voor de zogenaamde opdrachtbrief: een document waarin de afspraken tussen de werkgever en het ondernemingspensioenfonds worden vastgelegd. De deelnemersraad diende volgens de SER een adviesrecht te krijgen ten aanzien van de inhoud van de opdrachtbrief. Voorts adviseerde de SER, conform het voorstel van het kabinet, de wijze van benoeming van werknemersbestuursleden in de wet vast te leggen. Werknemers kunnen in het bestuur van een ondernemingspensioenfonds benoemd worden door middel van verkiezingen, via de deelnemersraad of via een andere, door de ondernemingsraad goedgekeurde wijze van benoemen. De SER liet de mogelijkheid open dat 'partijen betrokken bij de pensioenregeling in gezamenlijkheid bepalen hoe werknemersbestuursleden worden benoemd'. Wat de benoeming van vertegenwoordigers van gepensioneerden in het bestuur van een ondernemingspensioenfonds betreft gaf de SER in overweging dit

³⁹⁰ *Kamerstukken II 1998-1999, 26 674, nr. 3, p. 6.* Het toezicht van de Verzekeringskamer gaat vóór het beroepsrecht van de deelnemersraad in die zin, dat de Ondernemingskamer bijvoorbeeld in een door de deelnemersraad geïnitieerde beroepsprocedure het fondsbestuur niet kan

mogelijk te maken via verkiezingen of door vertegenwoordigers van gepensioneerden in de deelnemersraad. Deze voorstellen zouden een verruiming betekenen ten opzichte van de huidige regeling waar het gaat om de regels met betrekking tot verkiezingen. De SER tornde overigens niet aan het stemgewicht dat de verschillende belangengroepen binnen het bestuur of de deelnemersraad hebben. Nu werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers tweederde deel van de SER uitmaken (naast eenderde deel Kroonleden) en deze vertegenwoordigers geen bezwaren hebben tegen de huidige machtsverdeling binnen de pensioenfondsen,³⁹¹ is die keuze goed te begrijpen.

7.8 Het onderzoek van Regioplan

Vlak na het uitkomen van het SER-advies zag medio juli 2001 het rapport 'Evaluatie Medezeggenschap Gepensioneerden' het licht. In dit rapport is de doorwerking van de in 1998 door de Stichting van de Arbeid geformuleerde aanbeveling aan pensioenfondsen naar aanleiding van het met het CSO gesloten convenant geëvalueerd.³⁹² Het onderzoek is uitgevoerd onder auspiciën van de Pensioencommissie van de SER. De Pensioencommissie had de Werkgroep Evaluatie Medezeggenschap Gepensioneerden belast met het organiseren en (doen) uitvoeren van het evaluatietraject, welke werkgroep vervolgens op haar beurt het onderzoek liet uitvoeren door Regioplan Onderzoek Advies en Informatie. De centrale onderzoeksvraag luidde:

Hoe is de formele medezeggenschapspositie van gepensioneerden per 1 januari 2001 en welke veranderingen zijn hierin opgetreden sinds de totstandkoming van het convenant overeengekomen tussen de Stichting van de Arbeid en het CSO over verbetering van de medezeggenschap van gepensioneerden bij de uitvoering van pensioenregelingen?

verplichten een besluit in te trekken waartoe de Verzekeringskamer het fonds door middel van een aanwijzing heeft verplicht het te nemen (*Kamerstukken II 1998-1999, 26 674, nr. 3, p. 7*).

³⁹¹ Zoals in dit hoofdstuk meerdere malen is gebleken en nog zal blijken, komen de meeste bezwaren tegen de huidige zeggenschapsverhoudingen van de kant van gepensioneerden.

³⁹² Zie voor deze aanbeveling paragraaf 7.5.

Voorts hebben de onderzoekers vragen gesteld omtrent ondersteunende faciliteiten voor gepensioneerden, informatievoorziening omtrent het convenant, overleg met organisaties omtrent de in te voeren medezeggenschap, wie kandidaten voor de deelnemersraad mogen voordragen, enzovoort. In deze paragraaf concentreren wij ons op de resultaten van het onderzoek voor zover zij de centrale onderzoeksvraag betreffen.

Regioplan heeft ter uitvoering van het onderzoek 971 pensioenfondsen aangeschreven. Uitgaande van het totaal aantal pensioenfondsen, actieve deelnemers en gepensioneerden per 1 januari 2000, heeft Regioplan berekend dat voor bedrijfstakpensioenfondsen de respons voor het aantal fondsen 83% was; deze fondsen vertegenwoordigden 84% van het aantal actieve deelnemers en 81% van het aantal gepensioneerde deelnemers. De respons voor de ondernemingspensioenfondsen was veel lager: 41% van de fondsen gaf respons. Niettemin vertegenwoordigden deze fondsen 80% van de actieve en 75% van de gepensioneerde deelnemers in ondernemingspensioenfondsen. De conclusies die uit het rapport naar voren komen, geven dus een betrouwbaar beeld van de situatie van het gehele bestand van ondernemingspensioenfondsen en bedrijfstakpensioenfondsen.

In twee onderstaande tabellen, ontleend aan het rapport,³⁹³ wordt een overzicht gegeven van de respons van respectievelijk ondernemings- en bedrijfstakpensioenfondsen.

Tabel 1 Ondernemingspensioenfondsen naar type van medezeggenschap en het aandeel actieven en gepensioneerden per type³⁹⁴

	Fondsen (n=203)	Actieven (n=509.581)	Gepensioneerden (n=302.174)
Fondsen met alleen deelnemersraad dan wel vergelijkbaar orgaan ³⁹⁵	17%	31%	21%

³⁹³ Zie respectievelijk p. 12 en 26 van het rapport voor de resultaten met betrekking tot de ondernemings- en de bedrijfstakpensioenfondsen.

³⁹⁴ Slechts die ondernemingspensioenfondsen vielen onder het convenant – en tot hen alleen was de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid gericht – die een zeker minimumaantal gepensioneerden kenden. Zie voor dit aantal noot 378.

Fondsen met alleen bestuursvertegenwoordiging	27%	28%	37%
Fondsen met deelnemersraad en bestuursvertegenwoordiging	13%	21%	26%
Fondsen met plan deelnemersraad op te richten	4%	4%	4%
Fondsen met plan bestuursdeelname voor gepensioneerden in te stellen	13%	5%	4%
Fondsen met geen enkele vertegenwoordiging van gepensioneerden en geen plannen	26%	11%	8%
Totaal	100%	100%	100%

Bron: Regioplan (2001)

Uit de tabel blijkt dat bij 57% van de ondernemingspensioenfondsen – die 80% van de actieve en 84% van de gepensioneerde deelnemers in ondernemingspensioenfondsen vertegenwoordigen – een deelnemersraad en/of bestuursvertegenwoordiging van gepensioneerden aanwezig is. Interessant is vervolgens het antwoord op de vraag of gepensioneerden in de deelnemersraad ook wat te zeggen hebben: het instellen van een deelnemersraad is wat anders dan het instellen van een deelnemersraad die aan alle vereisten van de PSW voldoet. Bij 44 ondernemingspensioenfondsen met een deelnemersraad (72%) is de zetelverdeling conform artikel 6a PSW, hetgeen inhoudt dat de verhouding tussen werknemers en gepensioneerden in de deelnemersraad evenredig is aan de verhouding tussen hen binnen het fonds. Deze fondsen vertegenwoordigen 77% van de actieve en 63% van de gepensioneerden deelnemers. Het opmerken waard is dat voor elke zetel die binnen de deelnemersraad door een gepensioneerde wordt bezet gemiddeld 2,13 actieve deelnemers (werknemers) een plaats bezetten. Bezieet men deze verhouding in relatie tot de verhouding tussen het aantal actieve deelnemers en het aantal gepensioneerden binnen de bedrijfstakpensioenfondsen, dan kan gesteld worden

³⁹⁵ Hierbij kan gedacht worden aan deelnemersvergaderingen, raden van toezicht en medezeggenschapsraden, maar niet de ondernemingsraad in de zin van de WOR.

dat gepensioneerden in de deelnemersraad ten opzichte van actieve deelnemers evenredig vertegenwoordigd zijn.³⁹⁶

Ongeveer een kwart van de fondsen gaf aan dat zij na 1 juli 1998 (kort na de totstandkoming van het convenant) tot instelling van een deelnemersraad zijn overgegaan. Uit de cijfers blijkt dat dit vooral kleine pensioenfondsen zijn geweest, bij grote ondernemingspensioenfondsen was vaker al een deelnemersraad aanwezig. Ruim 30% van de ondernemingspensioenfondsen (waarbij het gaat om 27% van de actieve en 27% van de gepensioneerden deelnemers) heeft voorts na 1 juli 1998 besloten de medezeggenschap van gepensioneerden via bestuursdeelname vorm te geven.

Tabel 2 *Bedrijfstakpensioenfondsen naar type van medezeggenschap en het aandeel actieven en gepensioneerden per type*

	Fondsen (n=67)	Actieven (n=3.366.756)	Gepensioneerden (n=1.200.820)
Fondsen met alleen deelnemersraad dan wel vergelijkbaar orgaan	34%	87%	88%
Fondsen met plan deelnemersraad op te richten	31%	4%	4%
Fondsen zonder vertegenwoordiging van gepensioneerden in de deelnemersraad	35%	9%	8%
Totaal	100%	100%	100%

Bron: Regioplan (2001)

Ter herinnering: de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid aan bedrijfstakpensioenfondsen hield alleen in dat zij het initiatief zouden nemen een deelnemersraad in te stellen. Aan ondernemingspensioenfondsen deed de Stichting van de Arbeid de aanbeveling een deelnemersraad in te stellen of te voorzien in

³⁹⁶ Zie p. 13 van het rapport. Dat gepensioneerden evenredig vertegenwoordigd zijn in de deelnemersraad, zegt uiteraard niets over hun vertegenwoordiging in het *bestuur* (of andere organen).

bestuursdeelname door gepensioneerden. Nu dit laatste element ontbreekt ten aanzien van bedrijfstakpensioenfondsen, ontbreekt het in bovenstaande tabel.

Duidelijk blijkt dat vooral de grote fondsen reeds een deelnemersraad hadden: bij slechts 34% van alle fondsen bestond een deelnemersraad, maar deze vertegenwoordigden het overgrote deel van de deelnemers. Bij zeventien van deze fondsen was de zetelverdeling conform art. 6a PSW. Deze fondsen vertegenwoordigden op hun beurt 64% van de actieve en 82% van de gepensioneerde deelnemers van fondsen met een deelnemersraad waarin gepensioneerden vertegenwoordigd zijn.

Opmerkelijk is het hoge aandeel fondsen dat na 1 juli 1998 tot instelling van een deelnemersraad is overgegaan: 70%. Bij deze fondsen waren 67% van de actieve en 46% van de gepensioneerde deelnemers van de bedrijfstakpensioenfondsen met een deelnemersraad aangesloten. De verhouding met betrekking tot het aantal zetels binnen de deelnemersraad tussen gepensioneerden en actieven is ook hier niet ongunstig voor gepensioneerden: tegenover elke zetel voor gepensioneerden stonden 2,36 zetels voor actieve deelnemers.

Uit het rapport blijkt dat er vooruitgang is geboekt op het gebied van zeggenschap van gepensioneerden. Hoewel de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid uit 1998 derhalve niet aan dovemansoren was gericht – voor zover het tenminste de bedrijfstakpensioenfondsen en de ondernemingspensioenfondsen betreft³⁹⁷ – is er nog veel ruimte voor verbetering: circa driekwart miljoen werknemers en gepensioneerden binnen pensioenfondsen hebben immers nog steeds geen enkele medezeggenschap bij het beheer van hun pensioengelden.³⁹⁸

Hoe de bestaande deelnemersraden in zijn algemeenheid hebben gefunctioneerd en of voornoemde vooruitgang (of, afhankelijk van de eigen perceptie: het gebrek daaraan) daar enig verband mee houdt, is op basis van dit rapport niet te beoordelen. Wellicht is een onderzoek naar het functioneren van deelnemersraden nog wat prematuur, gezien het feit dat de meeste deelnemersraden hooguit enkele jaren bestaan.

³⁹⁷ De respons van bedrijven met directe regelingen was te laag: van de 791 aangeschreven bedrijven hadden er slechts 73 gereageerd en daarvan bleken er slechts 17 aan de voorwaarden van het convenant te voldoen.

³⁹⁸ Dit blijkt uit de tabellen 1 en 2. *NRC Handelsblad* van 26 juni 2001 vermeldt onder de kop 'Ouderen missen stem in pensioen' dat 'ruim een miljoen Nederlandse werknemers en

Uit onze interviews komt een diffuus beeld naar voren: sommige deelnemersraden, vooral die bij grote bedrijfstakpensioenfondsen, worden intensief betrokken bij het beleid van het pensioenfonds en zijn in hoge mate geprofessionaliseerd. Andere deelnemersraden kennen duidelijk 'startproblemen', soms gelegen in een moeizame erkenning door het bestuur, dan weer gelegen in een gebrek aan (pensioen)kennis.

7.9 Wetsvoorstel 28 354

De evaluatie door Regioplan toonde aan dat gepensioneerden in veel gevallen geen zeggenschap op bestuursniveau hebben. Mede hierom diende het Tweede-Kamerlid Giskes (later: Giskes en Van Geen) een wetsvoorstel in ter verbetering van de positie van gepensioneerden.³⁹⁹ Dit wetsvoorstel is momenteel aanhangig.⁴⁰⁰ Het bestaat uit twee onderdelen. Enerzijds voorziet het in wijzigingen ten aanzien van de bestuurssamenstelling van pensioenfondsen, anderzijds versterkt het de positie van de deelnemersraad. De indieners wensen pensioenfondsen te verplichten gepensioneerden in het bestuur op te nemen. Als principe geldt dat de geledingen van werknemers en de gepensioneerden samen minstens zo veel zetels innemen als de werkgeversgeleding.⁴⁰¹ Onderling dienen gepensioneerden en werknemers naar evenredigheid van hun aantallen in het bestuur vertegenwoordigd te zijn, al kan hiervan met instemming van de betrokkenen worden afgeweken. De verplichting vertegenwoordigers van gepensioneerden in het bestuur op te nemen gaat verder dan eerdere wetsvoorstellen en verder dan het convenant uit 1998, waarin immers aan ondernemingspensioenfondsen een keuze werd geboden: ofwel een deelnemersraad, ofwel gepensioneerden in het bestuur. Aan bedrijfstakpensioenfondsen werd alleen de oproep gedaan een

gepensioneerden' geen enkele medezeggenschap hebben. Waar het getal van ruim een miljoen vandaan komt wordt niet duidelijk.

³⁹⁹ *Kamerstukken II* 2001-2002, 28 354.

⁴⁰⁰ Het laatste kamerstuk met betrekking tot dit voorstel dateert van 8 april 2004 (*Kamerstukken II* 2003-2004, 28 354, nr. 8 – Nota naar aanleiding van het verslag).

⁴⁰¹ Werknemersbelangen en belangen van gepensioneerden lopen niet altijd parallel, zoals reeds uit paragraaf 4.2 is gebleken. Doet zich een belangengeschil tussen werknemers en gepensioneerden voor, dan bevinden werkgeversvertegenwoordigers (ervan uitgaande dat zij intern op één lijn zitten) zich met hun 50%-belang binnen het bestuur in een sterke positie, zelfs in een sterkere positie dan in de (oude) situatie dat overigens slechts werknemersvertegenwoordigers in het bestuur zitting hebben.

deelnemersraad in te stellen. Wat de bevoegdheidsverdeling betreft voorziet het wetsvoorstel in een verbod in de statuten en reglementen op te nemen dat aan anderen dan aan organen van het pensioenfonds bestuursbevoegdheden toekomen. Met deze bepaling zou een einde komen aan de bepaling dat het fondsbestuur voor bepaalde besluiten de instemming van de werkgever behoeft.⁴⁰²

Het huidige 5%-criterium waaraan moet worden voldaan voordat het bestuur van een bedrijfstak- of ondernemingspensioenfonds verplicht kan worden een deelnemersraad in te stellen, is volgens de indieners een te hoge drempel. Drie jaar na de inwerkingtreding van de RMP wees Kramer in een artikel in het Tijdschrift voor Pensioenfondsvraagstukken al op een in de praktijk bestaand probleem met betrekking tot deze eis. Bij bedrijfstakpensioenfondsen met grote aantallen verzekerden is het voldoen aan de 5%-eis voor gepensioneerden vrijwel onmogelijk. Gepensioneerden zijn immers niet of nauwelijks georganiseerd in de bedrijfstakken. In 1993 – drie jaar na inwerkingtreding van de RMP - was er nog maar één bedrijfstakpensioenfonds met een deelnemersraad.⁴⁰³ Vakorganisaties daarentegen zijn wel sterk georganiseerd in de bedrijfstakken, maar zij hebben niet zo'n sterke behoefte via deelnemersraden te participeren, nu zij immers reeds niet alleen via het arbeidsvoorwaardenoverleg invloed hebben op aard en omvang van het pensioen, maar ook hun stem kunnen laten horen via hun vertegenwoordiging in de fondsbesturen. Kramer wees erop dat de 5%-eis verhinderde dat de belangengroep van gepensioneerden bij het PGGM (het op één na grootste pensioenfondsen van Nederland) een omvorming van de bestaande Raad van Advies naar een deelnemersraad met volwaardige participatie van gepensioneerden kon eisen.⁴⁰⁴ De indieners stellen daarom voor de eis te verlagen naar 1% dan wel 250 belanghebbenden indien dit minder dan 1% is.

Een tweede belangrijke wijziging is de invoering van instemmingsrechten ten aanzien van belangrijke besluiten. Deze besluiten komen grosso modo overeen met de huidige opsomming van art. 6b lid 1 PSW. Verkrijgt het fondsbestuur geen instemming, dan kan het vervangende instemming vragen van de Ondernemingskamer. Deze

⁴⁰² Zie hierover paragraaf 6.5.2.

⁴⁰³ Dit was de Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Koopvaardij.

⁴⁰⁴ Kramer 1993, p. 71-72. Overigens heeft PGGM in maart 2003 besloten de Raad van Advies om te vormen tot een deelnemersraad.

regeling is grotendeels geschoeid op de WOR, ofschoon vervangende instemming daar door de ondernemer aan de kantonrechter kan worden gevraagd. De deelnemersraad kan ingevolge het voorstel nog steeds uit eigen beweging het fondsbestuur van advies voorzien. Ten slotte voorziet het voorstel in enkele faciliteiten voor leden van de deelnemersraad om hun goed functioneren te waarborgen.

Het wetsvoorstel is bij de Stichting van de Arbeid niet in goede aarde gevallen. Bij brief van 10 maart 2002 aan de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer noemt de Stichting van de Arbeid het wetsvoorstel 'niet opportuun, contraproductief en ook bedreigend voor het Nederlandse pensioenstelsel.' Belangrijkste bezwaar van de Stichting van de Arbeid is dat het wetsvoorstel is gekomen op een moment dat de Stichting van de Arbeid met het CSO bezig was met een vernieuwd medezeggenschapsconvenant. Aanvaarding van het wetsvoorstel zou een doorkruising van convenant betekenen. Doorkruising was echter niet het enige bezwaar van de Stichting van de Arbeid. Het convenant gaat immers met betrekking tot de zeggenschap van gepensioneerden veel minder ver dan het wetsvoorstel wil. De Stichting van de Arbeid vreesde van het wetsvoorstel een te grote invloed van gepensioneerden op de pensioenregeling.⁴⁰⁵

Ook de door ons geïnterviewden waren vrijwel unaniem tegen het wetsvoorstel. Een sneer naar de politiek werd daarbij niet geschuwd. Zo deelde een pensioenfondsdirecteur ons mede: 'Gepensioneerden zijn niet zielig, maar hun standpunten vinden weerklank in de politiek, omdat die graag een sociaal gezicht toont.' Een werknemersvertegenwoordiger deelde mede: 'De politiek werkt raar: als ze een afbreukrisico voor een groep ruiken, zijn ze heel welwillend.'

7.10 Het tweede convenant tussen de Stichting van de Arbeid en het CSO

Dit bovengenoemde convenant tussen de Stichting van de Arbeid en het CSO is op 28 januari 2003 ondertekend en heeft een looptijd tot 1 juli 2007. Het vormt het uitvloeisel van overleg tussen de Stichting van de Arbeid en het CSO naar aanleiding van de

⁴⁰⁵ Zie voor het pareren van deze (onzes inziens overigens niet overtuigende, want niet goed zakelijk onderbouwde) kritiek de Nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II 2003-2004*, 28 354, nr. 8).

evaluatie in 2001 van het eerdere convenant. Bij het opstellen van het convenant zijn Stichting van de Arbeid en CSO van de volgende principes uitgegaan:

- een in beginsel evenredige vertegenwoordiging van gepensioneerden bij die ondernemingspensioenfondsen die hebben geopteerd voor directe bestuursvertegenwoordiging van de geleding van de gepensioneerden;
- aandacht voor procedures en eventuele nadere afspraken inzake de representativiteit van (vak)organisaties en van verenigingen die gepensioneerden vertegenwoordigen;
- versterking van de bevoegdheden van deelnemersraden in ieder geval tot aan het bestaande wettelijke niveau;
- het ontwikkelen van een procedure voor gevallen waarin de medezeggenschap van gepensioneerden niet of niet in voldoende mate van de grond komt.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in enkele concrete aanbevelingen. Daarmee wordt geen afbreuk gedaan aan hetgeen in het convenant uit 1998 was overeengekomen. Bedrijfstakpensioenfondsen dienen een deelnemersraad in te stellen die voldoet aan de wettelijke eisen. Ondernemingspensioenfondsen die nog geen keuze hebben gemaakt tussen het instellen van een deelnemersraad of directe vertegenwoordiging van gepensioneerden in het bestuur wordt dringend aanbevolen aan hun gepensioneerden te vragen welke van deze twee opties de voorkeur heeft. Is die keuze wel gemaakt, maar zonder gepensioneerden daar (voldoende) in te kennen, dan wordt aanbevolen de gepensioneerden alsnog te raadplegen en rekening te houden met hun voorkeur. Ondernemingspensioenfondsen die reeds een directe bestuursvertegenwoordiging kennen wordt aanbevolen een zetelverdeling tussen actieven en gepensioneerden te bewerkstelligen die recht doet aan hun relatieve aantal in het fonds. Daarbij geldt dat maximaal de helft van het aantal werknemerszetels in het bestuur door vertegenwoordigers van gepensioneerden mag worden ingenomen, behalve wanneer er geen of nauwelijks actieve deelnemers zijn. De Stichting van de Arbeid is huiverig voor een meerderheidspositie van gepensioneerden binnen de werknemersgeleding, omdat

gepensioneerden minder 'gespreide belangen' zouden behartigen dan werknemers.⁴⁰⁶ Daarnaast zou de praktijk binnen het bestuur dat besluiten met betrekking tot de pensioenregeling door het fondsbestuur worden voorbereid in gevaar komen indien gepensioneerden de meerderheid in de werknemersgeleding zouden hebben.⁴⁰⁷ Ten aanzien van de verkiezingen stellen partijen enkele versoepelingen voor, opdat het voor gepensioneerden makkelijker wordt kandidaten te stellen.

Belangrijk is dat het convenant voorziet in het opheffen van leeftijdsbelemmeringen ten aanzien van deelname in de deelnemersraad, om het zo voor gepensioneerden mogelijk te maken zitting te nemen. Ten slotte staan partijen een versterkt adviesrecht (geen instemmingsrecht) voor als het gaat om advisering over liquidatie van het fonds of overname door een ander fonds en/of samengaan van het fonds met een ander fonds. De versterking komt tot uitdrukking in het feit dat het bestuur het advies van de deelnemersraad dient over te nemen tenzij zwaarwegende redenen zich hiertegen verzetten. In samenhang hiermee stellen partijen een beroepsrecht voor ten behoeve van een (minderheids)geleding binnen de deelnemersraad.

Mocht per 1 juli 2005 blijken dat voor minder dan 65% van de fondsen medezeggenschap in de vorm van een deelnemersraad of directe bestuursvertegenwoordiging van gepensioneerden is gerealiseerd, dan zullen de convenantspartijen de regering gezamenlijk verzoeken op dit punt dwingende wetgeving in te voeren.

Het convenant is grotendeels een voortzetting van de versie uit 1998. Er zijn enkele verschillen. Zo is het nieuwe convenant niet van toepassing op verzekerde regelingen. Gezien de teleurstellende resultaten van de doorwerking van de aanbevelingen uit het vorige convenant wordt aanbevolen deze aanbevelingen in wetgeving om te zetten. Voorts is de positie van de deelnemersraad versterkt: hij krijgt een verzaamd adviesrecht in geval van overname door en samengaan met een ander pensioenfonds. Daar staat tegenover dat het convenant tevens beoogt de deskundigheid

⁴⁰⁶ Zie hierover de in hoofdstuk 8 opgenomen stellingen.

⁴⁰⁷ Deze argumenten zijn niet helder. In geen geval zullen immers de gezamenlijke vertegenwoordigers van werknemers en gepensioneerden meer zetels bezetten dan de werkgeversdelegatie.

van de leden van de deelnemersraad te vergroten. Een belangrijk verschil is ten slotte dat er strikte deadlines staan met betrekking tot het resultaat van de aanbevelingen: wordt dat resultaat niet tijdig geboekt, dan is dwingende wetgeving het gevolg. Het vorige convenant ging nog uit van de gedachte dat het regelen van medezeggenschap de exclusieve verantwoordelijkheid van sociale partners is. Inmiddels heeft de VB haar leden opgeroepen het convenant 'naar letter en geest' te volgen.⁴⁰⁸

Zoals hiervoor aangegeven is momenteel, tijdens de looptijd van het convenant, wetsvoorstel 28 354 aanhangig. De indieners hebben naar aanleiding van het convenant geen reden gezien het wetsvoorstel in te trekken. Daarvoor worden als redenen onder meer drie hoofdlijnen genoemd waarop het convenant tekort zou schieten:

1. Het onthoudt bestuurszetels aan meer dan 80% van de gepensioneerden.
2. Het regelt de verplichting voor het bestuur verantwoording af te leggen aan de verzekerden van het fonds niet adequaat.
3. Het beschermt minderheden in het pensioenfonds niet tegen onevenwichtige besluiten van de meerderheid.

Daarnaast biedt het convenant geen waarborg dat hetgeen is overeengekomen ook door pensioenfonds zal worden nageleefd, nu het convenant niet afdwingbaar is.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen, *Handleiding medezeggenschap gepensioneerden in bedrijfstakpensioenfondsen*, juni 2003, WWW <<http://www.vvb.nl/downloads/medezeggenschap.pdf>>.

⁴⁰⁹ *Kamerstukken II 2003-2004*, 28 354, nr. 8, p. 6.

8 Belangentegenstellingen, discussies en alternatieven

8.1 Inleiding

Met name uit hoofdstuk 7 moge zijn gebleken dat de vraag naar de gewenste zeggenschapsverhoudingen ten aanzien van het tweedepijlerpensioen de laatste jaren aan belang(stelling) heeft gewonnen. Dat heeft geleid tot in de literatuur en door de wetgever gedane voorstellen tot wijziging van huidige zeggenschapsverhoudingen. De wens tot wijziging te komen is steeds ingegeven door de gedachte dat bij pensioenfondsen in het algemeen te weinig sprake is van een gewenst systeem van *checks and balances* dan wel door de gedachte dat de belangen van bepaalde groepen (lees: gepensioneerden) onvoldoende behartigd worden. Verschillende groepen hebben nu eenmaal verschillende belangen ten aanzien van de op korte en lange termijn te varen koers van het pensioenfonds. Kennis van deze tegenstellingen is van belang voor de oordeelsvorming over de gewenste zeggenschapsverdeling inzake het tweedepijlerpensioen. In paragraaf 2 zullen wij de verschillende belangentegenstellingen benoemen, waarbij we aansluiten bij de in hoofdstuk 2 genoemde actoren die binnen de geïnstitutionaliseerde (mede)zeggenschap worden erkend als aparte belangengroep.⁴¹⁰ In de paragraaf daarna worden argumenten voor en tegen meer zeggenschap voor gepensioneerden behandeld. De keuze voor juist deze groep ligt in het gegeven dat het erop lijkt dat de tegenstelling tussen werkgevers en werknemers enerzijds en gepensioneerden anderzijds het pregnantst is. In de vierde paragraaf worden drie relevante rechterlijke uitspraken behandeld die hierop aansluiten.

Voorstellen voor een andere vormgeving van de zeggenschap vloeien echter niet altijd direct voort uit belangentegenstellingen tussen werkgevers, werknemers en gepensioneerden. Zij kunnen ook zijn ingegeven door de wens de structuur en het relatief gesloten karakter van het pensioenfonds te wijzigen, ongeacht welke personen vervolgens binnen de gewenste constellatie de dienst uitmaken. Dit onderwerp zal in paragrafen 5 tot en met 8 aan de orde komen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een

conclusie ten aanzien van het zeggenschapsgedeelte, zoals dat in de hoofdstukken 6, 7 en 8 aan de orde is gekomen.

8.2 Belangentegenstellingen

Waar de een invloed kan hebben op een beslissing die gevolgen heeft voor een ander, kunnen belangentegenstellingen ontstaan. Wij zullen in deze paragraaf mogelijke belangentegenstellingen ten aanzien van het tweedepijlerpensioen identificeren. Daarbij wordt soms noodzakelijkerwijs aangeknoopt bij de zeggenschapsstructuur zoals die binnen pensioenfondsen bestaat. Deze structuur is in de hoofdstukken 6 en 7 uitgebreid behandeld. De nadruk in het nu volgende ligt op de verhouding tussen het pensioenfonds enerzijds en de extern opererende sociale partners anderzijds en op de verhoudingen binnen het pensioenfonds. De belangentegenstellingen tussen de overheid en het gehele pensioenveld (bestaande uit onder andere sociale partners, belangenorganisaties en pensioenfondsen) komt hier niet ter sprake, omdat die niet een tegenstelling tussen de direct belanghebbenden vormt. Tegenstellingen doen zich in dit kader vooral voor indien de overheid iets wenst te regelen, terwijl het pensioenveld dat als een ongewenste inmenging beschouwt. Een voorbeeld hiervan is het momenteel aanhangige wetsvoorstel van Giskes en Van Geen tot verbetering van de positie van gepensioneerden,⁴¹¹ dat tot scherpe afwijzing van de kant van de pensioenwereld (waarschijnlijk met uitzondering van gepensioneerden zelf⁴¹²) heeft geleid.

Belangentegenstellingen tussen werkgevers (extern) en pensioenfondsen

In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat een pensioenregeling, ongeacht of deze voor een onderneming of een gehele bedrijfstak geldt, meestal het resultaat is van onderhandelingen tussen sociale partners. In geval van een ondernemingspensioenfonds kan echter een enkele werkgever aard en omvang van de

⁴¹⁰ Uiteraard zijn er vele andere belangentegenstellingen denkbaar, zoals tussen mannen en vrouwen, gehuwden en ongehuwden, tweeverdieners en kostwinners.

⁴¹¹ *Kamerstukken II 2001-2002*, 28 354. Zie over dit wetsvoorstel paragraaf 7.9.

pensioentoezegging vaststellen. Het pensioenfonds (waarin vertegenwoordigers van de werkgever overigens ook zitting hebben) is meestal louter uitvoerder van de pensioenregeling.

Belangentegenstellingen tussen de werkgever(s) en het pensioenfonds zullen zich in het algemeen pas voordoen wanneer de werkgever financieel dreigt te worden geraakt. Een voorbeeld: bestaat tussen de werkgever en het door hem ingestelde ondernemingspensioenfonds de afspraak dat de werkgever tekorten van het pensioenfonds zal aanvullen, dan zal de werkgever er belang bij hebben te weten hoe het pensioenfonds de hem toegekende gelden beheert. Het is dan in het belang van de werkgever zich actief met het beleggingsbeleid van het pensioenfonds te bemoeien. Omdat het pensioenfonds echter een eigen rechtspersoonlijkheid heeft en het bestuur op een door de PSW voorgeschreven manier dient te functioneren (zie art. 5 lid 4 PSW) en op een bepaalde manier dient te zijn samengesteld, is de werkgever niet almachtig. In bepaalde gevallen zal een werkgever zich daarom bepaalde vetorechten hebben toegekend (zie paragraaf 6.5.2) die zich echter lastig verhouden tot het gegeven dat een (ondernemings)pensioenfonds – zoals elke rechtspersoon – een eigen verantwoordelijkheid heeft.

Een andere mogelijke belangentegenstelling kan zich voordoen op het gebied van de benoeming van bestuursleden van het ondernemingspensioenfonds. De werkgever heeft veelal de bevoegdheid een deel van het bestuur en/of de dagelijkse leiding (directie) te benoemen. De reeds zittende organen van het ondernemingspensioenfonds zouden tegen de voordracht van bepaalde personen door de werkgever bezwaar kunnen hebben, bijvoorbeeld omdat gevreesd wordt dat deze personen bij hun handelen te eenzijdig het belang van de werkgever zullen laten meewegen, onvoldoende kundig zijn, enzovoort.

Belangentegenstelling tussen het bestuur en de deelnemersraad

De deelnemersraad is een medezeggenschapsorgaan, bestaande uit (vertegenwoordigers van) werknemers, gepensioneerden en (eventueel) slapers. De werkgever is niet in de

⁴¹² Onder de geïnterviewden bevonden zich slechts enkele gepensioneerden. Zij waren duidelijk

deelnemersraad vertegenwoordigd.⁴¹³ De deelnemersraad controleert het bestuur en hij heeft een adviesrecht ten aanzien van bepaalde voorgenomen bestuursbesluiten. Door dit karakter ligt het voor de hand dat op enig moment meningsverschillen met het bestuur aan de oppervlakte komen. Neemt het bestuur een van het advies van de deelnemersraad afwijkend besluit of raadpleegt het de deelnemersraad in het geheel niet, dan kan de laatste een procedure bij de Ondernemingskamer van het Hof Amsterdam beginnen. Ofschoon art. 5 lid 4 PSW voorschrijft dat elk orgaan dat het beleid van het pensioenfonds bepaalt (bestuur) of medebepaalt (deelnemersraad) gehouden is zich bij zijn taakvervulling op *alle* belangen te richten, dient de invloed van belangengroepen binnen de organen niet onderschat te worden. Uit interviews is ons gebleken dat (sommige van) die groepen verreweg de grootste nadruk leggen op de specifieke, eigen, bij de pensioenregeling betrokken belangen. Scherp geformuleerd: werkgevers wordt verweten altijd te proberen de kosten zo laag mogelijk te houden en gepensioneerden wordt verweten slechts oog te hebben voor de indexering van pensioenen. Indien deze verwijten doel treffen, versterkt een dergelijke eenzijdige belangenbehartiging uiteraard een eventueel reeds bestaand wantrouwen dat de verschillende belanghebbenden ten opzichte van elkaar koesteren.

Het bestuur enerzijds en de deelnemersraad anderzijds herbergen niet vertegenwoordigers van dezelfde belangengroepen: zo is de werkgever niet in de deelnemersraad vertegenwoordigd en kennen de meeste pensioenfonds geen vertegenwoordiging van gepensioneerden en slapers in het bestuur. Hierdoor liggen belangentegenstellingen tussen beide organen des te meer voor de hand. Uit de interviews bleek ons dat in praktijk de door de deelnemersraad gevoelde gebrekkige informatieverschaffing door het bestuur een probleem vormt. Onze indruk was dat dat in veel gevallen te maken had de relatieve onbekendheid met de bevoegdheden van de (veelal recente ingestelde) deelnemersraad en met de bij het bestuur levende gedachte dat het instellen van een deelnemersraad duur en niet effectief is.

minder kritisch ten aanzien van het wetsvoorstel.

⁴¹³ Sommige pensioenfonds kennen geen deelnemersraad, maar een ander medezeggenschapsorgaan, bijvoorbeeld raad van advies geheten. Omdat voor dergelijke organen

Belangentegenstelling tussen werkgevers en werknemers

De vertegenwoordigers van de werkgevers en de werknemers⁴¹⁴ treffen elkaar binnen het pensioenfonds in het bestuur.⁴¹⁵ Van belang is de vaststelling dat in de door ons onderzochte pensioenfondsen in veel gevallen sprake is van een grote overlap tussen de personen die in het arbeidsvoorwaardenoverleg over de pensioenregeling onderhandelen en de personen die binnen het pensioenfonds in het bestuur zitten. Regelmatig zijn dit dezelfde personen, in andere gevallen hebben zij veel contact met elkaar. Dit heeft een gunstige invloed op het voorkómen van belangentegenstellingen, omdat in veel gevallen mogelijke belangentegenstellingen reeds in het arbeidsvoorwaardenoverleg kunnen zijn gladgestreken.⁴¹⁶ Dit wordt versterkt door het feit dat de bestuursleden elkaar buiten het pensioenfonds op reguliere basis treffen – er dient immers voor elke CAO-periode opnieuw te worden onderhandeld. Niettemin kunnen zich belangentegenstellingen voordoen. Een geïnterviewde wees ons erop dat er een aantal werkgeversvertegenwoordigers ‘vooral het kabinetsbeleid uitvoerden. Dat voert de boventoon, niet het belang van het fonds’. Impliciet werd hiermee duidelijk gemaakt dat het kabinetsbeleid niet de belangen van andere groepen (werknemers, gepensioneerden) diende.

Belangentegenstellingen werden expliciet in de periode dat zich grote overschotten binnen de pensioenfondsen bevonden. In deze periode waren werknemers meer dan werkgevers genegen nieuwe elementen aan de bestaande pensioenregeling toe te voegen. Werknemers die zelf een deel van de premie betaalden waren echter begrijpelijkerwijs het meest te vinden voor premievakanties (het niet betalen van premies), terwijl (binnen een ondernemingspensioenfonds) de werkgever het terugstorten van het overschot naar de eigen kas als optie zag. In veel gevallen werd tot

geen wettelijk voorgeschreven zetelverdeling bestaat, komt het voor dat de werkgever toch is vertegenwoordigd.

⁴¹⁴ Vertegenwoordigers van werknemers (vakbonden) vertegenwoordigen ook een grote groep gepensioneerden – zelfs meer dan de gepensioneerdenbonden vertegenwoordigen. Het belang van gepensioneerden loopt echter niet parallel aan dat van werknemers, reden waarom deze belangen niet hier worden behandeld, maar als aparte belangentegenstelling.

⁴¹⁵ Zoals gezegd, de werkgever is niet vertegenwoordigd in de deelnemersraad.

⁴¹⁶ Dit geldt uiteraard ook voor mogelijke belangentegenstellingen tussen vertegenwoordigers van dezelfde belangengroep binnen en buiten het pensioenfonds.

een combinatie van beide maatregelen besloten. In het daaropvolgende slechtere beursklimaat sneed het mes eveneens vaak aan twee kanten: de pensioenpremies werden bij vele pensioenfondsen (waaronder de twee grootste, ABP en PGGM) verhoogd, werkgevers moesten bijstorten om aan de eisen van de PVK met betrekking tot de dekkingsgraad te voldoen⁴¹⁷ en in het arbeidsvoorwaardenoverleg van bedrijven die geen premie van werknemers eisten stelden de werkgevers dat ook van werknemers een bijdrage zou worden verlangd.⁴¹⁸ Een andere manier om de kosten te drukken is het korten op indexatie. Dat leidt tot de nu volgende categorie van belangentegenstellingen.

Belangentegenstelling tussen werkgevers en werknemers enerzijds, gepensioneerden anderzijds

Zoals later in dit hoofdstuk duidelijk zal worden, zijn de belangentegenstellingen tussen werkgevers en werknemers enerzijds en gepensioneerden (en slapers⁴¹⁹) anderzijds het pregnantst. Zowel in voor pensioenfondsen goede tijden als in slechte tijden komen deze tegenstellingen aan de oppervlakte voor. Toen pensioenfondsen gedurende de laatste jaren van de vorige eeuw en het jaar 2000 hoge rendementen haalden op hun beleggingen, plukten vele werkgevers en werknemers daar de vruchten van: door de grote overschotten in de fondsen kon de pensioenpremie worden verlaagd of behoefde deze zelfs niet te worden betaald (premievakantie); soms kregen bedrijven de overschotten op hun rekening geboekt.⁴²⁰ Zolang de pensioentoezegging zelf niet in gevaar kwam, hadden pensioenfondsen, ondernemingen, sociale partners en politiek er weinig moeite mee. Ook gepensioneerden waren in vergelijking tot de situatie vanaf 2001 tevreden: de inflatie was laag en hoewel indexatie van pensioenen vrijwel altijd een voorwaardelijk karakter had, indexeerden vele pensioenfondsen niettemin op gezette tijden de ingegane pensioenen, zodat koopkrachtverlies achterwege bleef. Niettemin wilden gepensioneerden meer profiteren van de overschotten.

⁴¹⁷ TPG liet werknemers indirect bijdragen aan deze terugstorting door de premiespaarregeling af te schaffen en het daardoor vrijkomende geld in het pensioenfonds te storten (*NRC Handelsblad* van 27 mei 2003, 'TPG scoort in pensioendossier').

⁴¹⁸ Zoals Aegon, ING en ABN Amro. Zie *NRC Handelsblad* van 28 mei 2003, 'Mes op tafel bij CAO-overleg banken'.

⁴¹⁹ Ook slapers hebben belangen die niet parallel lopen aan die van werkgevers en werknemers. Hun belang is beter te vergelijken met dat van gepensioneerden.

⁴²⁰ Dit gebeurde onder andere bij Unilever, Nedlloyd en KPN.

De zekerheden waarmee het tweedepijlerpensioen was omgeven, lijken verdwenen. Onder invloed van tegenvallende financiële resultaten stelden pensioenfondsen als die van KPN, Wegener en PCM Uitgevers de indexatie in 2002 reeds ter discussie. In 2003 volgden vrijwel alle pensioenfondsen dit voorbeeld. Het uitblijven van indexatie was, mede gezien de gestegen inflatie, een directe aanslag op de koopkracht van gepensioneerden. Sommigen van hen voelen zich dubbel benadeeld. In de vette jaren profiteerden zij naar hun mening onvoldoende mee, in de magere jaren dienen zij niettemin (tevens) indirect de lasten van de tekorten te dragen. Een gang naar de rechter om het beleid van het pensioenfonds aan de kaak te stellen is niet geschuwd, zoals de later te behandelen rechtszaken van Esso, Kemira en Campina duidelijk maken. Telkens gaat het om vermeende verwaarlozing door het pensioenfondsbestuur van de belangen van hen die niet of nauwelijks in datzelfde bestuur vertegenwoordigd waren (lees: gepensioneerden en slapers). De geluiden uit de politiek en de pensioenwereld dat gepensioneerden bij de werknemersdelegatie behoren en dat hun belangen daardoor gewaarborgd zijn, staken hierbij mager af. Hiermee werd immers ontkend dat gepensioneerden vanaf het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw eigen belangenorganisaties hebben opgericht, hetgeen zich matig verhoudt tot de gedachte dat hun belangen reeds voldoende door de vakbonden worden gewaarborgd.

Het is vooral deze belangentegenstelling geweest die de vraag heeft opgeroepen of de zeggenschapsstructuur binnen pensioenfondsen inderdaad zou moeten worden gewijzigd opdat de belangen van deze groepen beter behartigd zouden kunnen worden.

8.3 Meer macht voor 'andere groepen'?

'Solidariteit is alleen groot als de bomen tot in de hemel groeien'.

(Geïnterviewde werknemersvertegenwoordiger)

Bij de behandeling van de geschiedenis van de totstandkoming van de verschillende maatregelen met betrekking tot zeggenschap binnen pensioenfondsen is reeds aangetoond dat vanaf het eind van de jaren zestig van de vorige eeuw de roep om

verandering van de zeggenschapsverhoudingen luider werd. Het vraagstuk van de juiste zeggenschapsverdeling komt voor het overgrote deel neer op twee vragen:

1. Wat is de gewenste verhouding tussen het pensioenfonds en de opstellers van de pensioenregeling (meestal de sociale partners)?
2. Wat is binnen het pensioenfonds de gewenste macht van gepensioneerden als een van werkgevers en werknemers onderscheiden groep?

De twee vragen hangen samen. De eerste vraag boet immers veel aan belang in indien de opstellers van de pensioenregeling dezelfde (vertegenwoordigers van) personen zouden zijn als zij die binnen het pensioenfonds de regeling vervolgens uitvoeren. Zou men de kern van deze vragen in één zin willen samenvatten, dan zou men zich moeten afvragen hoe te waarborgen is dat de belangen van hen die niet betrokken zijn geweest bij het opstellen van de pensioenregeling voldoende zullen worden behartigd.

Uit hoofdstuk 7 en de vorige paragraaf is gebleken dat vooral gepensioneerden zich onvoldoende vertegenwoordigd hebben gevoeld en dat de meeste wijzigingsvoorstellen voorzagen in een versterking van juist hun positie. Bij de hieronder opgenomen stellingen ligt de nadruk daarom op argumenten vóór en tegen meer zeggenschap voor deze groep. Deze argumenten zijn een samenvatting van de vele argumenten die in Kamerstukken, nota's, convenanten en brieven van de periode van 1969 tot heden zijn terug te vinden, alsmede van de interviews die wij met vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en gepensioneerden hebben gevoerd.

Stelling 1: Meer macht buiten sociale partners leggen is ongewenst, omdat dit het arbeidsvoorwaardenoverleg doorkruist.

'Gepensioneerden verstoren de balans tussen werkgever en werknemers: bipartiet is beter dan tripartiet'. (Geïnterviewde pensioenfondsdirecteur)

Een door sociale partners regelmatig naar voren gebracht punt is dat aard en omvang van de pensioenregeling onderdeel zijn van de onderhandelingen met betrekking tot de

arbeidsvoorwaarden binnen een onderneming of bedrijfstak. Deze onderhandelingen vinden plaats met inachtneming van de principes van *equality of arms* en pariteit tussen werkgevers en werknemers. Hiermee is een evenwichtige uitkomst van het totale arbeidsvoorwaardenpakket gewaarborgd. Het is ongewenst ten aanzien van één onderdeel van dit pakket de pariteit te doorbreken. Hiermee hangt samen dat het pensioenfonds in de praktijk niet een uitsluitend uitvoerende taak heeft. Soms zal het besluiten nemen die direct kunnen ingrijpen in de pensioenregeling. Daarnaast worden besluiten omtrent de aard en de omvang van de pensioenregeling al voorbereid door het pensioenfondsbestuur. Ook om deze reden is het ongewenst de pariteit tussen werkgevers en werknemers te doorbreken.

De VB hanteert eenzelfde argumentatie: 'Het wettelijk regelen van bestuursdeelname van gepensioneerden leidt tot een doorbreking van het evenwicht in pensioenfondsbesturen, kan leiden tot blokvorming en heeft repercussies op het arbeidsvoorwaardenoverleg. De bestuursverantwoordelijkheid van pensioenfondsbesturen kan dan niet meer optimaal worden uitgeoefend.'⁴²¹

Hiertegen kan men inbrengen dat wel degelijk een duidelijke scheiding bestaat tussen het vaststellen van de inhoud van de pensioenregeling in het arbeidsvoorwaardenoverleg en het beheer en de uitvoering in een onafhankelijke rechtspersoon. Dat beheer en die uitvoering staan op zichzelf en zijn voor alle belanghebbenden van belang.⁴²² Wat het argument van de voorbereiding van besluiten betreft: uit welke geledingen het bestuur van het pensioenfonds ook bestaat, altijd zijn sociale partners (en niet het fondsbestuur) uiteindelijk verantwoordelijk voor het nemen van besluiten die de arbeidsvoorwaardelijke component van de pensioenregeling raken.

Stelling 2: Het arbeidsvoorwaardenoverleg heeft maar voor een deel invloed op de pensioenregeling.

De inhoud van pensioenregelingen wordt niet uitsluitend bepaald door het arbeidsvoorwaardenoverleg, maar eveneens door wettelijke voorschriften (zoals de

⁴²¹ Brief van de VB aan de informateurs Donner en Leijnse, betreffende de kabinetsformatie, WWW <http://www.vvb.nl/pers/persbericht.asp?br_autonummer=566>.

⁴²² Brouwer 2001, p. 66.

PSW) en Europese richtlijnen en verdragen, door aanvullende individuele overeenkomsten en door besluiten van het pensioenfondsbestuur (bijvoorbeeld met betrekking tot toeslagen). De inhoud van de pensioenregeling en de uitvoering daarvan door het pensioenfonds hebben voor de opbouw van pensioenaanspraken van de verzekerden een autonome betekenis verkregen. In overeenstemming hiermee heeft een pensioenfonds eigen taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot belangenafweging, beheer, beleggingsbeleid, besteding van overschotten, sanering van tekorten, toepassing van statuten en reglementen en uitvoering van klachtenregelingen. Deze eigen taken en verantwoordelijkheden vloeien grotendeels voort uit de PSW (art. 5 lid 4, art. 7 lid 1 en art. 18). Met betrekking tot deze taken en verantwoordelijkheden komen de gepensioneerden en slapers als directe belanghebbenden volwaardige medezeggenschapsrechten toe.

Stelling 3: Sociale partners behartigen reeds de belangen van gepensioneerden. Er is geen belangentegenstelling tussen werknemers en gepensioneerden.

Sociale partners menen heel wel in staat te zijn de belangen van gepensioneerden te behartigen. Dat geldt zeker voor de vertegenwoordigers van de werknemers die immers later allemaal ook gepensioneerd zullen zijn en dus belang hebben bij een goede pensioenregeling. Een geïnterviewde merkte hierover op: 'Gepensioneerden worden al vertegenwoordigd door de bonden. De bonden vertegenwoordigen veel meer gepensioneerden dan het hele CSO bij elkaar. Het is dus minachting voor de rol die op dit moment door de vakbond wordt gespeeld.' Ook de voormalige voorzitter van de Stichting voor Ondernemingspensioenfonds, H. Thoman is tegen meer macht voor gepensioneerden: 'De Pensioen- en spaarfondsenwet schrijft evenwichtige behartiging van de belangen van alle betrokkenen voor. Dan is het al bijzonder dat je het nodig vindt dat gepensioneerden een aparte rol in die structuur moeten hebben. Ik kan me wel voorstellen dat het naar meer smaakt, als je eenmaal in een adviesrol zit, dat je dan ook echt wilt meebeslissen, aan tafel zitten. Dat proces is bijna niet tegen te houden. Met de vergrijzing neemt het aantal gepensioneerden toe en je komt er niet onderuit hen op een

of andere manier bij het wel en wee van het pensioenfonds te betrekken, maar dat moet dan wel binnen de context van elk pensioenfonds.⁴²³

Er zijn echter ook geluiden te horen dat vakbonden, geplaagd door een afnemend ledental en gedwongen bezuinigingen, hun vertegenwoordigende taak juist hebben laten liggen. Vakbondsvertegenwoordigers hebben nauwelijks nog tijd voor bestuursfuncties in het pensioenfonds, terwijl de hoeveelheid werk van een bestuurder in een pensioenfonds juist is toegenomen.⁴²⁴ Brouwer noemt een op de wet gebaseerd argument om alle belanghebbenden – dus inclusief gepensioneerden – in het pensioenfondsbestuur op te nemen: ‘Conform art. 5, vierde lid, PSW is het bestuur gehouden bij de vervulling van zijn taak zich te richten naar de belangen van alle belanghebbenden. (...) Tevens dient het bestuur zijn taak zodanig te vervullen dat alle belanghebbenden zich evenwichtig vertegenwoordigd kunnen voelen. Ook dit noodzaakt tot het opnemen in het bestuur van vertegenwoordigers van alle groepen belanghebbenden. Immers, hoe positief iemand ook moge zijn ingesteld, het is nauwelijks mogelijk op voorhand kennis te hebben van alle aspecten en invalshoeken van een voorstel of situatie. Vertegenwoordigers van de verschillende groeperingen belanghebbenden zullen die invulling vanuit hun eigen positie dienen te geven.’⁴²⁵

Men kan zich afvragen of vakbonden de aangewezen partij zijn om de belangen van gepensioneerden te behartigen. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf, bestaan belangrijke potentiële belangentegenstellingen tussen de groepen gepensioneerden en slapers enerzijds en de werkgevers en werknemers anderzijds. Wij gaven reeds aan dat overschotten en beleggingsopbrengsten in de vorm van overwinst kunnen worden aangewend voor verhoging (indexering) van de reeds ingegane pensioenen en de aanspraken van slapers, maar ook voor verhoging van pensioenaanspraken ten gunste van de actieve deelnemers of voor verlaging van de premies. Een premievakantie kan de financiële positie van een fonds zodanig verzwakken dat dit ten koste gaat van de indexering van de ingegane pensioenen en de slapersaanspraken in latere jaren. Binnen

⁴²³ NRC *Handelsblad* 17 februari 2001, p. 18.

⁴²⁴ Aldus de algemeen directeur van het Spoorwegpensioenfonds, P. de Koning, in NRC *Handelsblad* 24 oktober 2002, p. 16. Een geïnterviewde pensioenfondsdirecteur beaamde dit: ‘De vakbonden hebben hun opvatting dat ze er ook voor gepensioneerden zitten slecht verkocht’. Een bestuurder van een ander fonds meent dat de bonden de kans hebben laten liggen de ‘kennispool’ bij gepensioneerden te benutten.

een pensioenfonds zal vaak een afweging gemaakt moeten worden of men kiest voor steun aan de inkomenspositie van de gepensioneerden of slapers (toeslagen) of voor steun aan de inkomenspositie van de werknemers (verlaging werknemerspremies).

Daarnaast bestaat het streven van de werkgevers naar beperking van de arbeidskosten (verlaging werkgeverspremies). De fondsbesturen behoren in hun pensioenbeleid te waken voor een zorgvuldige afweging van de belangen van de verschillende groepen belanghebbenden (art. 5 lid 4 PSW). In verband daarmee dient de samenstelling van het pensioenfondsbestuur representatief te zijn voor de collectiviteit van verzekerden als geheel. Gepensioneerden worden hierin gesteund door oud-lid van de WRR B. van Praag, die in de pers stelde dat 'het niet meer dan fatsoenlijk (is) dat gepensioneerden zelf op adequate wijze zijn vertegenwoordigd in het bestuur van hun fonds'. Hiermee wordt volgens Van Praag voorkomen dat gepensioneerden 'bestolen' kunnen worden door hun eigen vertrouwenspersonen.⁴²⁶ Ook PG Langemeijer oordeelde in zijn conclusie bij het arrest van de Hoge Raad inzake de Kemira-zaak⁴²⁷ 'dat het belang van actieve werknemers en de werkgevers (lage premie) niet steeds gelijk loopt met het belang van gepensioneerden (goede pensioenvoorziening)'.

Stelling 4: Gepensioneerden dienen slechts hun eigen korte-termijnbelang.

'Gepensioneerden denken alleen aan hun eigen belang. Als de vakbond echter een of meer bestuurszetels zou afstaan aan de gepensioneerden, dan zou dat als positief gevolg kunnen hebben dat de bonden zelf weer eens op gaan komen voor de actieven, wat ze nu veel te weinig doen.'

(Geïnterviewde werkgeversvertegenwoordiger)

⁴²⁵ Brouwer 2001, p. 66.

⁴²⁶ NRC *Handelsblad* 23 mei 2002 ('Laten pensioenfondsen zich aan hun woord houden'). De vermeende 'diefstal' komt meestal hier op neer, dat gepensioneerden in goede tijden – in tegenstelling tot werkgevers en werknemers – weinig extra's hebben gekregen, terwijl ze in mindere tijden wel evenzeer de lasten van het pensioenfonds moeten meedragen. Uiteraard passen hierbij de nodige nuanceringen. Zonder de discussie hier uitvoerig te voeren, wijzen wij alleen al op het feit dat de gepensioneerden van nu gebruik kunnen maken van een pensioenregeling die voor de generatie na hen zowel wat de ingangsdatum als de omvang van het pensioenresultaat betreft niet zal zijn weggelegd.

⁴²⁷ Zie paragraaf 8.4.

De overgrote meerderheid van de door ons geïnterviewde directieleden en bestuursleden van pensioenfondsen is het met deze stelling eens,⁴²⁸ al was niet iedereen de mening toegedaan dat dat ook voor de gepensioneerden binnen het eigen fonds geldt. In het algemeen meent men dat gepensioneerden een zeer beperkt belang dienen: dat van hun eigen pensioen in het hier en nu. Daardoor zullen zij zich louter inzetten voor koopkrachtbehoud en een verbetering van hun pensioen, bijvoorbeeld door een zo hoog mogelijke indexering na te streven. Regelmatig hoorden wij de opvatting dat werknemersvertegenwoordigers de langetermijnbelangen dienen en daardoor meer oog hebben voor andere belangen dan die van een zo hoog mogelijk pensioen: het pensioen moet immers ook betaalbaar blijven voor toekomstige generaties werknemers. Overigens meenden niet alle geïnterviewden dat de vermeende focus van gepensioneerden op koopkrachtbehoud problematisch was: op die wijze konden zij immers 'hun rol spelen' en het noodzakelijke tegenwicht bieden.⁴²⁹

Stelling 5: Gepensioneerden hebben geen belang bij de pensioenregeling en het besturen van het pensioenfonds, nu zij reeds met pensioen zijn gegaan met de regeling die ze op dat moment hadden.

Deze stelling komt erop neer dat gepensioneerden de arbeidsorganisatie (bedrijfstaking of onderneming) hebben verlaten en nu de vruchten kunnen plukken van hetgeen zij hebben opgebouwd. Hun toekomst is verzekerd en ze hebben daarom geen bemoeienis met de te varen koers van het aan de onderneming of de bedrijfstaking verbonden pensioenfonds. Brouwer wijst er echter op dat in de meeste regelingen een clause voorkomt waarin staat dat als het vermogen van het pensioenfonds tekort schiet om de aanspraken te dekken, die aanspraken gekort kunnen worden. Daarnaast vindt Brouwer het argument niet overtuigend, 'omdat een pensioenregeling zonder adequate indexering niet meer aanvaardbaar is.'⁴³⁰ Met andere woorden: de door het pensioenfonds te nemen beslissing omtrent de indexering van ingegane pensioenen is van groot belang voor koopkrachtbehoud van gepensioneerden.

⁴²⁸ De gepensioneerden die wij spraken, dachten daar anders over.

⁴²⁹ Zie voor een nuancering van deze stelling paragraaf 5.4.1.

⁴³⁰ Brouwer 2001, p. 66.

Stelling 6: Gepensioneerden lopen extra risico's en dienen daarom een eigen vertegenwoordiging te hebben.

Koopkrachthandhaving is een onderdeel van een pensioenvoorziening. De toekenning van indexering is niet wettelijk geregeld. Deze is meestal afhankelijk van het financieel beleid en de financiële positie van het fonds. De pensioenen bevatten daardoor vrijwel altijd een voorwaardelijk element. De hoogte van de pensioenen wordt hierdoor in feite jaarlijks vastgesteld. De WRR heeft erop gewezen dat de gepensioneerden en de slapers hierbij een asymmetrisch risico lopen.⁴³¹ Gepensioneerden kunnen zich niet meer bijverzekeren om koopkrachtverlies te voorkomen. De WRR gaat uit van het gegeven dat de waarde- of welvaartsvaste indexering vrijwel altijd afhankelijk is van de financiële positie van het fonds. In de meeste gevallen zal er een indexeringsplafond zijn, ook als de positie van het fonds meer toelaat. Is het fonds echter krap bij kas, dan moet aan de rem worden getrokken en blijft indexering geheel of ten dele achterwege. Deze asymmetrie wordt des te belangrijker als de financiële positie van pensioenfondsen door nieuwe beleggingsvormen gericht op een hoger rendement op de lange termijn, meer zal fluctueren. Daardoor dreigt het risico van zulke beleggingen in onevenredige mate te worden afgewenteld op de gepensioneerden en de slapers. Het is daarom ook van betekenis een goede positie voor (vertegenwoordigers van) deze groep verzekerden te garanderen bij de besluitvorming binnen de fondsen.

Een vergelijkbare redenering noemt Bovenberg. Volgens hem dienen partijen die het meeste risico lopen goed vertegenwoordigd te zijn: 'Nu steeds meer risico's bij gepensioneerden komen te liggen, dienen hun belangen relatief zwaar te wegen. Gepensioneerden zijn bovendien buitengewoon kwetsbaar omdat ze hun menselijk kapitaal al afgeschreven hebben en daarom risico's moeilijk kunnen opvangen. Een goede representatie van de belangen van senioren komt de geloofwaardigheid van de beloofde pensioenvoorzieningen ten goede en is daarmee ook in het belang van jongere werknemers. Ook zij hopen immers ooit van hun pensioen te genieten.'⁴³²

⁴³¹ WRR 2001.

Stelling 7: Gepensioneerden zeggenschap onthouden past niet meer in deze tijd van mondige burgers.

Veel ouderen beschouwen het ontbreken van gelijkwaardige medezeggenschapsrechten als een achterstelling of discriminatie. Bij de invoering van de PSW zijn reeds gepensioneerden en slapers uitdrukkelijk van medezeggenschapsrechten uitgesloten omdat zij niet meer aan de onderneming verbonden waren. Deze groepen zijn in getal en financieel gewicht fors toegenomen. De maatschappelijke situatie verdraagt thans niet meer dat zo'n groot belang wordt uitgesloten van het bestuur en beheer. Gepensioneerden menen dat de tijd van bevoogding en betutteling van ouderen voorbij is. Veel ouderen hebben bewust gekozen voor de opbouw van eigen belangenorganisaties. Zo hebben de bij het CSO aangesloten ouderen- en gepensioneerdenorganisaties tezamen honderdduizenden leden. Een geïnterviewde pensioenfondsdirecteur beaamde dat een belangrijk deel van de onvrede van gepensioneerden voortkomt uit het feit dat men het idee heeft dat men niet meetelt:

'Gepensioneerden willen erover meepraten, dat is het belangrijkste. Het gaat niet zozeer om meebeslissen of het hebben van een stem. 90% van de boosheid komt voort uit het feit dat ze niet gehoord worden, terwijl ze enorme belangen hebben. 'Over ons, maar niet met ons'. Als je mee kunt praten, kun je ook invloed uitoefenen. En als ze eenmaal meepraten, ontdekken ze dat binnen het fondsbeleid de tegenstellingen tussen werkgevers, werknemer en gepensioneerden eigenlijk helemaal niet zo groot zijn. Als je er buiten staat, dan heb je dat gevoel altijd. Daarom zeg ik: maak mensen medeplichtig.'

Door het 'medeplichtig maken', zoals deze pensioenfondsdirecteur voorstaat, wordt tevens bevorderd dat wordt voldaan aan de opdracht die in art. 5 lid 4 PSW op het bestuur wordt gelegd: ervoor zorgen dat alle belanghebbenden zich op evenwichtige wijze vertegenwoordigd *voelen*.

⁴³² NRC Handelsblad 22 oktober 2002, p. 6.

Stelling 8: Pensioenfondsen beschikken over gelden die mede door gepensioneerden zijn ingebracht. Gepensioneerden dienen daarom zeggenschap te hebben.

Omdat een deel van de individuele arbeidsbeloning wordt gereserveerd voor een pensioenvoorziening, behoort deze voorziening te worden beschouwd als een onderdeel van de beloning voor de productiefactor arbeid. Pensioeninstellingen en pensioenvermogens zijn er om voor de collectiviteit van verzekerden dit beloningselement te realiseren. Dit geldt niet alleen voor de huidige werknemers, maar evenzeer voor de werknemers van vroeger: de gepensioneerden (en de slapers). De pensioenvermogens zijn voor een belangrijk deel ontstaan door de premiestortingen door of voor de huidige gepensioneerden en slapers. Door vergrijzing valt te verwachten dat de omvang van de door deze groepen ingebrachte gelden zal toenemen. Dit pleit ervoor gepensioneerden als volwaardige deelnemers te beschouwen, met volwaardige zeggenschapsrechten. Met deze stelling wordt aansluiting gezocht bij het principe dat wie betaalt, meebeslist. Dit principe doet zich onder andere voor bij aandeelhouders binnen ondernemingen.

8.4 Een evenwichtige lastenverdeling? Rechtspraak

De besproken belangentegenstellingen bestaan uiteraard niet slechts in theorie. Niet altijd blijven de hieruit voortvloeiende meningsverschillen binnenskamers: enkele malen hebben zij tot openlijke conflicten geleid, zowel in de periode dat pensioenfondsen overschotten hadden, als toen de aandelenbeurzen instortten en de PVK de pensioenfondsen dwong een bepaalde dekkingsgraad te behouden, met als gevolg dat de premies stegen en de indexering van reeds ingegane pensioenen op de tocht kwam te staan. Slechts zelden hebben deze tegenstellingen tot een gang naar de rechter geleid: rechterlijke uitspraken met betrekking tot de verhouding tussen de verschillende belanghebbenden bij het pensioenfonds zijn dan ook schaars. Hiervoor zijn verschillende mogelijke oorzaken aan te wijzen. Ten eerste kan de drempel voor het starten van een procedure te hoog zijn. Een tweede reden kan geldgebrek zijn of de angst te worden veroordeeld in de proceskosten. Dit lijkt echter geen reden die specifiek voor dit soort geschillen is. Daarbij dient men te bedenken dat de deelnemersraad,

indien die zou besluiten een procedure te beginnen, niet in de proceskosten kan worden veroordeeld (art. 6c lid 10 PSW). Een andere verklaring kan zijn dat de participatie reeds zodanig is vormgegeven, dat er voldoende wegen zijn om ongenoegen kenbaar te maken: er is een klachtenlijn,⁴³³ men heeft voldoende contact met de deelnemersraad, het bestuur geeft mensen het gevoel dat alle belangen op evenwichtige wijze worden behartigd. Deze wegen vervullen dan een zeeffunctie, zodat er minder behoefte is aan gerechtelijke procedures. Een gevoel van betrokkenheid bij het pensioenfonds kan eveneens een verklaring zijn. Men zal dan eerder geneigd zijn zaken in der minne te schikken of te accepteren dan wanneer men een grote afstand tot het pensioenfonds voelt. Ook is denkbaar dat men simpelweg onvoldoende kennis van de pensioenregeling heeft om in rechte in het geweer te komen: men herkent eventuele verslechtingen onvoldoende. Ofschoon een wijziging van de pensioenregeling grote financiële gevolgen kan hebben, brengt de complexiteit van de materie mee dat men minder snel (via formele kanalen) klaagt of dat men gevoeliger is voor geruststellende verklaringen van het pensioenfondsbestuur.

Men mag verwachten dat binnen de organen van het pensioenfonds zelf voldoende kennis omtrent de pensioenregeling bestaat en dat bijvoorbeeld de deelnemersraad de gevolgen van een bestuursbesluit kan overzien, dan wel voldoende mogelijkheden heeft zich daarover te laten voorlichten.⁴³⁴ Bij meer kennis van zaken, in het bijzonder ten aanzien van de gevolgen van een besluit, mag men verwachten dat sneller eventuele belangenconflicten worden herkend. Van de drie vanuit zeggenschapsrechtelijke optiek interessantste uitspraken betroffen er twee een geschil tussen de deelnemersraad en het bestuur van het pensioenfonds. Bij de derde uitspraak legde een groep gepensioneerden een bestuursbeslissing van het pensioenfonds aan de rechter voor (de deelnemersraad was met de betreffende beslissing akkoord gegaan). In de twee zaken waarbij de deelnemersraad direct was betrokken, maakte de deelnemersraad gebruik van zijn recht beroep bij de Ondernemingskamer van het Hof

⁴³³ Een voorbeeld is het eind 2001 geopende meldpunt van de Nederlandse Bond voor Pensioenbelangen. Gepensioneerden kunnen de indexatie die zij van hun pensioenfonds krijgen opgeven. Doel hiervan was te inventariseren of gepensioneerden wel een adequate compensatie krijgen voor de snel gestegen inflatie. Al snel werd het meldpunt overspoeld met bellers.

⁴³⁴ Aan leden van de deelnemersraad worden, anders dan aan bestuursleden, geen formele bekwaamheidseisen gesteld. Veel fondsen hanteren echter wel eigen bekwaamheidseisen.

Amsterdam in te stellen ter zake van het niet opvolgen van het advies van de deelnemersraad. Beide gevallen betroffen de vraag of het fonds verplicht kon worden gesteld de pensioenen te indexeren.⁴³⁵ De Kemira-zaak speelde in de zomer van 2001, op het tijdstip dat de gevolgen van de beurskrach voor pensioenfondsen duidelijk werden: pensioenfondsen verloren in rap tempo hun riant dekkinggraad, hetgeen tot snel en streng ingrijpen van de PVK leidde.⁴³⁶ Hierdoor waren pensioenfondsen verplicht wegen te zoeken om de dekkinggraad zo snel mogelijk op het door de PVK gewenste niveau terug te brengen.⁴³⁷ Een methode daarvoor is de pensioenen niet meer volledig te indexeren.

Kemira

De deelnemersraad van de Stichting Pensioenfonds Kemira, welk fonds verbonden was aan het Kemira-concern, spande medio 2001 op grond van de hem op basis van art. 6c PSW gegeven bevoegdheid bij de Ondernemingskamer een procedure aan tegen het bestuur van het pensioenfonds. De deelnemersraad stelde dat het bestuur in redelijkheid niet tot zijn besluit had kunnen komen, inhoudende dat geen voorziening behoefde te worden getroffen voor de extra pensioenlasten die het gevolg waren van een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam (later bevestigd door de Hoge Raad⁴³⁸). In deze uitspraak had de rechtbank overwogen dat het bestuur van het pensioenfonds niet in redelijkheid had kunnen beslissen de indexeringsmethodiek, zoals die vroeger werd toegepast, los te laten. Het pensioenfonds werd verplicht de vroegere, hogere indexering toe te passen,

⁴³⁵ De beslissing de pensioenen al dan niet te indexeren is voor zover wij hebben kunnen nagaan steeds voorbehouden aan het pensioenfonds. Tenzij andersluidende afspraken zijn gemaakt, zal de indexering uit het vermogen van het pensioenfonds dienen te worden betaald. Werkgevers hebben er in het algemeen dus geen bemoeienis mee.

⁴³⁶ Het gemiddeld rendement van pensioenfondsen in 2001 was -2,8%. Daar speelde niet alleen de waardedaling van de aandelen een rol, maar tevens de waardedaling van de euro. Bron: persbericht VB, WWW <www.vvb.nl/pers/persbericht.asp?br_autonummer=228>.

⁴³⁷ Een jaar later, toen de hierna te behandelen Protector-zaak speelde, was de gemiddelde dekkinggraad verder gedaald. *De Volkskrant* van 25 juli 2002 meldde dat tweehonderd van de duizend pensioenfondsen een dekkinggraad hadden van 100 tot 110%; veertig hadden reeds een vermogenstekort. Volgens onderzoek van de bank Dexia Nederland had de pensioensector toen 25 miljard euro extra nodig om een dekkinggraad van 110% te halen (*NRC Handelsblad* van 13 augustus 2002).

⁴³⁸ HR 20 april 2001, nr. C/99/210.

ondanks het feit dat de indexering als voorwaardelijk recht was geformuleerd. Volgens de deelnemersraad had deze uitspraak gevolgen voor de aanspraken van vele andere pensioengerechtigden (die zich immers in dezelfde situatie bevonden) en daarop adviseerde hij het fondsbestuur (ongevraagd) een reservering in de jaarrekening op te nemen om deze aanspraken te kunnen betalen. Het fondsbestuur hield het erop dat de uitspraak slechts gevolgen had voor de aanspraken van de twee personen die het proces hadden aangespannen (en gewonnen) en weigerde de gevraagde reservering. De Ondernemingskamer stelde de deelnemersraad in het gelijk en gelastte het fonds de post 'voorziening pensioenverplichtingen' te verhogen met een bedrag uit hoofde van de indexeringsverplichtingen van alle deelnemers en gewezen deelnemers met inachtneming van hetgeen tussen het fonds en de twee werknemers was beslist.⁴³⁹

Protector

In de zomer van 2002 deed de Ondernemingskamer een uitspraak over – wederom – een verschil van inzicht tussen de deelnemersraad van een pensioenfonds en een bestuursorgaan⁴⁴⁰ over het wel of niet bestaan van een recht op indexering.⁴⁴¹ In casu ging het om het pensioenfonds van het Essoconcern, Protector geheten. Volgens de deelnemersraad was er sprake van een onevenwichtige belangenbehartiging, waarbij sprake zou zijn van een bevoordeling van de bij de pensioenregeling aangesloten ondernemingen (die geld teruggestort hadden gekregen) ten opzichte van de actieve deelnemers en gepensioneerden. Het geschil had al een lange voorgeschiedenis, waarbij ook de ondernemingsraden en de ondernemingen van het Essoconcern waren betrokken. De ondernemingsraad had in het kader van de interne klachtenregeling van Esso namens 938 werknemers klachten ingediend omtrent het niet op de oude voet

⁴³⁹ OK 27 september 2001, *PJ* 2001, 99 met noot W. van Heest.

⁴⁴⁰ Het pensioenfonds kende naast het bestuur en de deelnemersraad een ander orgaan – de Commissie van toegetreden ondernemingen van Stichting Pensioenfonds Protector – met bevoegdheden die de PSW aan het bestuur toekent. Het is de vraag of deze zeggenschapsstructuur in strijd met de PSW is. De PSW houdt overigens wel rekening met het feit dat andere organen bestuursbevoegdheden kunnen hebben. Zo heeft de deelnemersraad een adviesrecht ten opzichte van voorgenomen besluiten van 'het bevoegd orgaan', hetgeen een ruimer bereik heeft dan louter het bestuur.

⁴⁴¹ OK 9 juli 2002, nr. 87/2002 OK, *PJ* 2002/97. Zie over deze zaak Lutjens 2002.

indexeren van de pensioenen. De klachtencommissie achtte de klachten deels gegrond, evenals later de PVK. Enkele overwegingen van de PVK in haar brief aan Esso zijn de moeite van het citeren waard.

‘Uit de gegevens die wij hebben ontvangen, leiden wij af dat er – het laatste jaar daargelaten – lange tijd sprake is geweest van een toeslagverlening door de werkgever die gelijke tred heeft gehouden met de inflatie. Dit leidt naar onze mening tot de conclusie dat de betrokkenen op dit punt wel degelijk gerechtvaardigde verwachtingen hebben (...). In dit licht bezien is het met het oog op artikel 5, lid 4, PSW naar onze mening niet te verdedigen dat er enerzijds restitutie wordt gegeven, terwijl anderzijds over of in dat jaar onvoldoende toeslagen worden toegekend. Wij hebben er geen begrip voor dat u het advies van de Klachtencommissie naast zich neer legt.’

Uiteindelijk leidde dit niet tot de door de deelnemersraad gewenste indexering, waarop hij zich tot de Ondernemingskamer wendde. Interessant in de uitspraak van de Ondernemingskamer is dat de terugstorting van overschotten aan de werkgever in de goede beursjaren enerzijds en het niet-indexeren van ingegane pensioenen anderzijds niet als twee volstrekt gescheiden grootheden werden behandeld. Ook de PVK had dat niet gedaan. De Ondernemingskamer overwoog namelijk dat ‘van een onevenredige belangenbehartiging sprake (zou) kunnen zijn indien het fonds over een reeks van jaren – per saldo – aanzienlijke overschotten zou behalen en aan de ondernemingen zou restitueren terwijl geen, althans volstrekt onvoldoende, middelen zouden worden besteed aan koopkrachtbehoud van gepensioneerden.’ In casu deed zich dat niet voor, waarbij de Ondernemingskamer in aanmerking nam dat de bij het fonds aangesloten ondernemingen de laatste jaren per saldo aanzienlijk meer hadden moeten bijstorten dan zij hadden terugontvangen. Ook was er in deze casus – in tegenstelling tot de Kemira-zaak – volgens de Ondernemingskamer geen sprake van een bestendig indexeringsbeleid, zodat er geen rechtens te honoreren verwachtingen ten aanzien van indexatie waren gewekt. Lutjens lijkt in het *NJB* van 2 augustus 2002 minder streng dan de Ondernemingskamer: hij acht het ‘niet uitgesloten’ dat een relatie kan worden gelegd tussen indexatie en pensioenoverschotten waar de pensioenfondsen jarenlang over

hebben kunnen beschikken en de miljoenen die in een aantal gevallen naar de werkgever zijn terugbetaald, 'hoewel ook dát enkele gegeven een eventueel later niet-indexeren niet a priori onaanvaardbaar maakt.' De precieze reikwijdte van de uitspraak in de Esso-zaak is ongewis, hoewel het ons voorkomt dat pensioenfondsen die de werkgever rijkelijk uit de pensioenpot hebben voorzien zonder de ingegane pensioenen te indexeren gemor van hun deelnemersraad serieus moeten nemen, waarbij het er niet toe doet of de werkgever de plicht heeft eventuele tekorten aan te vullen. Juist in de huidige tijd is dit een belangrijke constatering, nu vele pensioenfondsen er vanaf 2001 voor hebben gekozen niet meer volledig te indexeren⁴⁴² en het pensioen te versoberen.⁴⁴³

Campina

De op 16 april 2004 door de Rechtbank Arnhem in kort geding gewezen Campina-uitspraak⁴⁴⁴ is een bijzondere eend in de bijt. De Vereniging van Gepensioneerden Campina (verder: VGC) en enkele particulieren hadden een kort geding aangespannen tegen de Stichting Pensioenfonds Campina. Zij eisten dat het pensioenfonds zou worden verboden de indexering van de pensioenen vanaf 1 januari 2004 te korten met 1,2%, zodat slechts een indexatie van 0,7% zou overblijven. De indexatie was, zoals in de meeste regelingen, voorwaardelijk: alleen indien de financiële middelen van het pensioenfonds dat zouden toelaten, zou jaarlijks tot indexatie worden overgegaan. De president van de rechtbank stelde vast dat niet was gesteld of gebleken dat dekkingsgraad van het pensioenfonds te laag was. Weliswaar was er sprake van een reservetekort ten aanzien van de dekking van beleggingsrisico's en was hiertoe een herstelplan ingediend bij de PVK, maar de president achtte het niet aannemelijk dat die herstelplan in gevaar zou komen als de indexering van de pensioenen niet zou worden

⁴⁴² Zoals het pensioenfonds voor de metaal en de technische bedrijfstakken (BPMT). Soms vloeit het afzien van indexatie voort uit de verslechterde financiële positie van de werkgever. De werknemersvertegenwoordigers van het KPN-pensioenfonds gingen in 2000 akkoord met een teruggave van bijna 100 miljoen gulden (44 miljoen euro) aan de werkgever. Een jaar later waren diezelfde vertegenwoordigers betrokken bij de massaontslagen bij KPN: de lonen werden bevroren, met als gevolg dat de pensioenen niet werden geïndexeerd.

⁴⁴³ Het (fors) verhogen van de salarissen van de pensioenfondsbesturen lijkt niet te passen in een tijd waarin de dekkingsgraad van het pensioenfonds gestaag daalt. Om die reden schortte de Nederlandse Bond voor Pensioenbelangen in de zomer van 2002 zijn contacten met het ABP op.

beperkt. Van groot belang voor het oordeel van de president lijkt te zijn geweest dat twee oud-directeuren hadden verklaard dat Campina eventuele tekorten van het pensioenfonds zou aanzuiveren, dat Campina dat in de jaren tachtig van de vorige eeuw ook daadwerkelijk een aantal malen had gedaan en dat het pensioenfonds vanaf 1991 aan Campina jaarlijks pensioenpremies had gerestitueerd.

Opmerkelijk aan deze zaak is dat een “buitenstaander” het pensioenfonds in rechte aansprak. Een andere mogelijkheid bestond niet, daar de stichting twee organen kende – het bestuur en de deelnemersraad – die beide hadden ingestemd met de korting op de indexatie. Het pensioenfonds had zich voor de president verweerd met de stelling dat VGC geen eigen belang had bij de vorderingen, maar dit verweer werd door de president afgewezen: VGC vertegenwoordigde een groot gedeelte van de gepensioneerden van Campina op het terrein van pensioenaangelegenheden. ‘Het besluit van het pensioenfonds (...) raakt rechtstreeks de gebundelde belangen van de leden van de VGC. Om die reden is VGC als behartiger van die belangen ontvankelijk in haar vorderingen.’ Deze opvatting brengt echter niet mee dat elke buitenstaander een vordering kan instellen. Hoewel dit uit de uitspraak niet blijkt, zal de ontvankelijkheid van VGC (over de particulieren wordt verder niet gerept) gebaseerd zijn op art. 3:305a BW. Dit artikel bepaalt dat een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid (dit laatste was VGC) die blijkens haar statuten bepaalde belangen van personen behartigt een rechtsvordering kan instellen. Wel dient de betreffende stichting of vereniging eerst te trachten door het voeren van overleg tot overeenstemming met de gedaagde te komen. Uit de casus blijkt dat VGC vruchteloos had geprotesteerd tegen de voorgenomen indexatiekorting.

De drie hierboven behandelde uitspraken zullen vermoedelijk niet de laatste op dit vlak zijn. Overigens blijkt uit de vele persberichten dat de meeste pensioenfondsen zo goed als mogelijk hebben geprobeerd de lasten die voortvloeien uit de gedaalde aandelenbeurs over alle belanghebbenden te verdelen (al geschiedt dat soms wat laat⁴⁴⁵).

⁴⁴⁴ Rb. Arnhem 16 april 2004, zaaknummer 110894/KG ZA 04-156.

⁴⁴⁵ Zo kenden ABN Amro, Philips, Unilever, Nedlloyd, de Nederlandse Spoorwegen en de Nederlandsche Bank nog in 2001 voor hun Nederlandse personeel een premievakantie (bron:

De VB stelde in oktober 2002 dat haar geen pensioenfondsen bekend waren die (tijdelijk) niet indexeerden zonder daarbij eerst de hoogte van de pensioenpremie aan de orde te hebben gesteld.⁴⁴⁶ Een voorbeeld van risicoverdeling biedt het pensioenfonds voor de metaalsector, BPMT: niet alleen de indexatie werd in 2002 versoerd, ook de premies gingen omhoog. PGGM hield de indexering intact, maar verhoogde de premie van 7,6 naar 10,3% van het loon. Iets vergelijkbaars gebeurde bij het ABP. Bij sommige ondernemingspensioenfondsen heeft de werkgever betalingen van het fonds al teruggestort en/of tekorten zelf aangevuld. Zo lag de dekkinggraad van het pensioenfonds van Akzo Nobel eind 2002 onder de 100%. Niettemin werd er geïndexeerd, mede doordat de werkgever genoeg stortte om de dekkinggraad op 100% te brengen. In 2003 hebben veel pensioenfondsen zich uit hun financieel benaderde positie weten te bevrijden.⁴⁴⁷

8.5 Het pensioenfonds en de stichting als autocratische rechtsvorm

Uit het in paragraaf 6.2 opgenomen schema blijkt dat verreweg de meeste pensioenfondsen de stichting als rechtsvorm hebben gekozen. Dit roept de vraag op of de stichting de meest geëigende rechtsvorm voor een pensioenfonds is. Aan de keuze voor de stichting als rechtsvorm kleven haken en ogen. In de woorden van De Lange: 'Deze vorm schept bijna van nature afstand tussen de belanghebbenden en alle juist voor hem belangrijke aspecten van de pensioenregeling. Kort door de bocht: de toezegging is eenzijdig, de uitvoerder is ontoegankelijk, de uitvoering is niet te beïnvloeden, er is geen flexibiliteit, er is geen klantgerichte benadering, de belanghebbende heeft geen invloed op belangrijke financiële beslissingen'.⁴⁴⁸ Het lijkt

NRC Handelsblad 23 mei 2002, 'Premievakantie blijft populair'. Inmiddels, in 2004, lijkt dat niet meer te geschieden.

⁴⁴⁶ Nieuwsbericht VB, WWW

<http://www.vvb.nl/nieuws/nieuwsbericht.asp?br_autonummer=434>.

⁴⁴⁷ De gemiddelde dekkinggraad van de bedrijfstakpensioenfondsen die bij de VB zijn aangesloten (deze fondsen beheren circa tweederde van het totale pensioenvermogen in Nederland) is in 2003 van 106,5% ultimo 2002 naar 111,2% ultimo 2003. Nieuwsbericht VB, WWW <<http://www.vvb.nl/pers/PersberichtDekkingsgraden2003.pdf>>.

⁴⁴⁸ De Lange 1997, p. 1798-1803.

erop dat volgens De Lange de stichting welhaast de meest ongelukkigste rechtsvorm is om participatie, binding en betrokkenheid bij belanghebbenden te bevorderen.

Indien men hierbij bedenkt dat de PSW voor het pensioenfonds niet een specifieke rechtsvorm voorschrijft, kan de vraag gesteld worden hoe de keuze voor de stichting – toch een ‘autocratische rechtsfiguur’ doordat er slechts één orgaan is – te verklaren is. Die keuze lijkt vooral een historische achtergrond te hebben. De PSW beschouwde het pensioenfonds voorheen als rechtspersoon van eigen aard (art. 4 lid 4 (oud) PSW). Bij de invoering van Boek 2 BW heeft men aan deze situatie een einde gemaakt, omdat dit te onoverzichtelijk zou zijn: de wetgever had immers gekozen voor een beperking tot zes rechtspersonen. Welke rechtspersoon dat moest zijn, liet men in de PSW open. Art. 53 van de Overgangswet bepaalde echter dat alle pensioenfonds die onder de PSW vielen en die niet reeds een andere rechtsvorm hadden gekozen, automatisch zouden worden omgezet in een stichting. In latere Kamerstukken wordt de stichting beschouwd als de aangewezen rechtspersoon voor een pensioenfonds, al lijkt de belangrijkste reden daarvoor het feit te zijn geweest dat pensioenfonds nu eenmaal al vaak de stichting als rechtsvorm hadden.

De Lange wijst nog op een ander argument voor de stichting als rechtsvorm. De klassieke opvatting ziet pensioen als *eenzijdige* toezegging van de werkgever. Ook de PSW gaat daarvan uit – zie bijvoorbeeld de formulering van art. 2 PSW. Volgens De Lange is dit beeld achterhaald: de belangrijkste invloed op de vormgeving van de regeling is langzaam maar zeker aan het verschuiven van de werkgever naar de werknemer. De werkgever blijft weliswaar medefinancier van de pensioenregeling, maar hij is steeds minder in alle facetten van de regeling de bepalende factor. Het ligt meer voor de hand nu te spreken van een *meerzijdige* pensioenregeling. Volgens De Lange heeft de klassieke opvatting van het pensioen als eenzijdige toezegging bijgedragen aan de keuze voor de stichting als rechtsvorm van het pensioenfonds.⁴⁴⁹

Van welke opvatting men ook uitgaat, het rechtskarakter van de stichting levert voor het pensioenfonds enkele specifieke problemen op. De stichtingsregeling lijkt zelfs in het geheel niet geschreven voor pensioenfonds. Zo kent de stichtingsvorm een ledenverbod: art. 2:285 lid 1 BW bepaalt dat de stichting geen leden kent. Deelnemers

⁴⁴⁹ De Lange 1997, p. 1798-1803.

aan het pensioenfonds zou men wel als zodanig kunnen beschouwen. De vraag is dan of het feit dat de deelnemer en het pensioenfonds een overeenkomst hebben die is besloten in toetreding tot de regeling en die is uitgewerkt in de statuten en reglementen van het fonds, een ledenovereenkomst is. Dit is voor discussie vatbaar.⁴⁵⁰ Art. 2:304 lid 1 BW komt pensioenfondsen echter tegemoet: deelnemers aan een pensioenfonds worden niet beschouwd als leden. De reikwijdte van deze uitzondering is niet geheel helder. Zo kan men zich afvragen of het ledenverbod niet toch wordt overtreden indien de statuten van een pensioenfonds met de stichting als rechtsvorm aan deelnemers bepaalde, vergaande zeggenschapsrechten toekent.⁴⁵¹

Een tweede probleem vormt art. 2:285 lid 3 BW. Volgens deze bepaling mag het doel van de stichting niet inhouden het doen van uitkeringen aan oprichters of aan hen die deel uitmaken van haar organen, noch ook aan anderen, tenzij wat deze laatsten betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben. Nu kan men zich afvragen of het bieden van een pensioenvoorziening aan (ex-)deelnemers (die ook zitting kunnen hebben in organen van het pensioenfonds!) in strijd is met deze wetsbepaling. Om deze discussie te vermijden, bepaalt art. 2:304 lid 2 dat de uitkeringen die voortvloeien uit een recht op pensioen niet als verboden uitkeringen in de zin van art. 2:285 lid 3 BW worden beschouwd. Maar ook indien men afziet van deze twee speciale wettelijke ingrepen die in feite een inbreuk op de stichtingsregeling maken om pensioenfondsen te kunnen accommoderen, kan men zich afvragen of de stichting de geëigende rechtsvorm voor pensioenfondsen is. Kennisname van het juridisch kader waarbinnen de stichting als rechtsfiguur opereert, toont de afstand waar De Lange op doelt. Gezien het feit dat het pensioenfonds als stichting soms voor vele duizenden belanghebbenden optreedt, zou men gerust kunnen spreken van een democratisch tekort.⁴⁵² De stichting kent immers maar één orgaan, het bestuur, waaraan alle bevoegdheden zijn toegekend. Wie dat

⁴⁵⁰ De Lange, t.a.p., p. 1800, wijst er - in navolging van Uniken Venema - op dat wie als deelnemer pensioenrechten jegens het pensioenfonds kan doen gelden ten behoeve van zichzelf of bepaalde familieleden, nog niet kan worden beschouwd als iemand met de ledenbevoegdheden.

⁴⁵¹ Hierbij kan men denken aan een raad van advies met bevoegdheden die op bepaalde punten verdergaan dan de rechten die de PSW aan de deelnemersraad toekent. Zie hierover Van Huizen & Wezeman 1998, p. 227.

⁴⁵² Vgl. M. Westerveld, voordracht ter gelegenheid van de jaarvergadering van de Vereniging van Bedrijfstakpensioenfondsen, WWW

<http://www.vvb.nl/pers/persbericht.asp?br_autonummer=610>.

bestuur benoemt en ontslaat staat geregeld in de statuten; veelal komt die bevoegdheid toe aan het bestuur zelf. Ofwel: het bestuur benoemt zichzelf en heeft de macht zichzelf in stand te houden. Omdat de stichting leden noch andere organen dan het bestuur kent, ontbreekt controle van binnenuit.⁴⁵³ Bij pensioenfondsen ligt dat wat genuanceerder. Niet alleen omdat veel pensioenfondsen wel degelijk een controlerend orgaan kennen, de deelnemersraad, maar ook omdat in het bestuur een zeker machtsevenwicht is voorgeschreven, aangezien het bestuur uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers bestaat. Het is echter de vraag of die zich voldoende betrokken voelen bij het fonds en of zij *alle* betrokken belangen voldoende behartigen. Weliswaar geeft de wet hun die opdracht (art. 5 lid 4 PSW), maar het is goed denkbaar dat bijvoorbeeld de belangen van gepensioneerden worden opgeofferd voor die van werkgevers en werknemers.

Afgezien van de bevoegdheden van de deelnemersraad zijn de mogelijkheden tot controle van het bestuur zeer beperkt. Denkbaar is dat een belanghebbende op grond van art. 2:15 BW vernietiging van een besluit door de rechter eist, omdat het betreffende bestuursbesluit 'in strijd met de redelijkheid en billijkheid' is genomen. Het is echter maar de vraag of een deelnemer als belanghebbende in de zin van dit artikel is te beschouwen (en of de rechter de mening van de belanghebbende deelt). Voor de volledigheid wijzen wij nog op de volgende mogelijkheden, die naar onze mening slechts in theorie bestaan:

- Art. 2:297 BW biedt in geval van ernstige twijfel of de wet en de statuten worden nageleefd aan het Openbaar Ministerie de mogelijkheid van het bestuur de nodige inlichtingen te verkrijgen. Blijkt wanbeheer, dan kan de rechter de bestuurders op grond van art. 2:298 BW schorsen of ontslaan.
- In specifieke door de wet genoemde gevallen kan de rechter de stichting ontbinden (art. 2:20 en 301 BW). Een voorbeeld is de situatie dat de werkzaamheden van de stichting 'in strijd met de openbare orde zijn' (art. 2:20 lid 1 BW).

⁴⁵³ Externe controle wordt uitgeoefend door de PVK. Die houdt zich echter niet intensief met de bedrijfsvoering van het pensioenfonds bezig.

- De statuten van de stichting kunnen aan bepaalde personen het recht van enquête toekennen. Voorwaarde is dat de stichting een onderneming in stand houdt en een ondernemingsraad heeft (art. 2:344 en 346 BW).

In de literatuur is meer dan eens het pleidooi gehouden voor een andere rechtsvorm voor het pensioenfonds.⁴⁵⁴ Vooral de onderlinge waarborgmaatschappij heeft de aandacht getrokken.⁴⁵⁵

8.6 De onderlinge waarborgmaatschappij als alternatief

Deze rechtsvorm, geregeld in art. 2:53-63j BW, is te beschouwen als een bijzondere vorm van de vereniging.⁴⁵⁶ Art. 2:53 lid 2 BW omschrijft de onderlinge waarborgmaatschappij als een bij notariële akte als onderlinge waarborgmaatschappij opgerichte vereniging. Zij moet zich blijkens de statuten ten doel stellen met haar leden verzekeringsovereenkomsten te sluiten of leden en mogelijk anderen in het kader van een wettelijke regeling verzekerd te houden, een en ander in het verzekeringsbedrijf dat zij te dien einde ten behoeve van haar leden uitoefent. De statuten kunnen bepalen dat de onderlinge waarborgmaatschappij ook met anderen dan leden overeenkomsten kan sluiten als die zij met haar leden sluit (art. 2:53 lid 3 BW).

Gezien haar doelstelling lijkt de onderlinge waarborgmaatschappij bij uitstek geschikt een pensioenregeling voor haar leden uit te voeren: pensioen is immers niets anders dan een verzekering tegen de financiële gevolgen van ouder worden, arbeidsongeschikt worden, enzovoort. Maar ook wat de bevoegdheidsverdeling betreft, heeft de onderlinge waarborgmaatschappij voordelen ten opzichte van de stichting: het probleem van de stichting dat geen *checks and balances* bestaan, doet zich bij de onderlinge waarborgmaatschappij niet voor, nu deze vorm een ledenvergadering kent. Wie lid mag zijn, bepaalt de onderlinge waarborgmaatschappij zelf. Niets staat eraan in de weg – en het ligt naar onze mening zelfs voor de hand – te bepalen dat in principe

⁴⁵⁴ De Lange 1997, Van Huizen & Wezeman 1998.

⁴⁵⁵ Bij ons weten is Van Huizen degene geweest die de discussie op gang heeft gebracht. Zie De Lange 1997.

alle (ex-)deelnemers lid kunnen worden of dat reeds zijn vanaf het moment dat zij aan de pensioenregeling deelnemen. De regeling omtrent de bevoegdheden van de ledenvergadering is te vinden in Titel 2 van Boek 2 BW (verenigingen). Deze ledenvergadering is bevoegd bestuurders te benoemen, te schorsen en te ontslaan (art. 2:37 BW). Statutenwijziging is slechts mogelijk door een besluit van de ledenvergadering, op welke vergadering alle leden een stem hebben (art. 2:38 en 42 BW). Indien een deel van de leden dat wenst, dient het bestuur een ledenvergadering bijeen te roepen (art. 2:41 BW) en het bestuur is verplicht jaarlijks aan de leden verantwoording af te leggen (art. 2:48 BW). Alle eventuele overige bevoegdheden die niet aan het bestuur van de onderlinge waarborgmaatschappij toekomen, komen aan de ledenvergadering toe (art. 2:40 BW). Art. 2:55 BW regelt de aansprakelijkheid van leden en oud-leden voor tekorten van de onderlinge waarborgmaatschappij bij ontbinding van de rechtspersoon. Deze aansprakelijkheid kan op grond van art. 2:56 BW worden uitgesloten of gemaximeerd.

De verenigingsrechtelijke bevoegdheden van de deelnemers, de gewezen deelnemers en de gepensioneerden gaan verder dan het medezeggenschapsmodel dat de PSW kent waarbij aan een op verzoek ingestelde deelnemersraad bevoegdheden zijn toegekend. De deelnemersraad heeft immers slechts een adviesrecht ten aanzien van een aantal onderwerpen, waar de ledenvergadering zelfstandig een eventueel onwillige bestuurder kan schorsen of ontslaan. Bovendien kan de ledenvergadering tot op zekere hoogte haar macht door middel van een statutenwijziging vergroten. Het is echter niet zo dat de onderlinge waarborgmaatschappij de deelnemersraad overbodig zou maken: in de deelnemersraad wordt immers ook toegezien op de belangen van nagelaten betrekkingen, een groep die ten aanzien van de onderlinge waarborgmaatschappij geen rechten kan doen gelden. Van Huizen en Wezeman wijzen erop dat hieraan tegemoet zou kunnen worden gekomen door een raad van commissarissen in te stellen waarin tevens personen uit deze belangengroep zitting hebben. De statuten van de onderlinge waarborgmaatschappij kunnen de reikwijdte bepalen van de aan deze raad toekomende

⁴⁵⁶ Dit blijkt uit het feit dat art. 2:53a BW de meeste artikelen uit de titel die over de vereniging gaat van toepassing verklaart op de onderlinge waarborgmaatschappij.

bevoegdheden.⁴⁵⁷ De grote onderlinge waarborgmaatschappij is overigens verplicht een raad van commissarissen in te stellen (art. 2:63a e.v. BW).

Het omvormen van elk pensioenfonds tot een onderlinge waarborgmaatschappij⁴⁵⁸ betekent een breuk met de huidige zeggenschapsverhoudingen. Gaat men uit van voornoemd ruim ledenbegrip, dan betekent dit dat alle belanghebbenden een stem zullen hebben. Daarnaast wordt de nu bestaande indirecte zeggenschap goeddeels ingeruild voor directere vormen van zeggenschap. Brouwer heeft erop gewezen dat de keuze voor de stichting minder goed in de maatschappelijke tendensen van democratisering en individualisering (zoals die zijn omschreven in hoofdstuk 4) en in de meer en meer gehoorde roep om transparantie. Wat hiervan zij, de onderlinge waarborgmaatschappij biedt naar haar aard een betere waarborg voor transparant beleid dan dat de stichting dat doet.

Niettemin is te wijzen op enkele nadelen die aan directe zeggenschap verbonden zijn en die ervoor zouden kunnen pleiten in ieder geval geen afscheid te nemen van indirectere vormen van zeggenschap, in het bijzonder van de deelnemersraad:

- In het algemeen zullen tegenstanders van een voorstel zich eerder laten horen dan voorstanders en zich eerder vertonen op een ledenvergadering waarin het voorstel ter stemming wordt voorgelegd. Doordat deze vergadering zo geen afspiegeling van de gehele populatie van het pensioenfonds is, is de kans reëel dat enkele tegenstanders ten koste van 'de zwijgende meerderheid' de uitslag van de stemming bepalen. Dit argument doet zich overigens bij alle vormen van directe zeggenschap voor.
- De leden zijn niet geschoold in de verschillende aspecten die aan de pensioenmaterie zijn verbonden. Het regelmatig (bij)scholen en informeren van alle leden kost veel inspanning en geld.
- De bestuursvoorzitter zit veelal de algemene ledenvergadering voor, met als gevolg dat hij deze zou kunnen beïnvloeden. In het verlengde hiervan geldt dat

⁴⁵⁷ Van Huizen & Wezeman 1998, p. 229.

⁴⁵⁸ Omzetting van rechtspersonen is geregeld in art. 2:18 BW. Belangrijk is dat de omzetting het bestaan van de rechtspersoon niet beëindigt.

de ledenvergadering geen eigen structuur kent en bijvoorbeeld geen eigen voorzitter en secretaris kent (zoals de deelnemersraad die wel heeft).⁴⁵⁹

8.7 Governance

De sinds het midden van de jaren negentig toegenomen interesse voor de zeggenschapsverdeling binnen pensioenfondsen valt samen met de algemene interesse voor *corporate governance*. Onder dit begrip wordt een stelsel van omgangsvormen voor bij de vennootschap en haar onderneming betrokken direct belanghebbenden (met name bestuurders, commissarissen en kapitaalverschaffers) verstaan. De Commissie Corporate Governance (ook wel Commissie-Peters genoemd, naar de voorzitter) heeft in juni 1997 veertig aanbevelingen voor 'goed bestuur, adequaat toezicht en het afleggen van verantwoording' binnen bedrijven uitgebracht. Later heeft deze commissie (nu onder voorzitterschap van de heer Tabaksblatt) in juli 2003 een vervolg aan dit rapport gegeven.⁴⁶⁰ De in deze twee rapporten opgenomen aanbevelingen zijn toegespitst op vennootschappen, dus de (grote) besloten en de naamloze vennootschap, de rechtsvorm bij uitstek voor (grote) commerciële ondernemingen. Omdat pensioenfondsen zelden deze rechtsvormen bezitten, maar vooral omdat pensioenfondsen geheel andersoortige organisaties zijn dan commerciële ondernemingen, hebben de rapporten voor pensioenfondsen een beperkte waarde.

De gedachtevorming over *pension fund govenance* is vanaf 1998 duidelijk in gang gezet. Begin 1998 is de Stichting Corporate Governance Onderzoek voor Pensioenfondsen opgericht door een achttal grote pensioenfondsen.⁴⁶¹ De Stichting is opgericht om onderzoek te verrichten op het gebied van corporate governance. Zij verricht dit onderzoek ten behoeve van organisaties die zich als deelnemer bij de Stichting hebben aangesloten. De opvattingen van deze stichting mogen binnen de pensioenbranche als gezaghebbend worden beschouwd. De aangesloten

⁴⁵⁹ Zo ook Brouwer 2001, p. 68.

⁴⁶⁰ Commissie Corporate Governance, 'De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van goede corporate governance en best practice bepalingen', 9 december 2003.

⁴⁶¹ Te weten: Stichting pensioenfonds ABP, KLM Pensioenfonds, Pensioenfonds KPN, Pensioenfonds PGGM, Philips Pensioenfonds, Shell Pensioenfonds, Spoorwegpensioenfonds en het Unilever Pensioenfonds (Progress).

pensioenfondsen beheerden in 2001 80% van het totale door pensioenfondsen belegd vermogen. De stichting stelt zich het volgende ten doel: zij wil eraan bijdragen 'dat deze omgangsvormen in Nederland tot ontwikkeling komen. Dit moet leiden tot een aantal regels voor goed bestuur en goed toezicht en regels voor een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die een evenwichtige invloed bewerkstelligen van bij de vennootschap en haar onderneming betrokkenen. Daarbij geldt het uitgangspunt dat bestuurders en commissarissen bereid zijn over hun taakuitoefening tegenover de aandeelhouders verantwoording af te leggen.'⁴⁶² Hiertoe is in 2001 het Handboek Corporate Governance verschenen.⁴⁶³ Het handboek bevat echter vooral aanwijzingen over hoe pensioenfondsen zich als aandeelhouder binnen andere ondernemingen dienen te gedragen;⁴⁶⁴ er is een relatief beperkte ruimte voor wat de stichting 'Pension Fund Governance' noemt: corporate governance, toegepast op pensioenfondsen zelf. Zelfs bij de behandeling van deze vorm van governance is slechts één alinea gewijd aan zeggenschapsstructuren binnen pensioenfondsen:

'Artikel 5, vierde lid van de Pensioen- en spaarfondsenwet schrijft voor dat de personen die het beleid van een pensioen- of spaarfonds bepalen, zich bij de vervulling van hun taak richten naar de belangen van de bij het fonds betrokken deelnemers, gewezen deelnemers en overige belanghebbenden. Er is toenemende aandacht voor de wijze waarop bestuur en directie van pensioenfondsen aan deelnemers verslag doen over de wijze waarop zij het pensioenfonds besturen.'

Het leeuwendeel van de paragraaf is ingeruimd voor het beleggingsbeleid van pensioenfondsen. Het is opmerkelijk dat de stichting enerzijds vaststelt dat er een toenemende aandacht is over de wijze waarop pensioenfondsen worden bestuurd, maar anderzijds geen enkel standpunt op dit terrein inneemt. Wellicht houdt dit verband met het feit dat in hetzelfde jaar dat het Handboek verscheen zowel de evaluatie van de

⁴⁶² Stichting Corporate Governance voor Pensioenfondsen, WWW <<http://www.scgop.nl>>.

⁴⁶³ Dit handboek is te downloaden via bovengenoemde internetsite.

⁴⁶⁴ Als aandeelhouders kunnen de pensioenfonds ageren indien zij ontevreden zijn over de gang van zaken binnen de ondernemingen waarin zij belegd hebben. Dat doen zij echter zelden. Een voorbeeld biedt de gang van zaken rond de benoeming van een lid van de raad van Bestuur van Ahold. ABP en PGGM spraken in 2003 in het openbaar hun onvrede over deze gang van zaken uit en verwezen daarbij expliciet naar de aanbevelingen van de SCGOP.

wetswijziging van 2000 als het SER-advies over een nieuwe Pensioenwet het licht zagen (zie de paragrafen 7.6 en 7.7).

Een duidelijker voorbeeld van *pension fund governance* biedt een door de VB in de zomer van 2004 gepresenteerde code.⁴⁶⁵ Hoewel pensioenfondsen en (beursgenoteerde) vennootschappen verschillende typen van organisaties zijn, is niettemin aangesloten bij de code Tabaksblatt, aangezien vaak sprake is van gelijksoortige governanceproblemen. Kern van de regeling is dat is voorzien in een 'two tier'-bestuurssysteem. Omdat veel pensioenfondsen de stichting als rechtsvorm hebben, is daar momenteel geen sprake van: er is slechts een bestuur, zonder toezichthoudend orgaan (afgezien van de deelnemersraad, dat een *medezeggenschapsorgaan* is). De VB stelt voor een orgaan in te stellen waaraan het bestuur van het pensioenfonds verantwoording aflegt: een college van belanghebbenden. Dit college zou een tripartiete samenstelling moeten hebben, waarbij een derde deel uit werkgeversvertegenwoordigers bestaat, een derde deel uit werknemersvertegenwoordigers en een derde deel uit vertegenwoordigers van gewezen deelnemers (gepensioneerden en slapers). De code bestaat uit een aantal principes, gevolgd door bepalingen die dat principe uitwerken. De opstellers zijn hierbij uitgegaan van de stichtingsvorm, alsmede van "de huidige bestuursstructuur van de pensioenfondsen. De werkgroep heeft daarbij overwogen dat een ingrijpende wijziging van de rol van sociale partners buiten de taakopdracht van de werkgroep valt." Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de VB geen voorstellen doet met betrekking tot bestuursdeelname van gepensioneerden, zoals in wetsvoorstel 28 354. Hieronder staan de belangrijkste bepalingen uit de code genoemd.

- Bestuursleden en leden van het college van belanghebbenden worden benoemd voor een periode van maximaal vier jaar. Herbenoeming is twee maal mogelijk.
- Ten minste bestuursleden dienen specialistische kennis te hebben op onder andere het gebied van het besturen van een organisatie, relevante wet- en regelgeving, pensioenregelingen en pensioensoorten en communicatie.
- Het bestuur kan in zijn geheel worden ontslagen door het college van belanghebbenden indien een meerderheid van drie kwart van het college daartoe

- besluit, mits drie kwart van het college op de betreffende vergadering aanwezig is.
- Bestuursleden onthouden zich van rechtstreekse betrokkenheid bij onderhandelingen tussen sociale partners over de vaststelling van en wijzigingen in de pensioenregeling.⁴⁶⁶
 - Het college heeft enkele belangrijke advies- en instemmingsrechten. Zo dient het college wijziging van de statuten en de reglementen goed te keuren.
 - Aan de leden van het bestuur en het college worden concrete en toetsbare deskundigheids- en opleidingseisen gesteld.
 - Elk pensioenfonds dient een klokkenluidersregeling, alsmede een geschillenregeling in te stellen opdat belanghebbenden op eenvoudige wijze hun bezwaren naar voren kunnen brengen.

Het is de bedoeling dat pensioenfondsen al het nodige doen om op 1 juli 2006 aan de bepalingen van de code te voldoen. Elk pensioenfonds dat de code volgt zou in zijn jaarverslag moeten aangeven in hoeverre de code is gevolgd. Hoewel de code geschreven is door de VB, hoopt zij dat ook niet-aangesloten pensioenfondsen, zoals ondernemingspensioenfondsen en beroepspensioenfondsen, de code voor zover mogelijk zullen volgen. Zoals aangegeven bevindt de code zich nog in de ontwerpfase. Wijzigingen zijn daarom mogelijk. Zo is in de ontwerpcode de verhouding tussen het college van belanghebbenden en de deelnemersraad niet geregeld, terwijl beide organen soms dezelfde bevoegdheden hebben.

8.8 De deelnemersraad: gelijkstelling met de ondernemingsraad

De meeste voorstellen om tot een gewijzigde zeggenschapsverhouding te komen vinden plaats binnen het kader van de stichting. Een voorbeeld biedt wetsvoorstel 28 354 om gepensioneerden in het bestuur op te nemen. Ook de in de vorige paragraaf behandelde

⁴⁶⁵ Deze code heeft op het moment van schrijven de status van ontwerp. De consultatieperiode eindigt in oktober 2004. De ontwerpcode is te verkrijgen via WWW <<http://www.vb.nl>>.

code gaat uit van de stichtingsvorm. In deze paragraaf staan we stil bij de gedachte de positie te versterken van het enige orgaan dat het pensioenfonds met de rechtsvorm van de stichting naast het bestuur heeft: de deelnemersraad. Daarbij is gepleit voor een gelijkstelling met de ondernemingsraad.

Vanaf het ontstaan van de deelnemersraad is hij met de ondernemingsraad vergeleken. In navolging daarvan heeft de wetgever bij de introductie van het beroepsrecht van de deelnemersraad passages uit de artikelen 25 en 26 WOR letterlijk overgenomen. Ook in het wetsvoorstel-Giskes en Van Geen wordt aangesloten bij de tekst van de WOR, zoals ten aanzien van de faciliteiten die leden van de deelnemersraad moeten worden geboden en het voorgestelde instemmingsrecht van de deelnemersraad. Dienen de bevoegdheden van de deelnemersraad en de ondernemingsraad parallel te lopen, met als gevolg dat de deelnemersraad een instemmingsrecht toekomt ten aanzien van bepaalde besluiten? Enerzijds is een vergelijking tussen de ondernemingsraad en de deelnemersraad in zekere zin goed voorstelbaar: zowel bij de deelnemersraad als bij de ondernemingsraad is sprake van toezicht op besluiten van het bestuur door vertegenwoordigers van hen die door die besluiten het meest geraakt worden. Beide organen dienen zich bij hun besluitvorming te richten naar alle belangen.⁴⁶⁷ De gedachte kan snel opkomen dat er weinig bezwaren bestaan tegen het overnemen van een bestaand, beproefd recept – het advies- en beroepsrecht (en wellicht in de toekomst: het instemmingsrecht) van de ondernemingsraad – en dat toe te passen op de verhoudingen binnen een pensioenfonds. Anderzijds dient men zich bewust te zijn van enkele belangrijke verschillen tussen beide organen en dient men zich, wanneer dat bewustzijn is ontstaan, de vraag te stellen of deze verschillen een modellering van de zeggenschap van de deelnemersraad naar die van de ondernemingsraad al dan niet rechtvaardigt.

De Raad van State had bij de behandeling van het toenmalige wetsvoorstel 26 674 een duidelijk oordeel. Hij had bezwaren tegen de vergelijking van de deelnemersraad met de ondernemingsraad. Naar zijn mening is een pensioenfonds niet goed te vergelijken met een onderneming, zodat het niet juist is aan de deelnemersraden

⁴⁶⁶ Wij vragen ons af hoe deze bepaling geïnterpreteerd moet worden. Het voorbereiden van besluiten met betrekking tot de pensioenregeling door het bestuur ten behoeve van sociale partners komt immers regelmatig voor. Valt dit ook onder het verbod?

eenzelfde beroepsrecht toe te kennen als in de WOR aan de ondernemingsraad is toegekend. Daarbij wees de Raad op twee verschillen. Ten eerste wordt bij een pensioenfonds – anders dan het geval is bij ondernemingen – de helft van de zetels in het bestuur van het fonds bezet door of namens werknemers, al dan niet aangevuld met gepensioneerden. De deelnemersraad kan dus in beroep gaan tegen besluiten waaraan de deelnemers zelf hebben meegewerkt. Het risico bestaat dat het overleg in het paritair samengestelde bestuur gefrustreerd wordt, doordat een deel van de bestuursleden door middel van de deelnemersraad tegen een bestuursbesluit in beroep kan gaan. Hier zou dus een ongewenste dubbele invloed van werknemers kunnen optreden. Tegen dit argument kan worden ingebracht dat de constatering dat de deelnemers zowel in de besturen als in de deelnemersraad vertegenwoordigd zijn, in verreweg de meeste gevallen alleen juist zal zijn voor zover het gaat om actieve deelnemers. De door de Raad gevreesde dubbele invloed zal zelden bewaarheid worden: het convenant van de Stichting van de Arbeid en het CSO (uit 1998, herhaald in het convenant uit 2003) beveelt namelijk aan ofwel een bestuurszetel voor gewezen deelnemers te creëren, ofwel een deelnemersraad op te richten. Een combinatie van beide wordt niet ontraden, maar wordt ook niet aanbevolen. Omdat een deelnemersraad in de meeste gevallen breder zal zijn samengesteld dan de vertegenwoordiging van deelnemers in het pensioenfondsbestuur, kan dus niet worden gezegd dat door de deelnemersraad beroep wordt aangetekend tegen een besluit waaraan ‘de deelnemers’ zelf meegewerkt hebben.

De regering achtte het risico op frustratie van het bestuursoverleg om vier redenen klein: bestuursbesluiten moeten bij meerderheid van stemmen worden genomen, hetgeen impliceert dat ten minste een deel van de deelnemers met een voor beroep vatbaar besluit zal hebben ingestemd; deelnemersraden hadden tot dan toe zeer zelden gebruik gemaakt van hun recht een klacht in te dienen bij de Verzekeringskamer; besluiten kunnen in de nieuwe situatie slechts marginaal door de Ondernemingskamer worden getoetst en ten slotte zal er geen sprake van zijn dat een en dezelfde persoon zowel in de deelnemersraad als in het fondsbestuur zitting heeft.⁴⁶⁸

⁴⁶⁷ Voor de ondernemingsraad vloeit dit voort uit art. 2 lid 1 WOR, voor de deelnemersraad uit art. 5 lid 5 PSW.

⁴⁶⁸ *Kamerstukken II 1998-1999, 26 674, B, p. 3-4.*

Het tweede argument van de Raad van State tegen gelijkstelling was het volgende. Het advies- en beroepsrecht van de ondernemingsraad is in zijn huidige vorm in de wet vastgelegd vanuit het algemene streven de mondigheid van de werknemers te vergroten binnen een arbeidsgemeenschap die het welzijn van allen die erbij betrokken zijn dient te bevorderen, en vanuit de gedachte dat de ondernemingsleiding profijt moet kunnen trekken van de zienswijze en de opvattingen van de werknemers.⁴⁶⁹ Bij pensioenfondsen spelen dergelijke overwegingen in veel beperktere mate een rol. Een pensioenfonds is immers geen arbeidsgemeenschap van (gewezen) deelnemers. Het karakter van de beslissingen van een pensioenfonds is ook anders: het betreft meer het beleggings- en uitkeringsbeleid. Daarbij past volgens de Raad niet zozeer een beroepsrecht voor een orgaan dat primair gericht is op belangenbehartiging, maar veeleer een krachtig toezicht door een orgaan als de Verzekeringskamer (nu: Pensioen- en verzekeringskamer). Hierop antwoordde de regering dat het toezicht van de Verzekeringskamer ertoe strekt dat de voorschriften in de PSW worden nageleefd. Binnen de voorschriften van de PSW kennen de pensioenfondsen een grote mate van beleidsvrijheid, zowel ten aanzien van het uitkeringsbeleid (waaronder beleid met betrekking tot indexatie) als ten aanzien van het beleggingsbeleid (inclusief het beleid met betrekking tot overreserves). Bij de invulling van dit beleid kunnen de pensioenfondsen nog veel keuzen maken, keuzen waarbij verschillende belangen een rol spelen. Het bewerkstelligen van invloed van alle betrokkenen lijkt een logische keuze om ervoor te zorgen dat bij de besluitvorming de verschillende belangen voldoende aan bod komen. Daar de positie van gepensioneerden nog voor verbetering vatbaar is, is een impuls gegeven aan de medezeggenschap van gepensioneerden. Dat is derhalve wat anders dan de toezichthoudende functie die de Verzekeringskamer uitoefent.

Enigszins merkwaardig is de passage in het antwoord van de regering, waarin zij stelt dat de Raad van State terecht wijst op de verschillen in het ontstaan van deelnemersraden en ondernemingsraden, maar dat als volgt relateert: 'Het beroepsrecht uit de WOR is dan ook slechts gebruikt als voorbeeld voor het regelen van het beroepsrecht bij de deelnemersraden tegen besluiten inzake de in artikel 6b, eerste lid, genoemde aangelegenheden.' Hiermee wordt niet de vraag beantwoord die nu juist

⁴⁶⁹ *Kamerstukken II 1969-1970, 10 335, nrs. 1-3, p. 9-10.*

moet worden beantwoord: rechtvaardigen deze door de regering erkende verschillen een voorbeeldfunctie van de regeling in de WOR voor die in de PSW? Het is te betreuren dat de overheid geen toets heeft gehanteerd ter onderbouwing van de stelling dat de deelnemersraad een advies- met daaraan gekoppeld beroepsrecht dient te hebben, dit terwijl de Raad van State de regering een voorzet had gegeven door te wijzen op de waarden die de regering bij de totstandkoming van de WOR hadden bewogen.

Zoals in paragraaf 7.6 is aangegeven, komt de deelnemersraad sinds 2000 een advies- en beroepsrecht toe ten aanzien van bepaalde, in de PSW genoemde besluiten. Het gaat om voorgenomen besluiten van 'het bevoegde orgaan'. Zoals hiervoor is gebleken, zal dat orgaan meestal alleen het bestuur zijn.⁴⁷⁰ De deelnemersraad komt sinds 2000 tevens

een beroepsrecht toe ten aanzien van uit eigen beweging gegeven adviezen, dus zonder dat door het bestuur om advies is verzocht. Dit is een recht dat de ondernemingsraad niet toekomt. Het wetsvoorstel van Giskes en Van Geen stelt onder meer voor de deelnemersraad tevens een instemmingsrecht te verlenen, wederom in navolging van hetzelfde recht dat de ondernemingsraad toekomt. Introductie van dit recht betekent feitelijk een recht van veto voor de deelnemersraad ten aanzien van bepaalde voorgenomen besluiten.

Een dergelijke introductie lijkt ons niet zonder meer wenselijk. De WOR maakt een duidelijk onderscheid tussen besluiten van 'strategische aard' (zoals liquidatie van de onderneming) en besluiten die regelingen voor werknemers bevatten (zoals een vakantieregeling), de zogenaamde sociale aangelegenheden. Ten aanzien van de eerste categorie komt de ondernemingsraad een adviesrecht toe en een recht van beroep op de Ondernemingskamer, ten aanzien van de tweede categorie een instemmingsrecht (waarbij de kantonrechter vervangende toestemming kan geven indien de ondernemingsraad ten onrechte weigert in te stemmen). Zou men al een instemmingsrecht voor de deelnemersraad willen introduceren en aansluiting willen zoeken bij de regeling in de WOR, dan ligt derhalve aansluiting bij voornoemde onderscheiding van de WOR voor de hand. Wij zien op voorhand geen reden het

⁴⁷⁰ Voorheen sprak de PSW slechts over 'bestuur'. Met de introductie in wetsvoorstel 26 674 van de term 'bevoegd orgaan' is deze onzorgvuldigheid gerepareerd. Zie hierover ook Kraaiveld 1990, p. 116-117.

instemmingsrecht van de deelnemersraad ruimer te laten zijn dan dat van de ondernemingsraad. Twee voorbeelden kunnen dit standpunt verduidelijken. Een instemmingsrecht ten aanzien van het voorgenomen besluit de pensioenen te indexeren is voorstelbaar, nu dat sterk lijkt op een ‘regeling’ als bedoeld in art. 27 WOR. Een instemmingsrecht ten aanzien van het voorgenomen besluit tot overdracht van de verplichtingen van het pensioenfonds (vergelijk art. 6b lid 1 onder e van het wetsvoorstel) past daar niet bij: ook de ondernemingsraad komt ten aanzien van dat besluit slechts een adviesrecht toe.⁴⁷¹

8.9 Conclusies

In de hoofdstukken 6, 7 en 8 zijn de belangrijkste aspecten van geïnstitutionaliseerde *voice* behandeld. Gebleken is dat *voice* zich op verschillende niveaus voordoet, zowel binnen het pensioenfonds (bestuur, deelnemersraad) als daarbuiten (overheid, sociale partners in arbeidsvoorwaardenoverleg, werkgever in geval van een ondernemingspensioenfonds). Het feit dat niet alle belanghebbenden op gelijke wijze op elk niveau zijn vertegenwoordigd, accentueert de belangentegenstellingen. Deze tegenstellingen, die een gevaar kunnen vormen voor het gevoel van binding en betrokkenheid, zijn in hoofdstuk 8 behandeld. Daarvóór, in de hoofdstukken 6 en 7, is het juridische kader geschetst waarbinnen de geïnstitutionaliseerde *zeggenschap* (hoofdstuk 6), alsmede de geïnstitutionaliseerde *medezeggenschap* (hoofdstuk 7) opereren. De belangrijkste observaties uit de hoofdstukken 6, 7 en 8 zijn hieronder opgenomen. Daarna volgt een korte conclusie waarin we terugkomen op de vraag welke gevolgen de in de hoofdstuk 4 genoemde maatschappelijke transitie hebben gehad op de vormgeving, processen en uitkomsten van zeggenschap binnen de pensioenfonds.

⁴⁷¹ Doordat in het voorstel van Giskes en Van Geen geen onderscheid wordt gemaakt tussen strategische besluiten en regelingen, is te begrijpen waarom in het voorstel de Ondernemingskamer bevoegd is vervangende toestemming te geven indien de deelnemersraad zijn instemming onthoudt. Ook op dit punt wordt dus het onderscheid tussen strategische besluiten – ten aanzien waarvan de Ondernemingskamer gespecialiseerd en daarom bevoegd is – en regelingen – ten aanzien waarvan de kantonrechter bevoegd is – opgeheven.

Voor de eindconclusie ten aanzien van het gehele onderzoek wordt verwezen naar hoofdstuk 9.

Interne zeggenschapsorganen

In hoofdstuk 6 is het juridisch kader geschetst waarbinnen de verschillende actoren bij het tweedepijlerpensioen opereren. Dit kader omvat zowel de interne bevoegdheidsverdeling bij een pensioenfonds (de verhouding tussen de organen), als de externe bevoegdheidsverdeling (de verhouding tussen het pensioenfonds en 'externen', zoals de premiebetalende werkgever).

Pensioenfondsen, die altijd een rechtspersoon dienen te zijn (art. 4 PSW), hebben in circa 97% van de gevallen de stichting als rechtsvorm. Hoewel het pensioenfonds de uitvoerder is van de door sociale partners overeengekomen pensioenregeling, is het zelfstandig drager van rechten en verplichtingen. Dit brengt bijvoorbeeld mee, dat het vermogen van het pensioenfonds eigendom van het fonds zelf is. Het pensioenbestuur, dat het pensioenfonds vertegenwoordigt, is derhalve in principe als enige bevoegd over het vermogen te beschikken. De geringe differentiatie in rechtsvormen brengt mee dat in de meeste gevallen pensioenfondsen slechts over een bestuur beschikken als orgaan dat zeggenschap heeft. Organen als een algemene vergadering van aandeelhouders, een raad van commissarissen of een ledenvergadering, zoals die bij andere rechtspersonen kunnen worden aangetroffen, komen bij pensioenfondsen zelden voor. De praktijk is echter soms kleurrijker. Zo worden bij sommige fondsen bepaalde bestuurstaken uitgevoerd door (niet bij wet geregelde) organen. De dagelijkse leiding over het pensioenfonds ligt meestal in handen van een directeur of directie. Hoewel zij in de praktijk de grootste invloed uitoefenen op het dagelijkse reilen en zeilen van het pensioenfonds, zijn zij formeel ondergeschikt aan het bestuur.

Aparte vermelding verdient de ondernemingsraad. Grote pensioenfondsen hebben vaak een eigen ondernemingsraad. Omdat de ondernemingsraad op de arbeidsorganisatie ziet en de eventueel tevens aanwezige deelnemersraad de uitvoering van de pensioenregeling controleert, zitten de twee organen elkaar over het algemeen niet in de weg.

Externe zeggenschap

Hoewel de vaststelling van de pensioenregeling tot het domein van sociale partners behoort en de uitvoering van die regeling door het pensioenfonds geschiedt, is deze scheiding niet waterdicht. Zo adviseert het pensioenfonds sociale partners soms over aanpassing van de pensioenregeling. Andersom zal, zeker bij een ondernemingspensioenfonds, de werkgever invloed kunnen uitoefenen op het beleid van het pensioenfonds, bijvoorbeeld ten aanzien van beleggingen. Zo hebben sommige werkgevers zich vetorechten voorbehouden ten aanzien van beslissingen van het pensioenfonds. Wij menen dat dergelijke rechten de bevoegdheidsverdeling van de PSW doorkruisen en dat de PSW in dit opzicht als een *lex specialis* derogeert aan art. 2:24 BW dat het in principe mogelijk maakt vetorechten in het leven te roepen.

Uit de interviews is ons gebleken dat de bevoegdheidsverdeling tussen sociale partners en het pensioenfonds zelden een punt van discussie is. Zo heerst er communis opinio dat de premiebetalende werkgever een vinger in de pap mag hebben indien besluiten ten aanzien van de pensioenregeling voor hem directe financiële gevolgen hebben.

Door de werking van art. 27 lid 1 onder a van de WOR heeft de ondernemingsraad van de werkgever geen instemmingsrecht ten aanzien van in de PSW geregelde pensioenen. De gedachte dat de regels van de WOR en de PSW elkaar anders zouden doorkruisen, snijdt naar onze opvatting echter geen hout, daar de (mede)zeggenschapstrajecten zich op verschillende niveaus en in verschillende stadia afspelen.

Bedrijfstakpensioenfonds en ondernemingspensioenfonds

Ten aanzien van de interne en externe zeggenschap is er in juridisch opzicht vrijwel geen verschil tussen bedrijfstakpensioenfonds en ondernemingspensioenfonds. Verschillen vloeien vooral voort uit de aard van beide: er bestaat bij bedrijfstakpensioenfonds een grotere afstand tussen individuele deelnemers en

werkgevers enerzijds en het pensioenfonds anderzijds, waardoor het bewerkelijker kan zijn wijzigingen in de pensioenregeling of de zeggenschapsverhoudingen door te voeren. Daarnaast is bij ondernemingspensioenfondsen de rol van de ondernemingsraad soms aanzienlijk, zeker indien er geen deelnemersraad is. Zo is ons gebleken dat de ondernemingsraad soms een benoemingsrecht heeft ten aanzien van bestuurders van het ondernemingspensioenfonds. Het verschil in karakter tussen beide vormen van pensioenfondsen brengt ook een aantal cultuurverschillen mee. Bij ondernemingspensioenfondsen staat de werkgever dichterbij, werknemers voelen zich wellicht meer bij 'hun' fonds betrokken. In de pers genoemde geschillen met betrekking tot zeggenschap hebben zich vooral bij ondernemingspensioenfondsen voorgedaan. Hiervoor zijn verschillende vermoedelijke oorzaken te noemen, zoals het feit dat bij bedrijfstakpensioenfondsen, vanwege het groter aantal divergerende belangen, er een uitgewerkter systeem van *checks and balances* bestaat dan bij ondernemingspensioenfondsen.

Medezeggenschap

De in hoofdstuk 7 behandelde medezeggenschap ziet op het complex van formele bevoegdheden (geïstitutionaliseerde *voice*) van (ex-) deelnemers en hun vertegenwoordigers, welke bevoegdheden worden aangewend om invloed uit te oefenen op beslissingen van het pensioenfondsbestuur. Hiermee is medezeggenschap een afgeleide van zeggenschap. Medezeggenschap binnen pensioenfondsen was tot 1990 niet bij wet geregeld. In dat jaar trad de Regeling medezeggenschap pensioenfondsen in werking. De wet maakte het mogelijk het bestuur van een pensioenfonds te verplichten een deelnemersraad in te stellen. Dit orgaan kreeg de bevoegdheid het bestuur 'gevraagd of ongevraagd' van advies te dienen. Volgde het bestuur het advies niet op, dan diende het aan te geven wat daarvoor de redenen waren. Bijzonder was, dat deze verplichting ook gold voor adviezen van een minderheid van de deelnemersraad. Men ziet hier een versterking van de zeggenschap van specifieke belangengroepen in de deelnemersraad. Hoewel de regeling (art. 6a-d PSW) is geënt op de WOR, kreeg de deelnemersraad geen beroepsrecht. Wel bestond voor de deelnemersraad de

mogelijkheid een klacht in te dienen bij de toenmalige Verzekeringskamer. Aan art. 6 PSW werd voorts een vierde lid toegevoegd, inhoudende dat het bestuur ervoor dient te zorgen dat alle belanghebbenden zich door het bestuur op evenwichtige wijze vertegenwoordigd voelen.

Naar aanleiding van een onderzoek van Research voor Beleid (1996) bleek dat de medezeggenschap bij pensioenfondsen niet goed van de grond was gekomen. De Stichting van de Arbeid en het CSO sloten in 1998 een convenant met als belangrijkste doel de medezeggenschap van gepensioneerden te bevorderen.

Bedrijfstakpensioenfondsen werden opgeroepen een deelnemersraad in te stellen, ondernemingspensioenfondsen werden opgeroepen ofwel een deelnemersraad in te stellen, ofwel directe bestuursvertegenwoordiging voor gepensioneerden te organiseren. Mede naar aanleiding van dit convenant, dat een looptijd had tot 1 juli 2001, is de PSW in 2001 wederom gewijzigd. Belangrijkste maatregel was de introductie van een beroepsrecht van de deelnemersraad bij de Ondernemingskamer van het Hof te Amsterdam. Opmerkelijk was dat de deelnemersraad – in tegenstelling tot de ondernemingsraad die model heeft gestaan voor de deelnemersraad – ook een beroepsrecht toekwam ten aanzien van adviezen die hij eigener beweging heeft gegeven. Het klachtrecht bij de Verzekeringskamer werd gehandhaafd.

Medio juli 2001 is het door de Stichting van de Arbeid en het CSO gesloten convenant geëvalueerd in het rapport 'Evaluatie Medezeggenschap Gepensioneerden'. Uit het rapport bleek dat er vooruitgang is geboekt op het terrein van medezeggenschap van gepensioneerden, maar dat er nog veel ruimte voor verbetering is. Mede om deze reden dienden de Tweede-Kamerleden Giskes en Van Geen een momenteel aanhangig wetsvoorstel in dat pensioenfondsen moet verplichten gepensioneerden in het bestuur op te nemen, dit tot ongenoegen van bijvoorbeeld de Stichting van de Arbeid, die inmiddels in 2003 een nieuw convenant met het CSO heeft gesloten. Het wetsvoorstel, dat veel verder gaat dan de ambities van dit convenant, zou het convenant doorkruisen. Het convenant ziet overigens ook op de mogelijkheid dwingende wetgeving in te voeren, doch slechts voor het geval per 1 juli 2005 mocht blijken dat voor minder dan 65% van de pensioenfondsen medezeggenschap in de vorm van een deelnemersraad of directe bestuursvertegenwoordiging van gepensioneerden is gerealiseerd.

Belangentegenstellingen

De in hoofdstuk 7 behandelde wetsvoorstellen en convenanten vinden alle hun oorsprong in de wens tot gewijzigde (mede)zeggenschapsverhoudingen te komen, welke wens vrijwel steeds is ingegeven door de gedachte dat bij pensioenfondsen in het algemeen te weinig sprake is van een systeem van *checks and balances* dan wel door de gedachte dat de belangen van bepaalde groepen, in het bijzonder gepensioneerden, onvoldoende behartigd worden. In hoofdstuk 8 zijn mogelijke belangentegenstellingen tussen de verschillende direct bij het tweedepijlerpensioen betrokken actoren geïdentificeerd en besproken. Belangentegenstellingen bestaan mogelijkwijs tussen:

- werkgevers (extern) en pensioenfonds;
- het bestuur en de deelnemersraad;
- werkgevers en werknemers (extern en intern);
- werkgevers en werknemers enerzijds en gepensioneerden anderzijds.

De laatste is het pregnantst en het is deze belangentegenstelling geweest die de roep om gewijzigde zeggenschapsverhoudingen heeft versterkt. Het vraagstuk van de juiste zeggenschapsverhouding komt neer op de volgende vragen:

1. Wat is de gewenste verhouding tussen het pensioenfonds en de opstellers van de pensioenregeling (meestal de sociale partners)?
2. Wat is binnen het pensioenfonds de gewenste macht van gepensioneerden als een van werkgevers en werknemers onderscheiden groep?

Omdat vooral gepensioneerden zich onvoldoende vertegenwoordigd hebben gevoeld, zijn in hoofdstuk 8 argumenten voor en tegen meer zeggenschap voor deze belangengroep geformuleerd en op hun merites getoetst. Deze argumenten zijn terug te vinden in verschillende Kamerstukken, nota's, convenanten en brieven in de periode van 1969 tot nu. De argumenten zijn in acht stellingen gegoten.

De genoemde belangentegenstellingen en de acht stellingen zijn ook terug te vinden in enkele (overigens schaarse) rechtszaken. Wij behandelden de zaken van de

pensioenfondsen van Kemira, Protector en Campina. In alle drie de gevallen bestond het belangenconflict tussen gepensioneerden enerzijds en werkgevers en werknemers anderzijds (waarmee het tegendeel van de hierboven genoemde derde stelling onzes inziens reeds is bewezen). Tevens ging het in alle drie de gevallen om de vraag of het pensioenfonds in redelijkheid de beslissing had kunnen nemen op de indexering van reeds ingegane pensioen te korten. Vermeldenswaard is de opmerking van de Ondernemingskamer in de Protector-zaak dat “van een onevenredige belangenbehartiging sprake (zou) kunnen zijn indien het fonds over een reeks van jaren – per saldo – aanzienlijke overschotten zou behalen en aan de ondernemingen zou restitueren terwijl geen, althans volstrekt onvoldoende, middelen zouden worden besteed aan koopkrachtbehoud van gepensioneerden.” Dit is precies wat tot in het recente verleden op grote schaal aan de orde is geweest en wat in onze optiek als de crux van het (mede)zeggenschapsprobleem en als katalysator van recente roepoep om een ander zeggenschapsverdeling kan worden beschouwd. Hiertegenover staat dat uit vele persberichten blijkt dat de meeste pensioenfondsen zo goed als mogelijk hebben geprobeerd de lasten die voortvloeiën uit de gedaalde aandelenkoersen over alle belanghebbenden te verdelen. Hiermee is nog niet het bezwaar weggenomen dat in goede tijden veelal louter werkgevers en werknemers profiteerden.

Governance

De toegenomen belangstelling voor ‘behoorlijk bestuur’ (*governance*) is niet ongemerkt aan pensioenfondsen voorbij gegaan. De VB heeft in 2004 een code het licht laten zien, welke code momenteel (zomer 2004) nog in de ontwerpfase zit. Kern van de code is het afschaffen van het *one tier*-systeem van bestuur naar een *two tier*-systeem: door de introductie van een college van belanghebbenden dat uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en gepensioneerden (met slapers) zou moeten bestaan, is het bestuur is niet langer ‘alleenheerser’. Dat het bestuur bij pensioenfondsen het enige orgaan met zeggenschap is (*medezeggenschap* wordt, zoals gezegd, uitgeoefend door de deelnemersraad), hangt samen met de juridische regeling van de stichting die de meeste pensioenfondsen als rechtsvorm hebben. Vanuit een moderne zeggenschapsopvatting

kleven aan de stichtingsvorm enkele nadelen, welke in paragraaf 8.6 zijn uiteengezet. Naar onze mening biedt de onderlinge waarborgmaatschappij een goed alternatief dat de meeste bezwaren tegen de huidige zeggenschapsverdeling kan oplossen.

Maatschappelijke transities en zeggenschap

Na de analyse van zeggenschap binnen het tweedepijlerpensioen komen we terug op de vraag welke gevolgen de eerder genoemde maatschappelijke transities hebben gehad op de vormgeving, processen en uitkomsten van deze zeggenschap. Bewerkstelligt de zeggenschap dat deze gevolgen op een voor alle belanghebbenden bevredigende wijze worden verdisconteerd in de producten van de fondsen? Wat zijn hiervoor de voorwaarden en welke sturingsmiddelen dienen zich hiervoor aan?

Aan het eind van de jaren zestig zag het eerste wetsvoorstel met betrekking tot zeggenschap binnen pensioenfondsen het licht. Dit speelde in dezelfde periode dat onder invloed van democratiseringstendensen tevens andere wetsvoorstellen het licht zagen, zoals de wijziging van de Wet op de ondernemingsraden van 1971, de Wet op de jaarrekening, de Wet tot herziening van het enquêterecht. Ook de invoering van de structuurregeling past in deze rij. We zagen dat de belangrijkste wettelijke wijzigingen in de sfeer van zeggenschap zich echter vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw hebben voorgedaan. Dat moment viel samen met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die direct of indirect hun invloed hebben uitgeoefend op de vormgeving van de zeggenschap binnen het tweedepijlerpensioen. In de jaren tachtig deed zich de eerste 'pensioengolf' voor. Die vloeide voort uit het feit dat vlak na de Tweede Wereldoorlog het aantal pensioenregelingen drastisch was toegenomen en het merendeel van deze regelingen uitging van het principe van een opbouw in veertig dienstjaren.⁴⁷² Ontwikkelingen als het vaker wisselen van baan, het op grote schaal deelnemen van vrouwen aan het arbeidsproces, het ontstaan van alternatieve samenlevingsvormen en het introduceren van wetgeving op andere terreinen om deze

⁴⁷² De in de jaren zeventig van de vorige eeuw opgekomen en zeer populaire vervroegde uittreding (VUT) heeft ertoe bijgedragen dat veel werknemers reeds voor de pensioengerechtigde leeftijd stopten met werken. De VUT is echter zelf geen pensioen in de zin van de PSW en deed

maatschappelijke wijzigingen te accommoderen (denk aan de wetgeving inzake gelijke behandeling) hebben als katalysator gefungeerd voor wijzigingen van de vormgeving van de pensioenregelingen. Maar om te zeggen dat voornoemde ontwikkelingen – afgezien van de eerste pensioengolf – grote invloed hebben gehad op de (mede)zeggenschapsverhoudingen binnen pensioenfondsen, lijkt ons bezijden de waarheid. Men zou immers een roep verwachten om een verdeling van de zeggenschap die recht zou doen aan het principe dat zij die zeggenschap uitoefenen binnen de pensioenfondsen een afspiegeling vormen van de gewijzigde maatschappelijke verhoudingen. Ons is gebleken dat dat niet het geval is: de macht werd en wordt uitgeoefend door sociale partners, zonder dat deze een speciale consideratie lijken te hebben gekregen voor groepen wier belangen in de oude pensioenregelingen - die immers waren gebaseerd op de samenleving van vlak na de Tweede Wereldoorlog – onvoldoende leken te worden behartigd.

Dit heeft mede te maken met het feitelijk gebruik van *voice* in de praktijk van de pensioenfondsen. In het verleden hebben verschillende belangengroepen op heel verschillende manieren gebruik gemaakt van *voice*. Waar gepensioneerden al decennialang pleiten voor vertegenwoordiging in de besturen van pensioenfondsen, hebben bijvoorbeeld vrouwen op geheel eigen wijze geprobeerd hun belangen te behartigen. Hoewel individuele vrouwen bezwaren tegen uitsluiting en ongelijke behandeling naar voren hebben gebracht bij pensioenfondsen, is uiteindelijk voor vrouwen een gang naar de rechter en een verwijzing naar Europese regelgeving een veel effectiever instrument geweest om hun eisen verwezenlijkt te zien.

Kortom: er zijn vele maatschappelijke veranderingen geweest, maar de toename van het aantal gepensioneerden is uiteindelijk de enige factor geweest die een institutionele verandering in de (mede)zeggenschap binnen pensioenfondsen heeft meegebracht. De belangrijkste wijzigingen in de zeggenschapsregelingen, ingezet in de jaren tachtig en nog immer voortdurend, betroffen het doorbreken van de bipartiete bestuursstructuur binnen pensioenfondsen (zeggenschapsniveau) en het introduceren van de mogelijkheid een deelnemersraad aan het pensioenfonds te verbinden (medezeggenschapsniveau). Gezien het hiervoor opgemerkte, wekt het geen verbazing

niets af aan het feit dat de geldende pensioenregelingen vrijwel alle van een opbouwperiode van

dat deze beide maatregelen vooral ten goede gekomen zijn aan de zogenaamde “buitenstaanders”: slapers en, veel duidelijker, gepensioneerden. Een grotere macht voor gepensioneerden sluit aan bij hun toegenomen aantal sinds de jaren tachtig en hun grotere mondigheid; het geven van rechten aan slapers sluit aan bij de gedachte dat mensen vaker van baan wisselen dan vroeger (al voorziet de verplichte waardeoverdracht daar tevens in).

Hiermee is niet gezegd dat alle pensioenfondsen even adequaat of welwillend hebben gereageerd op de roep om meer zeggenschap. Veel pensioenfondsen hebben geen deelnemersraad en in vele besturen zijn anderen dan sociale partners niet vertegenwoordigd – zo ook bij de twee grootste fondsen, ABP en PGGM. *Voice* verschuift om deze reden naar externe *voice* – van buiten het pensioenfonds komende *voice* – omdat de huidige interne inbedding van de (mede)zeggenschap voor sommige groepen blijkbaar niet voldoet. Hierbij is onmiskenbaar een beweging naar meer zeggenschap voor anderen dan sociale partners waarneembaar. Dit blijkt uit de toegenomen bemoeienis van de wetgever, met name op het terrein van (mede)zeggenschap, alsmede uit de bereidheid van belangengroepen de rechter te adiëren om het gelijk aan eigen zijde te krijgen (zie bijvoorbeeld het Campina-arrest). Het laatste zeggenschapsconvenant tussen de STAR en ouderenorganisaties en de belofte van de politiek met wetgeving te komen indien dit convenant onvoldoende vruchten afwerpt, vormen hiervan wellicht nog het beste voorbeeld.

veertig jaar uitgingen en pas na die periode pensioen tot uitkering kwam.

9 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij de vraag beantwoord in hoeverre pensioenfondsen in staat zijn geweest veranderingen in de maatschappij te accommoderen. In de hoofdstukken 6, 7, en 8 hebben wij vervolgens speciale aandacht besteed aan de manier waarop de roep om zeggenschap ontstond en de ontwikkelingen op het terrein van zeggenschap die daarvan het gevolg waren. De kernvraag in deze hoofdstukken was of de vormgeving van de (mede)zeggenschap bevordert dat alle belanghebbenden zich op evenwichtige wijze vertegenwoordigd kunnen voelen.

In dit laatste hoofdstuk grijpen wij terug op de in de inleiding opgeworpen vraag, in hoeverre de pensioenvoorziening van invloed is op sociale cohesie in een veranderende samenleving. Voor een analyse hiervan gebruiken wij het onderscheid in vier dimensies van sociale cohesie die wij in hoofdstuk 3 noemden, te weten (1) binding, (2) vertrouwen en zekerheid, (3) solidariteit en (4) in- en uitsluiting en participatie. Verder zullen wij in dit laatste hoofdstuk ingaan op de vragen die wij stelden aan het eind van hoofdstuk 3, waar wij de link legden tussen de theorie van Hirschman en sociale cohesie. Deze theorie gaat over reacties van mensen op situaties van afnemende kwaliteit, dus op ontevredenheid van mensen. In het geval van de pensioenvoorziening stelden wij dat kwaliteit onder meer kan worden opgevat als de mate waarin een pensioenvoorziening zich weet aan te passen aan veranderende externe omstandigheden. In hoeverre is de accommodatie van pensioenfondsen aan de genoemde maatschappelijke transitie voldoende is geweest om de tevredenheid over het functioneren van de institutie op peil te houden en de wens tot exit te voorkomen?

Genieten pensioenfondsen vertrouwen en genereren zij zekerheid?

Als eerste dimensie van het begrip sociale cohesie noemden we het vertrouwen in instituties en de zekerheid die instituties kunnen bieden. Hoe staat het op dit moment met het vertrouwen in het instituut 'tweede pijler'? Door een samenspel van ontwikkelingen op macroniveau is de onzekerheid over de houdbaarheid van het Nederlandse pensioenstelsel toegenomen. Leek tot halverwege 2001 de positie van de

Nederlandse kapitaalgedekte tweede pijler onaantastbaar en verre te prefereren boven stelsels op omslagbasis in ons omringende landen, door de ontwikkelingen op de beurzen van de laatste jaren is dit vertrouwen in rap tempo afgenomen. Het verhogen van de premies en het tijdelijk verlagen of zelfs stopzetten van de indexering van pensioenrechten van gepensioneerden leidden tot onrust, maar tegelijkertijd ook tot een verhoogd bewustzijn bij alle actoren over het belang van de tweede pijler. Ook het bewustzijn ten aanzien van de risico's van beleggen is toegenomen. Discussies over mogelijkheden de tweede pijler te verlaten of meer beleggingsvrijheid te creëren zijn daardoor verstomd. Nu de alternatieven voor de tweede pijler minder aantrekkelijk zijn geworden en de wens tot exit is afgenomen, zijn pleidooien voor het ombuigen van de tweede pijler in de richting van een derde pijler minder geworden. Tegelijkertijd is te constateren, bijvoorbeeld in de media, dat meer en meer mensen een mening hebben over de pensioenvoorziening en die willen laten horen. Niet alleen het slechte beursklimaat is hieraan debet, ook de naderende vergrijzing van de samenleving en een toenemende invloed van ontwikkelingen in de Europese Unie, zowel op juridisch als economisch gebied, dragen hieraan bij.

Het belangrijkste risico op dit moment is het vertrouwen dat generaties hebben in elkaar. Door de duidelijke belangentegenstellingen tussen gepensioneerden en werkenden bestaat het gevaar dat iedereen met name lobbyt voor het eigenbelang. Hoewel uit de media soms het beeld oprijst dat dit inderdaad gebeurt, lijken aan de onderhandelingstafels de partijen zich echter minder star op te stellen.

Binding bij pensioenfondsen?

Bij de vraag of er sprake is, of is geweest, van gevoelens van binding of betrokkenheid van actoren bij een pensioenfonds of bij de tweede pijler als instituut, blijkt uit interviews dat de schaal, maar ook de locatie van betekenis is. Een klein pensioenfonds dat is gelokaliseerd in de buurt van de deelnemers, zoals PNO-Media, heeft een grotere herkenbaarheid dan de grote pensioenfondsen. Daarnaast is het waarschijnlijk zo dat met name in de begindagen van een pensioenfonds gevoelens van betrokkenheid bij het fonds te vinden waren. Voor huidige generaties werknemers is het bestaan van een

pensioenvoorziening vaak al zo vanzelfsprekend dat deze gevoelens zijn verwaterd. Vaak wordt pensioen tegenwoordig minder ervaren als een gunst van een werkgever aan een werknemer en veel meer als individueel opgebouwd recht. Mede door de flexibilisering van arbeid en doordat steeds minder mensen hun hele werkzame leven in één bedrijf of bedrijfstak werkzaam zijn, is de band met bedrijf of bedrijfstak minder sterk dan vroeger. Dit roept de vraag op of vandaag de dag een bedrijfsgebonden pensioenvoorziening nog steeds de meest logische vorm zou zijn voor een pensioenvoorziening, of dat betrokkenen de in een pensioenfonds gegenereerde solidariteit liever op een ander niveau zouden willen verwezenlijken. Anderzijds lijkt in de gegeven situatie de gebondenheid aan bedrijf of bedrijfstak geen negatieve gevoelens op te wekken en wegen de voordelen op tegen de nadelen van hetzij een sterkere eerste pijler, hetzij een sterkere derde pijler.

Zoals we al schreven, is *exit* uit een pensioenregeling voor individuele deelnemers praktisch onmogelijk. Tijdens interviews en ook door berichten in de media werd echter steeds duidelijker dat het idee van *exit* wel degelijk een belangrijke rol speelt in de plannen van andere actoren in de tweede pijler, met name de werkgevers. Het kan hierbij gaan om *exit* van onderdelen van een bedrijfstakpensioenfonds, waarbinnen het idee bestaat dat men in een eigen pensioenfonds goedkoper uit zou zijn dan op dit moment. Voorbeelden hiervan zijn beroepsgroepen binnen de ABP-pensioenregeling die door kruissolidariteit ten behoeve van andere beroepsgroepen een relatief hoge premie betalen, alsmede het pensioenfonds voor horeca en catering, waar zich iets vergelijkbaars voordoet, aangezien horeca en catering zich in heel verschillende financiële en demografische omstandigheden bevinden.

Solidariteit in de tweede pijler

Solidariteit, de derde dimensie van sociale cohesie, is de rode draad in bijna iedere discussie over pensioenregelingen in de tweede pijler. In een individualiserende samenleving is men voorzichtig met te ver doorgeschoten solidariteit, solidariteit met mensen die dat in de heersende optiek niet automatisch verdienen, of in situaties waarvan men tegenwoordig van mening is dat dit behoort tot de individuele

verantwoordelijkheid van mensen. Deze vormen van solidariteit kunnen immers het draagvlak voor solidaire maatregelen in het algemeen verkleinen.

Veel aanpassingen en discussies over aanpassingen zijn terug te voeren op de spanning tussen solidariteit en keuzevrijheid. Veranderingen in de samenleving hebben gevolgen voor de manier waarop wordt aangekeken tegen een voorziening als de tweede pijler. Collectieve voorzieningen bieden weinig ruimte voor individuele wensen. Bovendien worden mensen soms automatisch gedwongen mee te betalen aan elementen in een regeling waarvan zij zelf geen gebruik kunnen of willen maken. Om die reden is bijvoorbeeld de keuzevrijheid bij ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen ingevoerd. Veel pensioenfondsen bieden verder mogelijkheden individueel bij te sparen om pensioengaten te dichten of om prepensioen te financieren. Ook verzekeraars in de derde pijler proberen te profiteren van de wens van mensen pensioengaten te dichten. De wetgever heeft enige jaren het extra sparen voor pensioen fiscaal gefaciliteerd door middel van het zogenoemde 'Witteveenkader'. Dit is inmiddels echter weer afgeschaft.

Het recente kabinetsvoorstel prepensioen niet meer collectief te laten opbouwen is een goed voorbeeld van de spanning tussen solidariteit en keuzevrijheid. Enerzijds is het begrijpelijk dat mensen die geen gebruik willen maken van prepensioen daar niet voor hoeven te sparen. Anderzijds is het probleem bij een keuze voor individuele oplossingen dat die meestal duurder zijn dan collectieve oplossingen vanwege de afwezigheid van schaalvoordelen. Ook bestaat al snel de kans dat voor een groep 'slechte risico's' een oplossing onbetaalbaar wordt wanneer die op individuele basis moet worden gefinancierd.

Individualisering en het zoeken naar zelfontplooiing hebben geleid tot grotere participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt: dit proces is echter niet voltooid. De suggestie dat het kostwinnersmodel iets is van het verleden is daardoor overdreven: veeleer lijkt de Nederlandse situatie zo te zijn dat meestal de man in voltijd en de vrouw in deeltijd werkt. Hiermee moet ook in pensioenregelingen rekening worden gehouden. De vraag is echter, net als bij zoveel andere elementen van de pensioenregeling, of dit op collectieve basis moet gebeuren, dan wel of dit de individuele verantwoordelijkheid is van werknemers en hun partners.

In hoofdstuk 3 zagen we dat het belangrijk is er niet op voorhand van uit te gaan dat voor solidariteit slechts draagvlak is wanneer deze instrumenteel is en het eigenbelang dient. Wel leek uit de besproken onderzoeken een beeld te ontstaan dat meer draagvlak is voor solidariteit in die situaties waar het nemen van eigen verantwoordelijkheid niet goed mogelijk is. Ondanks het nog altijd bestaande draagvlak voor collectieve pensioenregelingen zijn ontwikkelingen gaande die de solidariteit in de tweede pijler onder druk zetten. Door vergrijzing bestaat het gevaar dat een te groot beroep zal worden gedaan op de jongere generaties. Dit risico kan slechts ondervangen worden door nu al maatregelen te nemen die het pensioensysteem ook op langere termijn betaalbaar houden. Dit vraagt van de ouderen van nu echter offers. Steeds meer zijn politici en deskundigen in binnen- en buitenland tot de conclusie gekomen dat het noodzakelijk is dat mensen langer doorwerken om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen en de kosten voor pensioenfondsen te beperken. Bijsparen voor prepensioen is in deze optiek niet langer wenselijk. Pensioenregelingen kunnen dus een rol spelen in de arbeidsparticipatie van ouderen door bijvoorbeeld het verhogen van de spilleeftijd. Uit de praktijk blijkt dat het met name de wetgever is die de sociale partners ertoe aanzet dergelijke maatregelen op te nemen in de pensioenregelingen.

Ook op andere terreinen worden maatregelen genomen om de solidariteit in regelingen beperken. Werklozen kunnen bijvoorbeeld nog maar beperkt pensioen opbouwen en recentelijk is besloten dat ook mensen met een WAO-uitkering niet meer een volledig pensioen kunnen opbouwen. Deze maatregelen zijn bedoeld om mensen te stimuleren actief te blijven op de arbeidsmarkt, wat op zichzelf opgevat kan worden als bevorderend voor de sociale cohesie. Hier conflicteren dus twee dimensies van het begrip sociale cohesie met elkaar. Immers, ook de bereidheid van werkenden bij te dragen aan de pensioenvoorziening van werklozen en arbeidsongeschikten kan worden gezien als een uitdrukking van sociale cohesie. Bovendien is tot nu toe niet uit onderzoek gebleken dat steun voor solidariteit met werklozen of arbeidsongeschikten afneemt. Daarnaast staat de solidariteit in de pensioenvoorziening op de tocht omdat werkgevers in het licht van een confrontatie met risico's minder dan voorheen bereid zijn hun aandeel in de risico's te dragen.

Een andere ontwikkeling die de solidariteit aantast en die feitelijk zou kunnen worden omschreven als *exit*, is de tendens dat steeds meer pensioenfondsen openlijk praten over een omslag van een systeem van *defined benefit*-regelingen, eindloon of middelloon, naar een systeem van *defined contribution*, beschikbare premie, waardoor werkgevers minder risico zouden gaan lopen, maar ook een belangrijk deel van de solidariteit tussen deelnemers op de tocht zou komen te staan. Dit dreigement wordt erkend door andere actoren, zoals vakbonden en ouderenorganisaties, en is een belangrijke reden waarom deze actoren water bij de wijn doen in het formuleren van hun eisen.

Tegelijkertijd zijn werkgevers steeds minder bereid de risico's die besloten liggen in een *defined benefit*-regeling te dragen. Dit heeft overigens niet alleen te maken met het slechte beursklimaat, maar ook met de nieuwe boekhoudregels die in 2005 van kracht worden en waarbij verliezen van een pensioenfonds moeten worden meegerekend in het bedrijfsresultaat van de aangesloten onderneming(en).

Participatie, insluiting en uitsluiting in de pensioenregelingen

Wat de laatste dimensie van sociale cohesie betreft, participatie (insluiting en uitsluiting), concentreert het debat zich in de eerste plaats op enerzijds de verplichtstelling van deelname aan de pensioenregeling en anderzijds de mogelijkheden die er (nog steeds) zijn groepen werknemers hiervan uit te sluiten. Hoewel het probleem van uitsluiting mede onder invloed van Europese regelgeving steeds minder wordt, is het nog niet verdwenen. Tevens zijn er nog altijd werkgevers die überhaupt geen pensioenregeling aanbieden aan hun werknemers, hoewel ook hun aantal minder wordt.

Gepensioneerden zonder aanvullend pensioen vinden het vaak moeilijk rond te komen van alleen AOW. Daarnaast zijn er, onder meer door de toegenomen migratie, veel ouderen die geen recht hebben op volledige AOW. Ouderen met een inkomen op of onder het bestaansminimum hebben vaak problemen met participatie in de samenleving. Eenzaamheid is onder ouderen, mede daardoor, een groot probleem. Het is daarom van belang ervoor te zorgen dat zo veel mogelijk mensen een aanvullend

pensioen opbouwen. Het verkleinen van de witte vlek is een manier om dit te bewerkstelligen. Een andere manier is het verlagen van de franchise, zodat ook mensen met een laag inkomen aanvullend pensioen kunnen opbouwen. Het risico van het kleiner worden van de witte vlek is overigens wel dat er in de toekomst steeds makkelijker van uit zal worden gegaan dat ouderen een aanvullend pensioen hebben, waardoor het idee dat een AOW-pensioen voldoende moet zijn om van te leven naar de achtergrond zal verdwijnen.

Kijkend naar participatie binnen een pensioenfonds stelden we vast dat niet alle zeggenschapsvormen even geschikt zijn voor het stimuleren van participatie van deelnemers. In feite is de vorm waarin de meeste pensioenfonds functioneren, de stichting, zelfs een vorm die participatie hindert. Het feit dat de meeste pensioenfonds door de keuze voor de stichtingsvorm (waaraan een gebrek systeem van *checks and balances* inherent is) relatief autocratisch worden bestuurd, versterkt naar onze mening de wens naar een evenwichtiger zeggenschapsverdeling. Sinds de jaren zestig hebben onder invloed van democratiseringstendensen wetsvoorstellen het licht gezien met betrekking tot zeggenschap. Hoewel aan de wens van meer zeggenschap eigenbelang van groepen niet vreemd is, kan de democratiseringstendens ook worden geïnterpreteerd als een uiting van betrokkenheid en een wens te participeren in een instituut als de pensioenvoorziening. In de jaren tachtig ontstond er een verhevigde roep om zeggenschap van gepensioneerden. Een verklaring voor deze verheviging ligt in het feit dat in deze tijd de eerste grote groepen werknemers gebruik gingen maken van hun collectief opgebouwde pensioenen.

Waar deze gepensioneerden riepen om geïnstitutionaliseerde *voice* binnen pensioenfonds, probeerden andere belanghebbenden op geheel andere wijze invloed uit te oefenen. Vrouwen bijvoorbeeld probeerden hun eisen eerder te verwezenlijken door een gang naar de rechter waarbij zij gebruik maakten van Europese regelgeving. Daarnaast zijn er tal van andere instrumenten voor het uiten van onvrede over het functioneren van een pensioenfonds. Het stemmen op een politieke partij waarvan men denkt dat die pensioenbelangen goed zal behartigen, bijvoorbeeld de ouderenpartijen, is een manier om onvrede aan te geven. Ook het deelnemen aan een enquête of vraaggesprek over pensioenen om aan te geven wat de preferenties en klachten zijn is

een manier. Daarnaast en minstens zo belangrijk is de (externe) *voice*, bijvoorbeeld van politici, vakbonden en belangenverenigingen die misschien niet zelf deelnemer zijn in een pensioenfonds, maar wel een mening naar buiten brengen over het functioneren en het belang dat zij hechten aan een goed functionerend pensioenstelsel.

Slagen pensioenfondsen er in ontevredenheid te beperken en een positieve bijdrage te leveren aan sociale cohesie?

Hoewel in theorie verschillende belangentegenstellingen tussen de bij het tweedepijlerpensioen betrokkenen kunnen bestaan en enkele hiervan zich in de praktijk daadwerkelijk hebben voorgedaan, ontstond uit de door ons gevoerde interviews een beeld dat deze tegenstellingen nuanceerde. Belangengroepen zijn zich voldoende bewust van de belangen van anderen. Bovendien realiseren zij zich ook dat een te sterk inzetten op het eigenbelang onwenselijke maatschappelijke gevolgen kan hebben die (indirect) hun weerslag hebben op het eigen pensioen. Respondenten in interviews gaven aan dat in enkele gevallen met name gepensioneerden bij tijd en wijle zich onvoldoende vertegenwoordigd voelen. Zij zijn door de manier waarop in het verleden door besturen met hun belangen is omgegaan hun vertrouwen enigszins verloren. Zoals hiervoor gesteld, manifesteerde zich met name sinds de jaren tachtig de roep om meer zeggenschap van gepensioneerden. Een duidelijke piek deed zich voor ten tijde van de snel oplopende en daarna nog sneller dalende beurskoersen aan het eind van het vorige en het begin van het huidige millennium. Toen is een debat losgebarsten over de kwaliteit en de soliditeit van ons pensioenstelsel en dan in het bijzonder van de tweede pijler. Door verkeerde aannames op het gebied van beleggen is schade ontstaan en heeft het vertrouwen van het publiek een deuk opgelopen. Gepensioneerden zagen hier een nieuwe rechtvaardiging voor hun roep om meer inspraak. Inspraak van gepensioneerden, liefst ook in het bestuur, zou deze vergissingen hebben kunnen voorkomen, zo menen sommigen. In hun optiek is *voice* een manier om de kwaliteit van het functioneren van pensioenfondsen te verhogen. Bovendien achten zij het medezitting nemen in het bestuur door gepensioneerden niet meer dan redelijk. Hun belang bij de wijze waarop pensioengelden worden beheerd en jaarlijks tot uitbetaling komen is immers buitengewoon groot. Gepensioneerden(organisaties) die intern geen voet aan de

grond kregen zochten de pers op; in enkele gevallen procedeerden zij direct of indirect (via een belangenorganisatie of de deelnemersraad) tegen hun eigen pensioenfondsen.

Niet iedereen denkt echter op dezelfde manier over de wenselijkheid gepensioneerden zitting te laten nemen in pensioenfondsbesturen. De laatste jaren heeft een steeds verdergaande professionalisering van pensioenfondsbesturen plaatsgevonden. De eisen die aan bestuurders worden gesteld worden steeds meer gespecificeerd, bijvoorbeeld via richtlijnen van de PVK. Dit is een van de redenen dat een aantal geïnterviewden zegt dat voor zover gepensioneerden al plaats moeten nemen in het bestuur, deze gepensioneerden afgevaardigden moeten zijn van een vakbond, omdat dat een waarborg zou zijn voor kwaliteit. Ook over vakbondsbestuurders bestaat echter het (voor)oordeel dat zij niet voldoende op de hoogte zijn van de technische finesses van de pensioenproblematiek. Met name voor kleine pensioenfondsen is het soms moeilijk competente bestuurders te vinden. De vraag dringt zich soms op of sociale partners überhaupt wel de meest geschikte groepen zijn om het beleid van een pensioenfonds vorm te geven. De invloed van een directie is daarom ook van groot belang. De roep om *voice* van gepensioneerden moet dus gekoppeld worden aan de andere ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de samenstelling van pensioenfondsbesturen.

Niet alle ontwikkelingen in de wereld van de tweede pijler zijn toe te schrijven aan dezelfde actoren. Soms is de overheid een motor, soms juist een rem bij het zoeken naar nieuwe elementen in een regeling. Pensioenfondsen nemen soms het voortouw, maar als vernieuwing geld kost dekken ze vaak terug. Bij de pensioenfondsen moet bovendien bedacht worden dat het in eerste instantie de werkgevers en werknemers zijn die de richting van beleid bepalen. Uit interviews is ons gebleken dat de directies van pensioenfondsen voor zichzelf geen rol weggelegd zien in het inspelen op maatschappelijke transitie. Zij zien zichzelf als uitvoerende instantie. Aard en omvang van de pensioentoezegging zijn de resultanten van overleg tussen sociale partners, waarbij pensioen slechts één onderwerp is, naast onderwerpen als loon, verlof en overwerkvergoeding. Zij beslissen dus niet over zaken als de premiehoogte, de pensioengrondslag, de pensioensoort en de vraag of de regeling een eindloon- of een

middelbaarregeling moet zijn. In een aantal gevallen, met name bij de grote fondsen ABP en PGGM, hebben de fondsen als uitvoeringsinstantie actief meegewerkt aan het ontwikkelen en bedenken van mogelijke aanvullende pensioenproducten. Deze activiteiten werden echter na enige tijd weer teruggedraaid door de wetgever met de Wet taakafbakening. In andere gevallen is het echter toch de pensioenfondsdirectie die de beslissingen van het bestuur stuurt, door sociale partners te confronteren met de financiële consequenties van mogelijke beslissingen. Zo nemen zij wel vaak beslissingen omtrent indexering, toeslagen, acceptatie en uitsluiting van potentiële deelnemers en de samenstelling van eigen organen, zoals het bestuur en de deelnemersraad. Maar zelfs wat deze wettelijke of statutaire taken van het pensioenfonds betreft is de zelfstandige beslissingsruimte soms beperkt, met name bij ondernemingspensioenfonds, waarvan de statuten nogal eens de bepaling bevatten dat het pensioenfonds bepaalde besluiten slechts mag nemen na de goedkeuring van de werkgever, dan wel dat de werkgever een vetorecht heeft ten aanzien van door het pensioenfonds reeds genomen besluiten.

De duidelijkste belangenscheiding lijkt zich voor te doen tussen gepensioneerden enerzijds en sociale partners anderzijds. Gepensioneerden zullen in principe noch in het bestuur, noch in de deelnemersraad een meerderheid vinden voor het eigen standpunt, indien en voor zover dit wezenlijk afwijkt van de wensen van sociale partners. Bij de standpunten die de sociale partners innemen moeten we in het oog houden dat, hoewel zij worden geacht met alle belangengroepen in gelijke mate rekening te houden, in de achterban van de sociale partners bepaalde groepen beter zijn vertegenwoordigd dan anderen. In geval van een overschot van het pensioenfonds is de kans daarom groot dat gepensioneerden die de ingegane pensioenen daarmee willen verhogen zullen worden weggestemd door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers indien die meer heil zien in een verlaging van de pensioenpremie. Zo gepensioneerden derhalve al vertegenwoordigd zouden zijn binnen het pensioenfonds, is hun zeggenschap beperkt. Dit neemt niet weg dat het in overeenstemming is met democratische beginselen indien de binnen het pensioenfonds met zeggenschap toegeruste personen een afspiegeling vormen van de verschillende belangengroepen. Het is, gezien de recente ontwikkelingen en bij de huidige stand van zaken in wetgeving en rechtspraak, niet ver gezocht te verwachten dat in de nabije toekomst belangentegenstellingen tussen sociale partners

(zowel buiten als binnen het pensioenfonds) en gepensioneerden nog regelmatig aan de oppervlakte zullen komen. Wat in ieder geval duidelijk is geworden, is dat voor veel beslissingen een formeel toetsingskader zal moeten worden ontwikkeld. Wanneer er duidelijke richtlijnen zijn over wat er moet gebeuren in tijden van overschotten of tekorten, dan is er minder ruimte voor ad hoc-beslissingen en zal het wantrouwen van groepen ten opzichte van elkaar afnemen.

Ondanks alle veranderingen van de laatste jaren lijkt er nog steeds voldoende draagvlak te bestaan voor het instituut tweede pijler. Hoewel het soms lang duurt aanpassingen in pensioenregelingen doorgevoerd te krijgen waarover al langer maatschappelijke consensus lijkt te bestaan, zijn de fondsen in veel gevallen, nu eens eigener beweging, dan weer op aansporen van anderen, bereid en in staat gebleken tot het aanpassen van regelingen aan de eisen van een veranderende samenleving. Door een steeds grotere diversiteit in levensstijlen en derhalve in pensioenpreferenties zal het echter steeds moeilijker zijn in de toekomst iedereen tevreden te houden. Vooralsnog, zolang de discrepantie tussen wat de pijler wel biedt en wat de doorsnee deelnemer van een fonds verlangt niet veel groter wordt dan zij nu is, lijkt de toekomst van de tweede pijler nog verzekerd. Ondanks alle veranderingen en toegenomen individualisering, bestaat nog steeds steun voor elementen van solidariteit in de regelingen en voor het collectieve karakter dat daarvoor noodzakelijk is. Paradoxaal genoeg is het dus vrijwel volledig ontbreken van mogelijkheden tot *exit* hier eerder een voorwaarde voor dit draagvlak, dan een belemmering.

LITERATUUR (Volgt)

RECHTSPRAAK

HOF VAN JUSTITIE VAN DE EG

HvJEG 8 april 1976, *Jur.* 1976, 455
HvJEG 13 mei 1986, *Jur.* 1986, 1607
HvJEG 17 mei 1990, *Jur.* 1990, I, 1889, *NJ* 1992, 436
HvJEG 28 september 1994, *Jur.* I, 4583
HvJEG 21 september 1999, *NJ* 2000, 233

HOGE RAAD

HR 13 maart 1935, *B.* 5806 en 5807
HR 21 januari 1955, *NJ* 1959, 43
HR 4 december 1992, *NJ* 1993, 271
HR 25 november 1995, *NJ* 1995, 323
HR 26 juni 1998, *JAR* 1998/199
HR 20 april 2001, nr. C/99/210
HR 30 januari 2004, *JAR* 2004/68

ONDERNEMINGSKAMER

OK 27 september 2001, *PJ* 2001, 99
OK 9 juli 2002, nr. 87/2002 OK, *PJ* 2002/97

RECHTBANK

Rb. Arnhem 16 april 2004, zaaknummer 110894/KG ZA 04-156.