

's-Gravenhage, 2 mei 2000

Inleiding

Hierbij bied ik u het rapport aan betreffende het onderzoek *Aanvullende pensioenen: toekomstige uitkeringen en Emancipatie Effect Rapportage*. Dit onderzoek is uitgevoerd door CentER Applied Research in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Doel is inzicht te krijgen in de hoogte van de toekomstige aanvullende pensioenen in zijn algemeenheid, en meer specifiek in verschillen in de hoogte van pensioenen tussen mannen en vrouwen. Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van realistische simulaties ten aanzien van individuele arbeidspatronen, aantallen gewerkte jaren alsmede mogelijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt waarbij gewerkt is met een drietal scenario's. De verkregen informatie kan worden gebruikt in het kader van de discussie over de wenselijke eigenschappen van het Nederlandse aanvullende pensioenstelsel. Daarnaast wordt met het onderzoek voldaan aan de in reactie op de Kamervragen van de leden Schimmel en Kalsbeek (1997, nr. 2979800530) toegezegde Emancipatie Effect Rapportage op het terrein van de aanvullende pensioenen.

Het rapport constateert, op grond van prognoses, dat het aanvullend pensioen voor de jongere generaties aanzienlijk beter is dan voor de oudere generaties. Gemiddeld zal het aanvullend pensioen voor de geboortegeneratie 1970 naar verwachting met zo'n 11 procentpunt stijgen ten opzichte van de generatie uit 1930, hoewel het totale pensioenresultaat (AOW plus aanvullend pensioen) vaak niet het beoogde resultaat in termen van het eind- of middelloon zal evenaren. Voorts constateert het rapport grote verschillen tussen mannen en vrouwen. Verschillen in arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen is hierbij een belangrijke factor, evenals de ontwikkeling van de witte vlek (de witte vlek is het aandeel van het totaal aantal werknemers dat niet onder een pensioenregeling valt) en de hoogte van de franchise. Daarnaast lijkt er volgens de onderzoekers sprake van indirecte discriminatie van vrouwen, o.a. omdat vrouwen oververtegenwoordigd zijn in de minder goede regelingen of meer last hebben van uitsluitingsgronden en toetredingsdrempels, onder andere leeftijddrempels. De algemene conclusie van het rapport is dat de meest voor de hand liggende weg om op korte termijn de positie van vrouwen te verbeteren, het verbieden van uitsluitingsgronden en toetredingsbarrières in pensioenregelingen is. Het kabinet constateert dat deze conclusie een ondersteuning biedt van het door het kabinet voorgenomen beleid. Voorts kunnen de resultaten van het rapport van belang zijn voor discussies over de toekomst van pensioenen, met name ook voor sociale partners.

Hierna zal ik namens het kabinet de door de onderzoekers getrokken conclusies zoals vermeld op pagina 15 e.v. van het rapport van commentaar voorzien.

Kabinetsreactie op de conclusies van het rapport

Het onderzoek wijst uit dat er een stijgende lijn zit in de hoogte van het opgebouwde pensioen (conclusie 1). Bij ongewijzigd beleid (het bestendigingsscenario, waarbij individuele arbeidspatronen gelijk verondersteld worden) zal de generatie 1970 gemiddeld een aanvullend pensioen (exclusief AOW) van bijna 29% van het eindloon realiseren. Voor de generatie 1930 zal dit liggen op zo'n 18% gemiddeld.

Gezien de lange periode van opbouw die nodig is voor het bereiken van een bepaald pensioen-niveau is dit voor het kabinet geen verrassing: pensioenregelingen zijn immers grotendeels tot stand gekomen na de Tweede Wereldoorlog waardoor oudere generaties nooit de maximale opbouwperiode konden volmaken. Bovendien hebben in deze periode de arbeidsvoorwaarden, waaronder pensioenen, een enorme ontwikkeling doorgemaakt die eveneens een positief effect zal hebben op het pensioenresultaat. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat deze positieve lijn in de toekomst nog verder zal kunnen worden doorgezet, mede door actief kabinetsbeleid ten aanzien van de witte vlek.

De onderzoekers wijzen er namelijk op (conclusie 2) dat de gemiddelde hoogte van het aanvullend pensioen in belangrijke mate wordt bepaald door de ontwikkeling van de witte vlek. In een scenario waarin de arbeidsmarkt verder flexibiliseert (het flexibiliseringsscenario) en dientengevolge de witte vlek toeneemt (omdat non-reguliere banen over het algemeen gepaard gaan met het ontbreken van aanvullende pensioenvoorzieningen), zal het gemiddeld pensioenresultaat lager uitkomen dan in het bestendigingsscenario. Wanneer echter actief beleid gevoerd wordt ten aanzien van de witte vlek door de toegangsdrempels te slechten en de minimumleeftijdsgrens te verwijderen, zal het gemiddelde pensioenresultaat volgens de onderzoekers met zo'n 7% stijgen.

Deze berekeningen zijn een ondersteuning van het reeds voorgenomen kabinetsbeleid ten aanzien van de witte vlek. Naar aanleiding van het onderzoeksrapport inzake de witte vlek uit 1996 heeft het kabinet aangekondigd een wettelijke regeling te treffen voor het wegnemen van toetredingsdrempels en het hanteren van een toetredingsleeftijd (Kamerstukken II 1997/98, 25 694, nr. 1). Daarbij wordt gedacht aan een regeling waarbij ondernemingen die een pensioenregeling hebben, deze moeten openstellen voor allen die werkzaam zijn in de onderneming. Het kabinet zal een uitwerking van dit voornemen presenteren in de adviesaanvraag aan de SER betreffende de nieuwe Pensioenwet (PSW tweede fase). Voorts is in het Convenant inzake de arbeidspensioenen zoals overeengekomen tussen het kabinet en de Stichting van de Arbeid op 9 december 1997 (publicatienummer 12/97), onder verwijzing naar het kabinetsstandpunt inzake de witte vlek, een beroep op werkgevers en werknemers gedaan toetredingsdrempels te slechten. Overigens zal het algemene beleid gericht op het stimuleren van de arbeidsparticipatie het gemiddelde pensioenresultaat verder kunnen doen stijgen.

Voorts constateren de onderzoekers in de conclusies 4 en 5 dat er sprake lijkt van een teleurstellend gemiddeld pensioenresultaat, gegeven het streven van de meeste pensioenregelingen naar een totaal pensioenresultaat van 70% eindloon of middelloon. Deze constatering is in eerste instantie van belang voor de sociale partners: zij zijn immers primair verantwoordelijk voor de aanvullende pensioenen, niet de overheid. Wel kunnen bij de gepresenteerde cijfers een aantal nuanceringen aangebracht worden. Het gaat om gemiddelde cijfers waarbij periodes waarin mensen, vooral vrouwen, de arbeidsmarkt geheel of gedeeltelijk verlaten, het gemiddelde naar beneden halen. Dat geldt ook voor periodes waarin mensen als zelfstandige werken, hoewel verwacht mag worden dat zelfstandigen zelf voorzien in een pensioenvoorziening. Wanneer de gemiddelden uitgesplitst worden blijkt een substantieel deel van de werkenden wel een pensioenresultaat te halen van 70% van het eindloon. Bovendien is het van belang te beseffen dat de berekeningen nog geen rekening houden met voorgenomen beleid, zoals beleid ten aanzien van de witte vlek en pensioenopbouw bij verlof (zie verderop).

In de conclusies 3, 6, 7 en 8 stellen de onderzoekers vast dat er een aanzienlijk verschil is in de hoogte van het aanvullend pensioen van mannen en vrouwen, waarbij de laatsten in het nadeel zijn. Dit is in alle drie de doorberekende scenario's het geval en vindt met name zijn oorzaak in de lagere arbeidsparticipatie van vrouwen. In het combinatie-scenario, waarbij verondersteld is dat mannen en vrouwen evenveel werken, is het verschil dan ook het kleinst. Daarnaast worden vrouwen relatief vaker geconfronteerd met ontbrekende pensioenvoorzieningen dan mannen. Niet alleen omdat ze vaker bij een werkgever werken die geen pensioenvoorziening heeft, maar ook doordat uitsluitingsgronden en toetredingsbelemmeringen vaker vrouwen treffen. In die zin constateert het rapport dat er sprake is van indirecte discriminatie.

Het rapport toont evenwel aan dat het eerlijker verdelen van betaalde arbeid over mannen en vrouwen (het combinatie-scenario) en het terugdringen van uitsluitingsgronden en toetredingsleeftijd in het kader van de witte vlek een sterk positief zal effect hebben op het verkleinen van het verschil in pensioenresultaat van mannen en vrouwen (conclusies 9,10 en 11). Vrouwen blijken immers het meeste last te hebben van het nadelige effect van ontbrekende pensioenvoorzieningen en uitsluitingsgronden en toetredingsbelemmeringen. Zoals vastgesteld heeft het kabinet ten aanzien van het terugdringen van uitsluitingsgronden en leeftijdsdrempels reeds beleidsvoornemens gemaakt. Daarnaast blijkt uit conclusie 12 van het rapport dat een verlaging van de franchise, zoals door het kabinet voorgestaan, het verschil in pensioenresultaat tussen mannen en vrouwen zal verkleinen. Het kabinet heeft op 13 december 1999 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1999/2000, 25 694, nr. 7) een notitie over franchises in pensioenregelingen gezonden. In de notitie geeft het kabinet aan dat vanuit algemeen maatschappelijke uitgangspunten een franchise om en nabij het niveau van het wettelijke minimumloon het meest wenselijk zou zijn. De uiteindelijke vaststelling van de hoogte van de franchise is een verantwoordelijkheid van sociale partners, zij het dat sociale partners met het kabinet een convenant over modernisering van pensioenen hebben gesloten waar verlaging van franchises een onderdeel van is. Wanneer de franchise verlaagd wordt, zal dit voor iedereen tot een verbetering van het pensioenresultaat leiden, maar met name voor vrouwen. Gegeven bovenstaande beleidsdoelstellingen zal de mogelijke indirecte discriminatie van vrouwen grotendeels verdwijnen. Alleen het feit dat vrouwen vaker werken in bedrijven die in het geheel geen pensioenregeling kennen zal overblijven als grond voor indirecte discriminatie. Echter, ook dit deel van de witte vlek wil het kabinet bestrijden. Hierover zijn in het pensioenconvenant met de Stichting van de Arbeid afspraken gemaakt.

De onderzoekers bevelen in conclusie 13 aan meer aandacht te besteden aan de mogelijkheid van pensioenopbouw tijdens zorgverlof. Extra opbouw kan het probleem van gebrekkige indexering van slapersrechten (gekoppeld aan de indexering van ingegane pensioenen) of ontbrekende opbouw in verband met werkloosheid, studie, etc. mede oplossen. Ook het kabinet vindt het wenselijk dat de mogelijkheid voor vrijwillige voortzetting bij verlof verbeterd wordt. Niet alleen om het nemen van verlof aantrekkelijker te maken, maar tevens om te voorkomen dat er hiaten in de pensioenopbouw komen (Kamerstukken II 1998/99, 26 447, nr. 1).

Volgens het onderzoek (conclusies 14, 15 en 16) kan een omzetting van een eindloon- in een middelloonstelsel een relatief positieve bijdrage leveren aan het pensioenresultaat van vrouwen. Wel is het volgens de onderzoekers twijfelachtig of een overgang van een eindloon- naar een middelloonstelsel leidt tot een substantiële kostenbesparing. Er kan ook

worden gedacht aan andere oplossingen zoals het beperken van het meenemen van extra loon-stijgingen in eindloonregelingen.

In de Pensioennota van 1991 heeft het kabinet een zekere voorkeur voor middelloon-regelingen uitgesproken, hoewel de keuze voor pensioen-systematiek de verantwoordelijkheid van sociale partners is en blijft. In het pensioenconvenant uit 1997 *Convenant inzake arbeidspensioenen* zijn ook geen afspraken gemaakt over de pensioensystematieken, wel over de mate van kostenbeheersing die sociale partners betrachten bij het moderniseren van hun pensioenregeling. Overgang van eindloon naar middelloon is daarbij een van de mogelijkheden om kosten te beheersen, maar niet de enige.

Het rapport eindigt met een algemene conclusie (nr. 17), waarin vastgesteld wordt dat de meest voor de hand liggende weg om op korte termijn de pensioenpositie van vrouwen te verbeteren en het gemiddelde pensioenresultaat te verbeteren, het verbieden van uitsluitingsgronden en toetredingsbarrières in pensioenregelingen is. Het kabinet kan zich geheel vinden in deze algemene conclusie en beschouwt die als een belangrijke steun ten aanzien van het voorgenomen beleid. Tevens biedt het rapport een ondersteuning ten aanzien van het streven de economische zelfstandigheid en de arbeidsparticipatie van vrouwen te verbeteren.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. F. Hoogervorst

Bijlage(n) niet elektronisch beschikbaar