

GELIJKE BEHANDELING VAN
MANNEN EN VROUWEN
IN HET PENSIOENSTELSEL

MR. B. MADLENER

Gelijke behandeling van
mannen en vrouwen in het
pensioenstelsel

Geschriften van de Vereniging voor Arbeidsrecht
Nr. 9

Gelijke behandeling voor mannen en vrouwen in het pensioenstelsel

Preadvies

Mr. B. Madlener

Samsom H.D. Tjeenk Willink Alphen aan den Rijn 1984

CIP

SBN 90 14 03439 3

Copyright © 1984 Vereniging voor Arbeidsrecht

Behoudens de in of krachtens de auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder de voorafgaande toestemming van Samsom H.D. Tjeenk Willink, gevestigd te Alphen aan den Rijn, die daartoe door de auteursrechthebbende met uitsluiting van ieder ander is gemachtigd.

Ten Geleide

Het bestuur van de Vereniging voor Arbeidsrecht heeft tot zijn genoegen Mr. B. Madlener, onderdirecteur sociale zaken van Nationale Nederlanden NV, bereid gevonden een preadvies te verzorgen over de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het pensioenstelsel. Hij heeft dit preadvies op persoonlijke titel geschreven.

Het preadvies zal worden besproken in een vergadering van de vereniging, te houden op donderdag 29 november 1984.

Nijmegen, juni 1984

De voorzitter,
Mr P.A.L.M. van der Velden

INHOUD

Ten Geleide

1	Inleiding	9
2	De Algemene ouderdomswet	12
2.1	De werkingssfeer van de AOW	12
2.2	De pensioenopbouw	13
2.3	De financiering en de premieheffing	14
2.4	De positie van de gehuwde vrouw in de AOW	16
3	De aanvullende pensioenvoorziening	18
3.1	Algemeen	18
3.2	Kenmerken van aanvullende pensioenvoorzieningen	19
3.3	Eindloonsystemen	21
3.4	AOW-afhankelijkheid	23
3.5	Dienstjaren en levensjaren	24
4	Samenloop van AOW en aanvullend pensioen	25
4.1	Algemene opmerkingen	25
4.2	De inbouwmethode	26
4.3	De franchisemethode	27
4.4	Artikel 60 A AOW	27
4.5	Conclusies	29

5	De betekenis van de derde richtlijn	30
5.1	De doelstelling van de derde richtlijn	30
5.2	Het begrip discriminatie	31
5.3	Verdergaande maatschappelijke ontwikkelingen	33
5.4	Verzelfstandiging, individualisering en gelijke behandeling	34
5.5	Waar schiet de AOW tekort?	35
6	De gevolgen van de derde richtlijn voor de AOW	37
6.1	De adviesaanvraag aan de SER en de ER	37
6.1.1	Alternatieven aan de uitkeringskant	38
6.1.2	De voorstellen ten aanzien van de premieheffing	40
6.2	Het advies van de SER	41
6.2.1	Uitkeringssystemen	43
6.2.2	Premieheffing volgens de SER	45
6.3	Het advies van de Emancipatieraad	46
6.4	Het wetsvoorstel van de regering	47
7	De gevolgen van de nieuwe AOW voor de aanvullende pensioenvoorziening	50
7.1	Voor gehuwden ontstaan er problemen	50
7.2	Is wederzijdse toerekening een alternatief?	51
7.3	De concept zesde richtlijn	53
7.4	Uitstel van de beslissing	55
8	Slotbeschouwing en conclusies	57
8.1	Het nieuwe AOW-pensioen voor gehuwden	57
8.2	De toeslagregeling	60
8.3	De toetsing van de premieheffing	63
8.4	De overgangsbepalingen	64
	Noten	65

1 INLEIDING

Op 19 december 1978 heeft de Raad van de Europese Gemeenschappen een richtlijn uitgevaardigd betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid.¹

In artikel 8 van deze derde richtlijn wordt aan de lidstaten van de EG een termijn van zes jaar gegeven om de sociale zekerheidswetgeving aan te passen aan de voorschriften vervat in de richtlijn.

Voor ons land betekent dit dat uiterlijk in december 1984 een tweetal sociale zekerheidswetten gewijzigd zal moeten worden. Het gaat daarbij om de Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV) en om de Algemene Ouderdomswet (AOW). De WWV zal aangepast moeten worden, omdat op grond van deze wet gehuwde vrouwen slechts aanspraak kunnen maken op een uitkering wanneer zij zijn aan te merken als kostwinner. Voor gehuwde mannen geldt deze kostwinnerseis niet. De AOW zal aangepast moeten worden, omdat op grond van deze wet gehuwde vrouwen zowel bij de toekenning van het recht op pensioen als bij de premieheffing op een ongelijke wijze worden behandeld ten opzichte van (gehuwde) mannen en ongehuwde vrouwen.

Voorals is de wijziging van de AOW is van groot belang. In de eerste plaats omdat deze wet voor alle ingezetenen van ons land geldt en daarmee een zeer groot werkingsgebied kent. In de tweede plaats is het niveau van de AOW-pensioenen van een dergelijke omvang dat voor velen het AOW-pensioen de enige – dan wel de hoofdvoorziening – voor de ouderdom vormt.

Daarnaast is het zo, dat het systeem van aanvullende pensioenen voor werknemers in het particuliere bedrijf en voor de werknemers in dienst van de overheid voor het merendeel der gevallen gebaseerd is op het gegeven dat de pensioengerechtigde tevens aanspraak kan maken op een AOW-pensioen. Wijzigingen in de AOW zullen indirect derhalve ook gevolgen hebben voor de aanvullende pensioenvoorziening.

Inmiddels heeft de Europese Commissie een nieuwe stap gezet in de richting van een volledige gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Op 5 mei 1983 heeft de Europese Commissie bij de Raad van Ministers een voorstel ingediend voor een richtlijn betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de beroepsregelingen van de sociale zekerheid.² Over het getal waarmee deze nieuwe concept-richtlijn moet worden aangegeleid bestaat wat onduidelijkheid. Wanneer men alleen die richtlijnen in de telling betreft die de gelijke behandeling van mannen en vrouwen regelen is het de vierde richtlijn.

Telt men alle richtlijnen die betrekking hebben op gelijke behandeling binnen het arbeidsproces, dan is het de zesde richtlijn. Na de derde richtlijn zijn namelijk nog uitgevaardigd een richtlijn inzake gelijke behandeling van deeltijdwerkers en voltijdwerkers en een richtlijn inzake de gelijke behandeling van tijdelijke werknemers. In het vervolg zal de door de EG-commissie gehanteerde telling worden gevolgd en zal steeds gesproken worden over de zesde richtlijn.

Op 17 juli 1983 heeft staatsecretaris L. de Graaf over dit voorstel advies gevraagd aan de Sociaal Economische Raad (SER). Zoals uit de titel van deze concept-richtlijn al blijkt, is hier geen sprake van een geleidelijke invoering. Op grond van artikel 8 van de concept-richtlijn zullen vóór 1 januari 1986 bepalingen in de beroepsregelingen die in strijd zijn met het beginsel van gelijke behandeling moeten worden herzien. Uit de gebezigde definities kan zonder meer afgeleid worden dat de aanvullende pensioenvoorzieningen onder de werkingssfeer van de zesde richtlijn vallen en per die datum ook zullen moeten zijn aangepast.

Het stelsel van pensioenvoorzieningen in ons land is een vrij gecompliceerd geheel. Voor velen is het een materie die niet tot de dagelijkse praktijk behoort. Om inzicht te geven in de actuele problematiek moet men toch een beeld hebben van de huidige situatie. Daarom zal in de volgende hoofdstukken eerst het huidige pensioenstelsel beschreven worden. Achtereenvolgens zullen de AOW en de aanvullende pensioenvoorziening gezien worden. Daarna zal aandacht besteed worden aan de samenloop van het AOW-pensioen met het aanvullend pensioen. Na dit meer beschrijvende gedeelte zal worden nagegaan welke consequenties de derde EG-richtlijn en de concept zesde EG-richtlijn zullen hebben voor het stelsel van pensioenvoorzieningen. Tot slot zal gezien worden of de thans in discussie zijnde voorstellen met betrekking tot aanpassing van de AOW voldoen aan de EG-richtlijn.

Bij deze opzet past een tweetal opmerkingen. In de eerste plaats dat de opzet zich beperkt tot de ouderdomspensioenen. De derde richtlijn heeft geen betrekking op sociale zekerheidsprestaties aan nagelaten betrekkingen. De Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) behoeft dus niet te worden aangepast. Zolang de sociale zekerheidsregeling ten aanzien van nagelaten betrekkingen nog geen gelijke behandeling kent, worden ook de beroepsregelingen op dit punt uitgezonderd in de concept zesde richtlijn. In de tweede plaats kan opgemerkt worden dat dit preadvies vóór 1 juni 1984 geschreven is. Op dat moment waren al wel de adviezen van de SER en van de Emancipatieraad bekend, maar de wetsvoorstellen nog niet. Gezien de tijd die ligt tussen het schrijven van dit preadvies en de bespreking daarvan, is het zeer aannemelijk dat dan de inhoud van wettelijke voorstellen wel bekend zal zijn. Mogelijk is dan ook dat sommige vragen die in dit preadvies opgeworpen worden al beantwoord zijn.

2.1 De werkingssfeer van de AOW

De Algemene Ouderdomswet (AOW)³ is per 1 januari 1957 in werking getreden. Het was de eerste sociale zekerheidswet die zich uitstreckte tot alle ingezetenen van ons land. Andere sociale zekerheidswetten beperkten zich tot werknemers of via een loongrens tot een deel van de werknemers. De gedachte dat de sociale zekerheid zich niet langer zou moeten beperken tot werknemers was afkomstig van de Staatscommissie Van Rhijn. Deze commissie was bij haar studie naar de toekomstige structuur van de sociale zekerheid sterk beïnvloed door de ontwikkelingen in Groot-Brittannië. Onder leiding van Lord Beveridge was daar een ingrijpende herziening van het stelsel van sociale zekerheid doorgevoerd. Vooral ten aanzien van de belangrijkste risico's, zoals ouderdom, overlijden van de kostwinner, arbeidsongeschiktheid en ten aanzien van de kinderbijslagregeling, zag men geen redenen meer de werkingssfeer te beperken tot werknemers of een deel daarvan.

Op grond van de AOW zijn dan ook alle ingezetenen van ons land in de leeftijd van 15 tot 65 jaar verplicht verzekerd. Ook niet-ingezetenen van ons land die op grond van arbeid in loondienst hier onder de loonbelasting vallen zijn verplicht verzekerd. Omgekeerd zijn degenen die ingezetene zijn maar die werken in het buitenland of die een buitenlandse sociale zekerheidsuitkering ontvangen, niet verplicht verzekerd. Op deze hoofdregels bestaan allerlei uitzonderingen. Via een speciaal Koninklijk Besluit⁴ is er een bijzonder gecompliceerd stelsel van uitbreiding en beperking van de verplichte verzekering tot stand gebracht. Daarnaast zijn op grond van verdragen ook allerlei groepen niet-ingezetenen onder de werkingssfeer van de AOW gebracht of wel-ingezetenen van die werkingssfeer uitgezonderd.

Behalve in een verplichte verzekering voorziet de AOW ook in de mogelijkheid van vrijwillige verzekering. Deze mogelijkheid, die in

principe in de wet geregeld is, is eerst in 1961 door de uitvaardiging van een speciaal Koninklijk Besluit effectief geworden.⁵

Op grond van deze bepalingen kan men bij het beëindigen van het ingezetenschap de AOW—verzekering op vrijwillige basis voortzetten. Ook kan men bij aanvang van de verplichte verzekering reeds verstreken jaren alsnog inkopen via een vrijwillige premiebetaling. Sedert 1 januari 1972 is er een koppeling aangebracht tussen de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting van de AOW-verzekering en de mogelijkheid van vrijwillige voortzetting van de AAW-verzekering.

2.2 De pensioenopbouw

In de periode van 50 jaar die ligt tussen het begin en het einde van de verplichte verzekering bouwt men het AOW-pensioen op. Als uniforme ingangsdatum voor het AOW-pensioen geldt de eerste dag van de maand waarin de 65-jarige leeftijd bereikt wordt.

Zolang de AOW nog geen 50 jaar van kracht is, en dat is pas in 2007 het geval, gelden er speciale overgangsmaatregelen. Op grond van deze overgangsmaatregelen kunnen diegenen die bij de invoering van de AOW al 15 jaar of ouder waren, toch een volledig AOW-pensioen ontvangen.

Het verzekerd zijn geldt binnen een huwelijk zowel voor de man als voor de vrouw. Dat is van belang omdat bij de vaststelling van de hoogte van het AOW-pensioen zowel de tijdvakken van verzekering van de man als die van de vrouw een rol spelen. Voor ieder jaar dat één van beiden niet verzekerd is geweest, wordt een korting toegepast van 1% op het AOW-pensioen voor een gehuwde man. (Overigens wordt voor het vaststellen van de korting de vrouw geacht even oud te zijn als de man). Tevens is het verzekerd zijn van de gehuwde vrouw van belang, omdat na het overlijden van haar man aan haar, als zij 65 jaar of ouder is, op grond van een niet van haar echtgenoot afgeleide aanspraak, een ongehuwdenpensioen kan worden toegekend.

Voor alleenstaanden bedraagt de korting voor niet-verzekerde tijdvakken 2% van het ongehuwdenpensioen per niet-verzekerd jaar.

De hoogte van het AOW-pensioen is niet afhankelijk van het activiteitsinkomen of van de betaalde premie. Inclusief de vakantie-uitkering bedraagt thans het AOW-pensioen voor gehuwde mannen f 19.734,36 per jaar en voor ongehuwde mannen en vrouwen⁶ f 13.760,64 per jaar. Wanneer na toekenning van het AOW-pensioen twee ongehuwde be-

jaarden gaan trouwen, brengt dat geen wijziging in hun ongehuwdenpensioen. Samen ontvangen zij tweemaal het ongehuwdenpensioen en dat is 140% van wat een echtpaar ontvangt.

2.3 De financiering en de premieheffing

Voor de financiering van de AOW is gekozen voor de zogenaamde omslagfinanciering. Dit houdt in dat de lasten, verbonden aan de AOW over enig jaar in datzelfde jaar, worden omgeslagen over de premiebetalers. Fondsvorming – individueel of collectief – zoals bij een kapitaal-dekkingsstelsel vindt bij omslagfinanciering niet plaats. Alleen om het tijdsverschil tussen het ontvangen van de premie en het uitbetalen van de pensioenen te kunnen overbruggen, is enige liquiditeitsvorming nodig. In het systeem van de premievaststelling voor de AOW is vastgelegd dat de premie zou moeten worden gebaseerd op te verwachten gemiddelde lasten over de komende vijf jaar. Door dit voorschrift, dat in de praktijk genegeerd wordt, heeft de wetgever destijds willen voorkomen dat de premie van jaar tot jaar sterk zou kunnen fluctueren.

Een voordeel van omslagfinanciering is dat premiebetaling en uitkeringsrecht niet behoeven te corresponderen. Bij de invoering van de AOW werd het daardoor mogelijk meteen te beginnen met het toekennen van een volledig AOW-pensioen. Ook dus aan diegenen die nooit verzekerd (konden) zijn geweest. Daarnaast maakte de omslagfinanciering het ook mogelijk om de hoogte van de AOW-pensioenen te koppelen aan de ontwikkeling van de lonen in ons land. Aanvankelijk gebeurde dat via een koppeling aan de index van de regelingslonen. In 1969 heeft de Stichting van de Arbeid in samenhang met de start van een studie naar de mogelijkheid een voor alle werknemers geldende aanvullende pensioenvoorziening tot stand te brengen, geadviseerd de AOW-pensioenen structureel te verhogen tot het niveau van het netto-minimumloon. Vanaf 1970 is die koppeling in fasen op informele wijze tot stand gebracht. Nadat in 1974 het niveau van het netto-minimumloon bereikt was is de informele koppeling in stand gebleven tot 1 januari 1980. Per die datum is de koppeling wettelijk vastgelegd.⁷ Via wat in de wandeling de netto-koppeling genoemd wordt, volgt het netto AOW-pensioen voor een gehuwde man de ontwikkeling van het netto-minimumloon. Voor het vaststellen van het AOW-pensioen wordt dat nettobedrag teruggerekend tot een bruto pensioen. Om u een indruk te geven van de wijze waarop dit plaats vindt wordt in tabel 1 aangegeven

hoe per 1 januari 1984 de maandbedragen tot stand zijn gekomen.

	minimumloon	AOW gehuwde man
bruto per maand	f 1.987,70	f 1.554,05
premie ZFW	– 96,40	– 37,15
premie ZW/WW	– 82,48	–
premie WAO	– 2,82	–
premie AOW/AWW	– 259,60	–
loonbelasting	– 99,50	– 70,—
netto per maand	f 1.446,90	f 1.446,90

Tabel 1. Werking van het koppelingsmechanisme

Het AOW-pensioen voor een ongehuwde bedraagt 70% van het netto-minimumloon. Dit netto-bedrag wordt op gelijke wijze omgerekend tot een bruto AOW-pensioen.

Overigens kunnen de werkelijke uitkomsten er geheel anders uitzien. Wie naast zijn of haar AOW-pensioen nog een (klein) aanvullend pensioen heeft zal door de progressie in de belasting en vooral door de snel stijgende premie voor de ZFW weinig overhouden van dat pensioentje. Er zijn zelfs speciale maatregelen nodig geweest om te voorkomen dat hele kleine aanvullende pensioenen helemaal teniet gingen en zelfs tot een lager netto-inkomen leidden dan voor degenen die alleen AOW ontvingen.

Wanneer een verzekerde een eigen inkomen heeft moet hierover premie AOW betaald worden. Heeft men, omdat men geen eigen inkomen heeft gehad, nimmer premie betaald, dan staat dat het recht op AOW-pensioen niet in de weg. Daaruit volgt, dat de AOW niet een feitelijke loon- of inkomensderiving dekt, maar ook een potentiële inkomensderiving. Heeft een verzekerde wel een eigen inkomen maar blijft hij zoals de wet dat noemt, schuldig-nalatig de premie te betalen, dan wordt voor ieder jaar dat geen premie is voldaan een korting toegepast op het AOW-pensioen. Ook hier bedraagt de korting voor een echtpaar 1% per persoon per jaar van het gehuwdenpensioen en voor een ongehuwde 2% per jaar van het ongehuwdenpensioen.

De premie voor de AOW wordt vastgesteld in een voor iedereen gelijk percentage van het inkomen. Aan het inkomen waarover premie wordt geheven is een maximum verbonden. Voor 1984 bedraagt dat maximum f 62.850,—. Over het inkomen boven deze grens behoeft geen premie betaald te worden. Voor degenen die onder de werking

van de loonbelasting vallen, moet de inhoudingsplichtige naast de verschuldigde loonbelasting ook de premie AOW inhouden en afdragen. Voor de overige inkomenstrekkers wordt de premie via het opleggen van een premie-aanslag door de belastingdienst geïnd. Is via de inhouding op het loon meer dan de maximaal verschuldigde premie voldaan, dan wordt het te veel betaalde ook weer via een aanslag gerestitueerd.

2.4 De positie van de gehuwde vrouw in de AOW

Binnen het huidige systeem van de AOW wordt ten aanzien van de verzekeringsplicht geen onderscheid gemaakt tussen (gehuwde) mannen en (gehuwde) vrouwen. Anders is dat ten aanzien van de uitkeringskant en de premieheffing.

Op dit moment heeft de gehuwde vrouw anders dan gehuwde mannen en ongehuwde mannen en vrouwen, geen eigen recht op AOW-pensioen bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Het recht op AOW-pensioen van een gehuwde vrouw wordt gerealiseerd door onafhankelijk van haar leeftijd, aan haar echtgenoot bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd een gehuwdenpensioen toe te kennen. Op deze hoofdregel bestaan een aantal uitzonderingen en wel:

- wanneer een vrouw duurzaam gescheiden leeft of van tafel en bed gescheiden is kan zij aanspraak maken op een ongehuwdenpensioen wanneer zij 65 jaar wordt;
- wanneer de echtgenoot nooit verzekerd is geweest ingevolge de AOW krijgt de gehuwde vrouw indien zij en haar echtgenoot beiden 65 jaar of ouder zijn een ongehuwdenpensioen;
- wanneer de gehuwde vrouw ouder is dan haar echtgenoot en deze door ziekte of gebreken niet in staat is een bepaald bedrag aan inkomen te verwerven, heeft de vrouw recht op een gehuwdenpensioen. (Sedert de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering (AAW) is dit een vrijwel loze bepaling geworden).

In alle andere gevallen heeft de gehuwde vrouw dus geen eigen aanspraak op AOW-pensioen. Wel kan zij als daar zwaarwegende argumenten voor bestaan, de Raad van Arbeid vragen om de helft van het aan haar echtgenoot toegekende pensioen aan haar uit te betalen.

In samenhang met het feit dat de gehuwde vrouw over het algemeen gesproken geen zelfstandig recht heeft op een AOW-pensioen is bij de premieheffing de regeling zo, dat het premieplichtig inkomen van de

vrouw aan haar echtgenoot wordt toegerekend. Daardoor is de gehuwde man ook premieplichtig over het door zijn echtgenote genoten inkomen. Het maximum inkomen waarover premie verschuldigd is is dan van toepassing op het gezamenlijke inkomen. Een echtpaar waarvan beide partners een inkomen verwerven betaalt derhalve op dit moment net zoveel AOW-premie als een ongehuwde of een alleenverdiener met een zelfde bruto-inkomen.

Wanneer door inhouding op het loon een echtpaar samen meer heeft betaald dan de maximumpremie kan, ongeacht de vraag door wiens inkomen de overschrijding van het maximum heeft plaats gevonden, restitutie van de te veel betaalde premie alleen plaats vinden aan de man. Ook in die gevallen waarin de vrouw de enige is geweest die daadwerkelijk premie AOW heeft betaald (bijvoorbeeld in gevallen waarbij de man omdat hij ambtenaar is niet zelf premie AOW heeft betaald).

Conclusie kan dus zijn dat op twee punten, namelijk de toekenning van pensioenrechten en de wijze van premieheffing gehuwde vrouwen anders behandeld worden door de AOW dan mannen en ongehuwde vrouwen. Op deze punten zal de AOW op grond van de derde richtlijn derhalve aangepast moeten worden.

3 DE AANVULLENDE PENSIOENVOORZIENING

3.1 Algemeen

De aanvullende pensioenvoorziening voor werknemers vormt een bont geheel. Omdat op dit moment een inhoudelijke wetgeving ontbreekt, bestaat er een veelheid van regelingen en zijn de onderlinge verschillen erg groot. De pensioenregelingen berusten met uitzondering van die voor het overheidspersoneel, op privaatrechtelijk gesloten overeenkomsten. Deze overeenkomsten kunnen gebaseerd zijn op de tussen werkgever en werknemer gesloten arbeidsovereenkomst of op collectieve arbeidsovereenkomsten. Veelal zijn zij vastgelegd in afzonderlijke pensioenovereenkomsten of pensioenregelingen. In een aantal gevallen kan een voor een bedrijfstak of voor een deel daarvan getroffen pensioenregeling, op verzoek van de bij die regeling betrokken sociale partners, verplicht worden gesteld op grond van de Wet betreffende de verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (Wet Bpf).⁸ Ook een collectieve arbeidsovereenkomst kan overigens een verplichting tot het toezeggen van een pensioen opleggen, maar toch geldt in het algemeen dat er voor een werkgever geen verplichting bestaat pensioen toe te zeggen.⁹

Voor het overheidspersoneel en de daarmee gelijkgestelde werknemers is de pensioenvoorziening (vaak in combinatie met een invaliditeitspensioen) wettelijk geregeld in de Algemene Burgerlijke Pensioenwet en enkele afzonderlijke wetten voor speciale categorieën zoals het spoorwegpersoneel en de beroepsmilitairen.¹⁰

Onder de werkingssfeer van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet vallen plusminus 900.000 deelnemers. Uit het verslag van de Verzekeringskamer over 1982 blijkt dat er thans 80 bedrijfspensioenfonds zijn die hun werking uitstrekken over een gehele bedrijfstak of een deel daarvan. Van die 80 bedrijfspensioenfonds zijn er 63 waarvan de deelname aan de pensioenregeling op grond van de Wet Bpf verplicht

is gesteld. Naast de bedrijfspensioenfondsen bestaan er nog ongeveer 1.000 ondernemingspensioenfondsen terwijl 18.000 à 20.000 collectieve pensioenregelingen bij particuliere verzekeringsmaatschappijen zijn ondergebracht.

3.2 Kenmerken van aanvullende pensioenvoorzieningen

Wanneer we een algemeen beeld willen schetsen van de aanvullende pensioenvoorzieningen voor werknemers dan kan dat slechts door een aantal hoofdpunten te vergelijken en toe te lichten. In principe zijn er een viertal typen pensioenregelingen te onderscheiden. Het gaat dan om:

- regelingen met vaste bedragen;
- beschikbare premieregelingen;
- gemiddeld-salarisregelingen;
- eindloonregelingen.

Een regeling met vaste bedragen is een pensioenregeling waarin of een vast pensioenbedrag wordt toegezegd onafhankelijk van de diensttijd, of een regeling waarbij per dienstjaar een bepaald, nominaal bedrag aan pensioen wordt toegezegd. In dat laatste geval bouwt men geleidelijk een pensioen op, bestaande uit een reeks elkaar opvolgende toezeggingen. Het eerste systeem komt nog maar zelden voor en dan nog meestal in de vorm van een zogenaamd directiepensioen. Bij de tweede soort regelingen is het pensioen niet afgeleid van het salaris of van een aan het salaris gerelateerde pensioengrondslag. In het verleden kwam dit type pensioenregeling vrij veel voor. Om de loonontwikkeling toch enigermate te volgen werden er vaak extra koopsommen gestort om de bestaande pensioenaanspraak extra te verhogen. Deze regelingen zijn in de loop der tijd voor een groot deel vervangen door eindloonachtige pensioenregelingen.

Wordt bij een regeling met vaste bedragen de uitkomst toegezegd en de financiering daarbij aangepast, bij een schikbaar premiesysteem is dat juist andersom. Bij een dergelijke regeling staat niet de uitkomst centraal, maar de kosten die men wil maken voor een pensioenvoorziening. Per werknemer of per eenheid loon wordt een bedrag aan geld beschikbaar gesteld waarmee een op het individu afgestemd pensioen wordt gekocht. Afhankelijk van de leeftijd, het geslacht en de burgerlijke staat van de werknemer kan de aanspraak op pensioen verschillen.

Dit type pensioentoezegging treft men nog maar zelden aan. Alleen in situaties waarin de werkgever in feite geen pensioenuitkomst kan toezeggen (omdat hij bijvoorbeeld geen zekerheid heeft over de toekomstige financieringsmogelijkheden) treft men ze nog wel aan. Overigens zou zo'n pensioentoezegging uitstekend passen in de moderne opvattingen over het te voeren sociaal beleid binnen een onderneming. Vaak wordt namelijk gesteld dat de uniforme regeling van de arbeidsvoorwaarden eigenlijk een achterhaalde zaak zou zijn. Mondige werknemers zouden in staat gesteld moeten worden binnen zekere grenzen zelf hun arbeidsvoorwaarden te bepalen. In een dergelijk 'cafeteria-systeem' zou voor iedere werknemer een bedrag aan pensioenpremie beschikbaar gesteld moeten worden. Welke pensioenaanspraak hij of zij daarvoor zou willen kopen (bijvoorbeeld alleen ouderdomspensioen of ook een weduwenpensioen) zou ter vrije keuze zijn evenals bijvoorbeeld de ingangsdatum van het pensioen. Of een dergelijk systeem in de praktijk te verwezenlijken zou zijn is overigens de vraag. Vooral uitvoeringstechnisch zitten er nogal wat haken en ogen aan. Daarbij moet bedacht worden dat het bij pensioenvoorzieningen altijd gaat om lange-termijn voorzieningen. De opbouw van pensioen heeft plaats over een lange periode, terwijl ook de gemiddelde uitkeringsduur vrij lang is. Wil men recht doen aan dit aspect dan is een weloverwogen en consistent beleid voorwaarde. Ad-hoc beslissingen of het maken van steeds wisselende keuzen kan uiteindelijk desastreuze gevolgen hebben voor de pensioengerechtigde zelf, maar ook voor de pensioenregeling als zodanig. Daarmee zal men ook bij het beoordelen van een dergelijk 'cafeteria-systeem' rekening moeten houden.

Overigens heeft een beschikbaar premiesysteem net als een vaste bedragenregeling het bezwaar dat de pensioenuitkomst niet in relatie staat tot het eigen activiteitsinkomen. Ook kan met de loonontwikkeling en de inflatie geen rekening gehouden worden, anders dan door het beschikbaar stellen van extra gelden om meer pensioen in te kopen.

Een gemiddelde salarisregeling is een pensioenregeling waarbij per deelnamejaar een bepaald percentage van het loon over dat jaar (en de nog resterende jaren tot aan de pensionering) aan pensioen wordt toegezegd. Wanneer sprake is van loonsverhogingen, zal per jaar de toezegging toenemen. Met reeds verstreken jaren wordt echter geen rekening gehouden. Met andere woorden, de back-service ontbreekt. Wanneer mede door het ontbreken van inflatie en carrière het salaris een stabiel beeld vertoont, is dit een redelijk pensioensysteem. Het pensioen is dan een afspiegeling van het gemiddelde inkomen dat men

in zijn actieve periode heeft gehad. In het verleden kwam dit soort pensioenregelingen dan ook veelvuldig voor. De in het verleden sterk toegenomen inflatie heeft er toe geleid dat men van dit pensioensysteem steeds meer is overgegaan op een eindloonsysteem.

Voordeel van een gemiddeld-salarissysteem is dat de financiering beter voorspelbaar is en bovendien minder geld vraagt. Omdat alleen toekomstige jaren in de toezegging betrokken worden zijn de lasten veel lager dan in een eindloonsysteem. Dat heeft er mede toe geleid dat veel werkgevers die opzagen tegen de financiële verplichtingen die een eindloonregeling nu eenmaal met zich kan brengen, op ad-hoc basis back-service koopsommen zijn gaan storten. Dit gebeurde dan indien en voor zover de bedrijfsresultaten dat toelieten. De formele pensioenregeling bleef ongewijzigd, maar de uitkomst benaderde in de praktijk geheel of gedeeltelijk de pensioentoezegging op het niveau van een eindloonregeling. Zulke regelingen – waarbij de extra back-service stortingen natuurlijk wel in een onvoorwaardelijke toezegging werden omgezet – noemt men in het pensioenjargon streefregelingen. Het streven verwijst dan naar de bedoeling het eindloonsysteem te bereiken.

In een eindloonregeling wordt de pensioentoezegging gerelateerd aan het laatste activiteitsinkomen. Dat maakt het nodig dat bij iedere pensioengrondslagverhoging niet alleen de toekomstige jaren moeten worden meegenomen maar ook alle reeds verstreken deelnemersjaren. Bij iemand die de volle deelnametijd binnen één en dezelfde regeling heeft doorgebracht betekent dit dat – afgezien van eventuele nuances in het begrip eindloon waarover later meer – het pensioen betrekking heeft op alle loonsverhogingen uit inflatie of carrière. Dat maakt eindloonregelingen tot een kostbare aangelegenheid. Daarbij geldt dat vooral werknemers met een lange deelnametijd veel pensioenkosten kunnen veroorzaken bij een loonsverhoging. Vooral in die regelingen waarbij de kosten over een grote collectiviteit kunnen worden omgeslagen kan het verleidelijk zijn vlak voor pensionering nog een salarisverhoging te geven. Een dergelijke verhoging kan immers flink doorwerken in het pensioen. Mede om dit soort pensioenpromoties te voorkomen wordt veelal niet echt een strikt eindloonsysteem gevolgd.

3.3 Eindloonsystemen

Onder een strikt-eindloonsysteem verstaat men een pensioenregeling waarbij voor de berekening van de pensioengrondslag uit wordt gegaan

van het allerlaatste activiteitsinkomen (bijvoorbeeld het salaris over de maand voorafgaande aan de ingang van het ouderdomspensioen). Daarnaast kent men ook gemitigeerde eindloonsystemen. Die zijn er in veel variaties. In de pensioenregeling voor het overheidspersoneel wordt het pensioen bijvoorbeeld gebaseerd op het gemiddelde ambtelijke inkomen over de voorafgaande twee kalenderjaren. Deze middelsom zoals deze pensioengrondslag in de ABP-wet genoemd wordt, volgt tot de datum van pensionering de ambtenarentrend. In feite worden in dit systeem dus alleen individuele salarisverhogingen buiten het pensioen gehouden. Veel regelingen in het particuliere bedrijfsleven matigen verder en hanteren een ongecorrigeerd gemiddeld salaris over de laatste twee of zelfs wel vijf jaar. In weer andere regelingen wordt vanaf een bepaalde leeftijd alleen nog maar de algemene loonontwikkeling gevolgd en wordt dus iedere carrièreverhoging na de grensleeftijd buiten het pensioen gehouden.

Het verst in dit opzicht gaat het zogenaamde standaard-eindloonsysteem. Dit systeem is door de regering blijkens de Nota Dales/De Graaf¹¹ gekozen als eindloonsysteem voor de toekomstige pensioenplichtwet voor werknemers. Bij een standaard-eindloonsysteem wordt bij iedere verhoging van de pensioengrondslag voor de toekomstige jaren de eigen loonontwikkeling gevolgd. Voor de reeds verstreken jaren echter wordt de bestaande pensioenaanspraak niet aangepast aan de hand van de eigen loonontwikkeling maar aan de hand van een of andere index. Met andere woorden, de back-service wordt gestandaardiseerd. In een dergelijk systeem kan de pensioenuitkomst sterk afwijken van dat eigen activiteitsinkomen. Naarmate die loonontwikkeling vooral op latere leeftijd afwijkt van de gekozen index kan de uitkomst (negatief zowel als positief) in meer of mindere mate afwijken van het activiteitsinkomen.

Overigens dient men bij alle aan het inkomen gerelateerde pensioenvoorzieningen te bedenken dat het eindloonsysteem en de opbouwregeling op zich natuurlijk van groot belang zijn, maar dat minstens van even groot belang is welke loonbestanddelen voor het pensioen meetellen. De regeling mag op vorengenoemde onderdelen nog zo fraai ogen, als belangrijke delen van het inkomen (bijvoorbeeld provisie, regelmatig genoten gratificaties, tantièmes of winstuitkeringen) niet meetellen, kan het pensioen een geheel vertekend beeld te zien geven ten opzichte van het activiteitsinkomen.

3.4 AOW-afhankelijkheid

Aanvullende pensioenvoorzieningen kunnen ook onderscheiden worden naar de vraag of rekening gehouden wordt met het feit dat de pensioengerechtigden ook aanspraak hebben op een AOW-pensioen. Daarbij kunnen drie situaties worden onderscheiden:¹²

- a het aanvullend pensioen is geheel onafhankelijk van het AOW-pensioen;
- b het aanvullend pensioen is alleen in de toekomst afhankelijk van het AOW-pensioen;
- c het aanvullend pensioen is voor verleden en toekomst afhankelijk van het AOW-pensioen.

Vooraf bij vaste bedragen regelingen en beschikbare premieregelingen wordt geen rekening gehouden met het AOW-pensioen. Dit geldt onder meer voor de pensioenregeling van het Bedrijfspensioenfonds voor de Bouwnijverheid. Op grond van die regeling wordt het aanvullend pensioen berekend als een vast bedrag dat wordt opgebouwd gedurende de deelnameperiode. Een pensioenregeling die een dergelijk AOW-onafhankelijk systeem volgt geldt voor ongeveer 800.000 werknemers. Alhoewel er geen rechtstreekse relatie bestaat tussen het AOW-pensioen en het aanvullend pensioen is die relatie indirect wel aanwezig. Bij het bepalen van de uitkomst van de pensioenformule (deelname x opbouwbedrag per jaar) wordt uiteraard gekeken naar de combinatie van AOW-pensioen en aanvullend pensioen. In sommige bedrijfstakken met een laag loonpeil kan daardoor ook met een bescheiden opbouw-pensioen toch een zeer aanvaardbaar totaal pensioeninkomen opgebouwd worden. Overigens kennen ook de beroepspensioenfondsen voor medici het zogenaamde opbouwsysteem met vaste bedragen.

Bij beide andere vormen van pensioenregelingen wordt wel rekening gehouden met de aanspraak op AOW-pensioen. Voor ongeveer 500.000 werknemers geldt een pensioenregeling waarin wijzigingen in het AOW-pensioen alleen voor de toekomstige jaren van belang zijn. Het gaat daarbij om pensioenregelingen die geen back-service kennen, dus de eerder beschreven gemiddelde-salarisregelingen. Wanneer de eigen loonontwikkeling en de ontwikkeling van het AOW-pensioen geen gelijke tred houden, kan dit afwijkende pensioen-uitkomsten te zien geven.

Bij de laatste categorie pensioenvoorzieningen waarbij dus zowel ten aanzien van de back-service als ten aanzien van de toekomstige

jaren rekening wordt gehouden met de AOW is de situatie duidelijk. Iedere wijziging van de AOW-pensioenen heeft invloed op de hoogte van de aanvullende pensioenen. Een dergelijke AOW-afhankelijkheid geldt voor het overgrote deel van de pensioenvoorzieningen in ons land. Gezien het onderwerp van dit preadvies zullen wij in de volgende hoofdstukken verder ingaan op AOW-afhankelijke pensioenregelingen.

3.5 Dienstjaren en levensjaren

Naast de hiervoor genoemde aspecten waarin pensioenvoorzieningen kunnen verschillen is er nog een belangrijk verschil. Dat is namelijk de wijze waarop rekening gehouden wordt met een wisseling van pensioenregeling tijdens de actieve periode. In principe bestaan daarbij twee verschillende systemen.

In het eerste systeem wordt de verantwoordelijkheid gelegd bij de 'oude' pensioenregeling. Door middel van indexatie wordt de opgebouwde pensioenaanspraak op peil gehouden. Men spreekt dan ook van een dienstjaren systeem met indexatie.

In het tweede systeem wordt de verantwoordelijkheid voor het op peil houden van het totale pensioen gelegd bij de nieuwe pensioenregeling. Bij iedere pensioengrondslagverhoging wordt in dat systeem gehandeld of de werknemer al vanaf diens vijftiende, deelnemer was. Met andere woorden, over die verhoging van de pensioengrondslag ontvangt men een volledig pensioen. Dit noemt men het levensjarenbeginsel.

4 SAMENLOOP VAN AOW EN AANVULLEND PENSIOEN

4.1 Algemene opmerkingen

Pensioenregelingen voor werknemers zijn al zeer oud. Al in het Nederland van 1845 kende de Hollandse IJzeren Spoorweg Maatschappij een pensioenregeling voor zijn werknemers. Toen dan ook in de vijftiger jaren van deze eeuw de AOW tot stand werd gebracht, rees de vraag of pensioenfondsen en werkgevers die een pensioentoezegging hadden gedaan aan hun werknemers, na de invoering van de AOW met die nieuwe regeling rekening mochten houden of niet. Onder de werkingsfeer van de directe voorganger van de AOW, de Noodwet Ouderdomsvoorziening, speelde die vraag niet. Op grond van deze Wet werd het eigen (pensioen)inkomen, indien dat onder een bepaalde grens bleef, tot die grens aangevuld. Het eigen inkomen ging altijd vóór. De AOW zou in die situatie een volledige ommekeer brengen. Iedere ingezetene van ons land die aan de gestelde voorwaarden voldeed, zou onafhankelijk van zijn of haar inkomen, recht krijgen op AOW-pensioen. Dat was een fenomeen waarmee pensioenfondsen en werkgevers bij het bepalen van de materiële inhoud van hun pensioentoezeggingen geen rekening hadden kunnen houden. Daarom werd dan ook in de AOW de mogelijkheid opgenomen om rekening te mogen houden met de samenloop van AOW en aanvullend pensioen via de zogenaamde inbouwmethode. In een latere fase heeft men in de praktijk vooral ten aanzien van eindloonregelingen een andere methode ontwikkeld. Deze buitenwettelijke methode, de franchise, leidt ertoe dat met omzeiling van de in de AOW opgenomen beperkingen, volledig rekening kan worden gehouden met het AOW-pensioen. Op beide methoden zal kort worden ingegaan.

4.2 De inbouwmethodiek

De wetgever heeft bij het in de AOW opnemen van samenloopbepalingen in feite gedacht aan twee, los van elkaar staande, pensioenen. In artikel 60 van de AOW waarin deze voorschriften zijn opgenomen, wordt dan ook gesproken over de wijze waarop het AOW-pensioen mag worden afgetrokken van het uit te keren pensioen op grond van de eigen regeling. Vooral de woorden 'uit te keren pensioen' zijn daarbij van belang. Deze woorden veronderstellen een situatie waarbij in de aanvullende pensioenregeling met betrekking tot de opbouw van het pensioen op zich niets wijzigt. Alleen als volgens de bestaande methodiek het ouderdomspensioen is uitgerekend, wordt via een aftrekbeoordeling een deel van het AOW-pensioen afgetrokken.

Alhoewel de wetgever de redelijkheid van een aftrekbeoordeling heeft ingezien, werd kennelijk toch een volledige aftrek ook niet aanvaardbaar geacht, mede omdat de AOW een opbouwperiode kent van 50 jaar en de aanvullende pensioenvoorzieningen over het algemeen in 40 jaar worden opgebouwd. Daarom bepaalt artikel 60 dat maximaal 4/5 gedeelte van het AOW-pensioen in de aftrekbeoordeling mag worden betrokken. Voorts beperkt artikel 60 de aftrekmogelijkheid nog op een andere manier. Verhogingen van de AOW-pensioenen op grond van (thans) de netto-netto koppeling mogen na ingang van het aanvullend ouderdomspensioen niet meer worden afgetrokken (of ingebouwd). Structurele verhogingen van de AOW-pensioenen mogen op grond van artikel 60 wel ingebouwd worden, ook na ingang van het ouderdomspensioen.

Tijdens de actieve periode mogen zowel structurele verhogingen als verhogingen op grond van de netto-netto koppeling worden ingebouwd (tot maximaal 80% dus). Overigens kan aan pensioenregelingen die gelijkwaardig zijn aan die op grond van de ABP-wet, van het verbod om ook na ingang van het pensioen niet-structurele verhogingen te mogen inbouwen (tot maximaal 80%) ontheffing worden verleend. Voorwaarde is dan wel dat ook het aanvullend pensioen welvaartsvast moet zijn.

Een pensioenregeling die de inbouwmethodiek volgt, levert derhalve een pensioenuitkomst op bestaande uit het reglementair vastgestelde pensioen plus minimaal 20% van het AOW-pensioen. De ABP-wet volgt deze methodiek, zodat bij volledige diensttijd een ambtenaar 70% van het ambtelijk inkomen ontvangt als eigen pensioen plus 20% van het AOW-pensioen.¹³ Afhankelijk van het inkomen van de ambtenaar

kan het bruto totaal pensioeninkomen daarbij de 100% benaderen of zelfs overschrijden.

4.3 De franchisemethodiek

Juist bij eindloonregelingen – en dan vooral weer de strikte eindloonregelingen – had men moeite met de wijze waarop in artikel 60 AOW de samenloop geregeld is. Het feit dat altijd minimaal 20% van het AOW-pensioen buiten beschouwing moest blijven verstoorde de pensioenuitkomsten. Vandaar dat gezocht is naar een methodiek om de in dat artikel opgenomen beperkingen te omzeilen. Die methodiek is gevonden in de hantering van een franchise. Bij het werken met een franchise wordt al bij de opbouw van het pensioen rekening gehouden met het AOW-pensioen. Daarbij wordt niet het AOW-pensioen ingebouwd in het eigen pensioen, maar wordt het pensioengevend salaris verlaagd omdat tevens recht bestaat op AOW-pensioen. Als voorbeeld zullen we een beeld schetsen van de meest gehanteerde systematiek.¹⁴

Uitgangspunt daarbij is een pensioenregeling die inclusief het AOW-pensioen een einduitkomst te zien geeft van 70% van het laatst genoten inkomen. In een dergelijke pensioenregeling wordt in 40 jaar tijd (dus 1,75% per jaar) dat einddoel bereikt. Omdat de AOW al voor een deel van het pensioen zorgt, wordt het pensioengevende salaris met $100/70 \times$ het AOW-pensioen verlaagd. Pas boven dat bedrag aan inkomen ($\pm f$ 28.200,—) wordt aanvullend pensioen opgebouwd.

Deze methodiek die niet in strijd is met de letter van artikel 60 AOW, maar wellicht wel in strijd is met de geest van dat artikel, wordt in de meerderheid van de pensioenregelingen toegepast. Overigens treft men ook op dit punt een grote variatie aan. Er zijn ook regelingen die alleen met het AOW-pensioen als zodanig rekening houden (een lagere franchise dus) er zijn er ook die met 100/80 werken. Ook zijn er franchises gebaseerd op het minimumloon.

Ook voor de franchisemethodiek geldt dat met wijzigingen in de AOW-pensioenen na ingang van het pensioen geen rekening meer mag worden gehouden.

4.4 Artikel 60 A AOW

Artikel 60 van de AOW laat toe dat structurele verhogingen van het

AOW-pensioen voor maximaal 80% worden ingebouwd in het aanvullend pensioen. Deze mogelijkheid bestaat zowel ten aanzien van de pensioenaanspraak van actieve deelnemers in de pensioenregeling, als ten aanzien van de reeds ingegane pensioenen. Bij pensioenregelingen die werken met een franchise kan de volledige structurele verhoging worden verwerkt in de franchise ten aanzien van actieve deelnemers. Ten aanzien van reeds ingegane reglementaire pensioenen kan men met wijzigingen van de AOW-pensioenen geen rekening meer houden. Vaak is het echter zo, dat op ingegane pensioenen op vrijwillige basis toeslagen worden verleend. Binnen het toeslagenbeleid kan men dan wel weer rekening houden met de AOW-ontwikkeling.

Het gevolg van deze situatie was dat, toen in 1965 de AOW-pensioenen éénmalig structureel werden verhoogd tot een sociaal minimum, deze structurele verhoging voor het grootste deel verwerkt werd in de bestaande pensioenen. De pensioengerechtigden zelf bemerkten niet veel van de structurele verhoging van hun AOW-pensioen. Toen dan ook in 1969 binnen de Stichting van de Arbeid overeenstemming werd bereikt over een gefaseerde verhoging van de netto AOW-pensioenen tot het niveau van het netto-minimumloon, vroegen de centrale werknemersorganisaties om aanvullende maatregelen. Zij wilden een zodanige uitbreiding van de in artikel 60 opgenomen bepalingen dat voorkomen zou worden dat deze structurele verhoging opnieuw voor het grootste deel ten goede zou komen aan de pensioenfondsen en werkgevers in plaats van aan de gepensioneerden. Deze uitbreiding van de samenloopregeling is te vinden in het per 1 januari 1970 van kracht geworden artikel 60 A.¹⁵ Op grond van dat artikel mag in een pensioentoezegging op generlei wijze rekening worden gehouden met de sedert 1 januari 1970 gegeven structurele verhogingen van de AOW-pensioenen. Ook de trendmatige aanpassing van dat structurele deel moet buiten beschouwing blijven. Door de omschrijving opgenomen in artikel 60 A 'op generlei wijze' is de werkingsfeer van dit artikel uitgebreider dan die van artikel 60 AOW. Ook de franchiseregelingen vallen nu onder de werkingsfeer van artikel 60 A. Dat heeft tot gevolg dat zowel bij inbouwregelingen als bij franchiseregelingen niet meer het volledige AOW-pensioen als uitgangspunt gebruikt mag worden. Per 1 januari 1970 mocht van het gehuwdenpensioen van f 5.683,— per jaar een bedrag van f 324,— per jaar als structureel deel op grond van artikel 60 A niet in aanmerking komen bij inbouw of franchise. Per 1 januari 1984 was dat bij een AOW-pensioen van f 19.734,36 per jaar al f 3.874,76 per jaar.

Artikel 60 A opent de mogelijkheid dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, na raadpleging van de SER, vrijstelling kan verlenen van het verbod de structurele verhogingen te betrekken bij inbouw of franchise. De pensioenregeling moet dan wel aan een aantal kwaliteitsvereisten voldoen. In de afgelopen jaren heeft een groot aantal pensioenregelingen (met $\pm 1,5$ miljoen deelnemers) deze vrijstelling verkregen. De overheidspensioenregelingen hebben automatisch deze vrijstelling gekregen.

Deze vrijstelling die dan in het algemeen geldt voor de betere pensioenregelingen heeft, naar is gebleken, ook zijn bezwaren voor de pensioenregeling zelf. Toen per 1 januari 1984 de bruto AOW-pensioenen in het kader van de bezuinigingen werden verlaagd, werd daarbij tevens bepaald dat die bruto-verlaging alleen betrekking had op het structurele deel van het AOW-pensioen. Dat structurele deel daalde van f 4.034,40 voor een gehuwde tot f 3.874,76. Pensioenregelingen met vrijstelling van artikel 60 A moesten derhalve voor hun actieve deelnemers deze daling van het inbouw- of franchisebedrag opvangen. Pensioenregelingen zonder vrijstelling (slechtere regelingen mag men aanemen) merkten van de daling van de AOW-pensioenen niets.

4.5 Conclusies

Conclusie van dit hoofdstuk kan zijn dat vrijwel in alle pensioenregelingen rekening wordt gehouden met de aanspraak op AOW-pensioen. In een aantal gevallen is die relatie met het AOW-pensioen niet in het pensioenreglement te vinden, maar is impliciet rekening gehouden met de AOW. Wijzigingen in de AOW hebben voor die regelingen dan ook geen rechtstreekse gevolgen. Wel kunnen die wijzigingen, voor de bij de regeling betrokken sociale partners, aanleiding vormen de materiële inhoud van de regeling opnieuw te bezien.

In de grote meerderheid van de pensioenregelingen ligt de relatie met de AOW wel reglementair vast. Dat kan via de inbouwmethodiek dan wel via het franchisesysteem het geval zijn. Daarbij kan via artikel 60 A een deel van het AOW-pensioen buiten beschouwing blijven. Bij vrijstelling van dat artikel behoeft dat niet het geval te zijn. Bij deze pensioenregelingen heeft een wijziging van de AOW rechtstreeks en automatisch consequenties voor de hoogte van het eigen aanvullend pensioen. In een volgend hoofdstuk zal daarop nader worden ingegaan.

5.1 De doelstelling van de derde richtlijn

In artikel 119 van het Verdrag van Rome wordt voorgeschreven dat de lidstaten verplicht zijn het beginsel van gelijke beloning voor mannen en vrouwen bij gelijke arbeid te bevorderen en te handhaven. Alhoewel dit artikel naar zijn letterlijke tekst genomen uitsluitend betrekking heeft op gelijke beloning, wordt het mede onder invloed van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie zo uitgelegd, dat het uitdrukking is van een sociaal grondrecht op non-discriminatie naar geslacht.

De algemene bepaling uit het Verdrag van Rome is in een aantal, de lidstaten bindende, richtlijnen uitgewerkt. In de eerste richtlijn is het beginsel van gelijk loon bij gelijke arbeid uitgewerkt. Via de Wet gelijk loon (WGL)¹⁶ zijn die voorschriften in de Nederlandse wetgeving opgenomen.

In de tweede richtlijn is bepaald dat bij de toetreding tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding, de promotiekansen en bij de arbeidsvoorwaarden, het beginsel van gelijke behandeling moet worden gehanteerd. Deze richtlijn is via de Wet gelijke behandeling (WGB)¹⁷ in het Burgerlijk Wetboek opgenomen. Ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden is daarbij overigens uitdrukkelijk bepaald, dat pensioenvoorzieningen nog niet vallen onder de voorschriften van artikel 1637ij BW.

De derde richtlijn wil nu het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ook invoeren op bepaalde terreinen van de sociale zekerheid. Het gaat daarbij om de wettelijke regelingen die bescherming bieden tegen de volgende eventualiteiten: ziekte en invaliditeit, werkloosheid, arbeidsongevallen, beroepsziekten en ouderdom.

Het beginsel van gelijke behandeling wordt omschreven in artikel 4 van de richtlijn en houdt in dat iedere vorm van discriminatie op grond van geslacht, hetzij direct, hetzij indirect door verwijzing naar met name

echtelijke staat of gezinssituatie, is uitgesloten in het bijzonder met betrekking tot:

- de werkingssfeer van de regelingen, alsmede de voorwaarden inzake toelating tot de regelingen;
- de verplichting tot premiebetaling en de premieberekening;
- de berekening van de prestaties (uitkeringen), waaronder begrepen verhogingen verschuldigd uit hoofde van de echtgenoot en voor ten laste komende personen, alsmede de voorwaarden inzake duur en behoud van het recht op de prestaties.

In deze omschrijving is een aantal begrippen verwerkt die een nadere toelichting behoeven. Het gaat daarbij om het begrip discriminatie en om de begrippen directe en indirecte discriminatie.

5.2 Het begrip discriminatie

Alhoewel vrijwel iedereen wel een notie heeft wat onder dit begrip verstaan moet worden, ontbreekt toch een eenduidig begrip. In de richtlijnen wordt ook geen juridische definitie van dit begrip gegeven. In de Memorie van Toelichting op de WGB wordt discriminatie aangemerkt als een onderscheid dat gemaakt wordt, en dat verband houdt met het geslacht van een persoon. Govers¹⁸ heeft een genuanceerde definitie gegeven en omschrijft discriminatie als: ‘Ongelijke behandeling van vrouw en man door middel van een onverbrekkelijk aan de sexe verbonden criterium indien zij, gezien vanuit de doeleinden van die behandeling, in gelijke of vergelijkbare situaties verkeren.’

In deze definitie is rekening gehouden met de mogelijkheid dat discriminatie zowel positief als negatief kan zijn en met het feit dat er vanuit de doelstelling van de betreffende regeling, een objectief gerechtvaardigde aanleiding kan zijn tot ongelijke behandeling. Zwangerschaps- en bevallingsverlof bijvoorbeeld kunnen alleen aan vrouwen gegeven worden. Daarom is op dit onderdeel een ongelijke behandeling van man en vrouw te rechtvaardigen. Overigens geeft de richtlijn ook aan in welke gevallen ongelijke behandeling (eventueel tijdelijk) nog is toegelaten.

Is het begrip discriminatie dus op relatief eenvoudige wijze te omschrijven, moeilijker ligt dat ten aanzien van de begrippen directe en indirecte discriminatie. De toelichting op de WGB omschrijft directe

of onmiddellijke discriminatie als een onderscheid dat rechtstreeks verband houdt met het geslacht van de persoon. Indirect of middellijk onderscheid is aan de orde wanneer verwezen wordt naar een bepaalde hoedanigheid, die op zich zelf geen enkel verband houdt met het geslacht van een persoon, maar die in de toepassingspraktijk in het bijzonder personen van een bepaald geslacht blijkt te treffen. Een voorbeeld waarbij hieraan gedacht kan worden, is het hanteren van een kostwinnerscriterium. Een dergelijk criterium kan volkomen sexe-neutraal omschreven worden, zodat het niet zoals bijvoorbeeld het kostwinnersbegrip in de WWV valt onder het begrip directe discriminatie. Bij de toepassing van het sexe-neutrale begrip kostwinner kan echter blijken dat vrijwel alleen gehuwde vrouwen daardoor getroffen worden. Leidt dat nu tot de constatering dat er dus sprake is van indirecte discriminatie? Wat de toepassing van de tweede richtlijn (WGB) betreft meent de regering van wel. Maar bij de WGB ging het om situaties van alles of niets. Wel of niet aangenomen worden voor een functie bijvoorbeeld. In de derde richtlijn gaat het niet alleen om rechtscheppende voorwaarden. Onder het derde gedachtenstreepje van de omschrijving van artikel 4 wordt immers ook gesproken over 'verhogingen uit hoofde van de echtgenoot en voor ten laste komende personen'. Verhogingen van een uitkering aan degenen die gezinslasten hebben worden dus in principe voor mogelijk gehouden. Wel dienen zij natuurlijk sexe-neutraal geformuleerd te zijn. Maar wat nu indien in de praktijk toch vooral mannen in aanmerking blijken te komen en vrouwen vrijwel nooit? In een tussentijds verslag¹⁹ met betrekking tot de toepassing van de derde richtlijn is de Europese Commissie op deze kwestie ingegaan.

In een algemeen betoog over indirecte discriminatie stelt de commissie dat het er in dit verband en bij de huidige stand van zaken van het vraagstuk naar uit ziet, dat de overweging dat een maatregel personen van een bepaald geslacht betreft een belangrijke rol speelt, ongeacht of deze maatregel hen uitsluitend of alleen in overwegende mate treft. Deze 'statische' overweging kan zelfs beslissend zijn als er geen andere aanknopingspunten zijn, die leiden tot een objectieve rechtvaardiging van de maatregel. In zo'n geval wordt het verkregen resultaat geacht het doel van de (discriminerende) maatregel te zijn. De bedoeling te discrimineren behoeft daarbij niet aangetoond te worden. Wil een regelgever het discriminerende effect van een maatregel ontzenuwen, dan is het aan hem om gronden aan te voeren waaruit blijkt dat de maatregel gebaseerd was op objectief gerechtvaardigde redenen waarvan iedere gedachte van discriminatie vreemd is.²⁰ Verderop in het

tussentijds verslag gaat de Commissie expliciet in op ‘verhogingen voor de ten laste komende echtgenoot’, na eerst opgemerkt te hebben dat de derde richtlijn dit soort verhogingen niet verbiedt. De Commissie constateert dan dat degene die recht heeft op een dergelijke verhoging meestal een man zal zijn en een dergelijke constatering kan aanleiding geven tot het vermoeden van indirecte discriminatie, tenzij er dus objectief gerechtvaardigde redenen kunnen worden aangevoerd, waaraan iedere gedachte van discriminatie vreemd is. Deze redenen kunnen bestaan meent de Commissie. Zij komen voort uit de zorg om de hogere lasten van een gezin ten opzichte van een alleenstaande te compenseren, indien elk ander beroepsinkomen ontbreekt. Daarmee is men er echter nog niet. Nagegaan moet nog worden of die bezorgdheid gerechtvaardigd is. De commissie is van mening dat deze verhogingen slechts gerechtvaardigd kunnen zijn in het geval van sociale prestaties die een bestaansminimum garanderen. Verhogingen die van toepassing zijn op prestaties die evenredig zijn aan het loon – dat geen verhogingen kent voor ten laste komende echtgenoten – worden door de commissie als indirect discriminerend beschouwd en zullen moeten verdwijnen.²¹

Al met al genomen is nu een beeld ontstaan van wat als indirecte discriminatie moet worden beschouwd en welke motieven er kunnen zijn om indirect discriminerende maatregelen toch te handhaven (of zelfs in te voeren). Wanneer in een volgend hoofdstuk ingegaan zal worden op de noodzakelijke wijzigingen van de AOW zullen die wijzigingen getoetst moeten worden aan de hiervoor omschreven doelstellingen van de derde richtlijn. Overigens meent M. Bruyn-Hundt²² dat het de bedoeling van de derde richtlijn is om te bevorderen dat vrouwen aan het betaalde arbeidsproces deelnemen. Het lijkt haar derhalve gerechtvaardigd om de stelselwijziging (en de wijziging van de AOW naar ik aanneem ook) te toetsen aan de derde richtlijn met als achtergrond dat van de sociale zekerheid geen belemmerende werking uitgaat op de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Zij meent zelfs dat positief gediscrimineerd moet worden, want zij stelt dat de sociale zekerheid zo moet worden ingericht, dat deze de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen bevordert.

5.3 Verdergaande maatschappelijke ontwikkelingen

De derde richtlijn is eind 1978 tot stand gekomen. Het zal duidelijk zijn dat sedertdien de maatschappelijke ontwikkeling niet heeft stilge-

staan. Daarbij heeft ook het begrip ‘gelijke behandeling’ een wijziging ondergaan. Verwezen kan worden naar het voorontwerp van een Wet gelijke behandeling²³, waarin gelijke behandeling een verdergaande reikwijdte kreeg, doordat ook onderscheid op basis van seksuele geaardheid, huwelijkse staat en gezinsverantwoordelijkheid niet meer toegestaan zou moeten worden. Voor de sociale zekerheid is vooral de begripsuitbreiding tot onderscheid op basis van huwelijkse staat of gezinsverantwoordelijkheid van belang. Zou het voorontwerp van Wet gelijke behandeling ooit wet worden, dan zou dat betekenen dat de sociale zekerheid in vergaande mate geïndividualiseerd zou moeten worden. Ieder individu zou immers onafhankelijk van de sexe, de huwelijkse staat of de al dan niet aanwezige gezinsverantwoordelijkheid (en de seksuele geaardheid) een zelfde aanspraak op uitkering moeten hebben. Via dit voorontwerp wordt dus een link gelegd tussen de begrippen gelijke behandeling en individualisering. Een derde begrip dat bij de discussie nog een rol speelt is de verzelfstandiging. Voor een goed begrip van de discussie moeten deze drie termen worden onderscheiden omdat zij elkaar deels aanvullen en deels overlappen. De Sociaal Economische Raad heeft voor deze begrippen een werkformule ontwikkeld,²⁴ waarbij ik mij zou willen aansluiten.

5.4 Verzelfstandiging, individualisering en gelijke behandeling

De SER verstaat onder verzelfstandiging dat iedere verzekerde ingevolge enige wetgeving zelfstandige rechten en plichten heeft. Dat wil zeggen dat deze rechten en plichten niet van een ander persoon worden afgeleid. Een dergelijke juridische afbakening van het begrip behoeft niet in te houden dat ook sprake is van gelijke behandeling. Zo heeft de gehuwde vrouw onder bepaalde omstandigheden recht op een WWV-uitkering. Voor de toekenning van een dergelijke uitkering gelden voor haar speciale voorwaarden die niet gelden voor een gehuwde man. Verzelfstandiging leidt derhalve tot het verkrijgen van eigen rechten en plichten, maar sluit niet uit dat daarbij een verwijzing plaatsvindt naar levens- en gezinsomstandigheden, en dat voor (gehuwde) mannen en (gehuwde) vrouwen verschillende criteria worden aangelegd.

Van individualisering is sprake wanneer iedere verzekerde ingevolge enige wetgeving zelfstandige rechten en verplichtingen heeft, waarbij uitsluitend de kenmerken van het individu bepalend zijn, en geen ver-

band bestaat met het al of niet aanwezig zijn van een partner. Individualisering gaat dus verder dan verzelfstandiging omdat verwijzing naar levens- en gezinsomstandigheden uitgesloten is. Er bestaat een juridisch gelijke positie tussen gehuwden en ongehuwden, mannen en vrouwen.

Volgens de werkformule van de SER ligt het begrip gelijke behandeling tussen beide andere begrippen in. Gelijke behandeling houdt in dat iedere verzekerde ingevolge enige wetgeving zelfstandige, niet van een ander afgeleide rechten en verplichtingen heeft. Daarbij kan wel verwezen worden naar de levens- of gezinsomstandigheden, maar de daarbij aan te leggen criteria mogen niet ongelijk zijn of verschillend uitwerken voor mannen en vrouwen.

Volgens de SER vereist de derde richtlijn dat de sociale zekerheid tenminste uitgaat van gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Verzelfstandiging gaat dan ook niet ver genoeg om aan de richtlijn te voldoen. Individualisering houdt à priori gelijke behandeling in, maar gaat verder dan strikt wordt voorgeschreven, omdat geen rekening gehouden wordt met de leef- of gezinsomstandigheden.

5.5 Waar schiet de AOW tekort?

Zoals al in Hoofdstuk 2 paragraaf 2.4, werd besproken, voldoet de huidige AOW op een aantal punten niet aan de eisen die de derde richtlijn stelt. In de eerste plaats betreft dat natuurlijk het feit dat een gehuwde vrouw – behoudens in een aantal uitzonderingsgevallen – geen aanspraak heeft op een AOW-pensioen. In de tweede plaats betreft dat het systeem van premieheffing, waarbij het premieplichtig inkomen van de gehuwde vrouw wordt toegerekend aan dat van haar man.

In samenhang daarmee heeft de gehuwde vrouw, wanneer door inhouding van AOW-premie op het loon er te veel premie is betaald, geen recht op (een evenredige) restitutie van die te veel betaalde premie. Die restitutie vindt alleen plaats aan de gehuwde man.

Het is duidelijk dat uiterlijk eind 1984 de AOW aangepast zal moeten zijn aan de derde richtlijn. Gezien het feit dat deze richtlijn al van 1978 dateert en sindsdien de maatschappelijke inzichten zich gewijzigd hebben, is het de vraag of volstaan kan worden met een beperkte wijziging van de AOW. Geconstateerd kan immers worden dat gelijke behandeling slechts een beperkte strekking heeft en nog niet leidt tot individualisering van de AOW-aanspraken. Met een zo beperkte wijziging wordt

niet voldaan aan het begrip gelijke behandeling zoals gedefinieerd in het voorontwerp van Wet gelijke behandeling. Met volksverzekeringen met een werkingssfeer en uitstralingseffect van een omvang zoals de AOW heeft, moet men behoedzaam omgaan. Enerzijds moet men derhalve niet te revolutionaire wijzigingen willen aanbrengen, anderzijds moet men er ook voor waken dat de AOW snel achter elkaar ingrijpend gewijzigd moet worden. Essentieel bij het bezien van de noodzakelijke wijziging van de inmiddels 27 jaar oude AOW is, of men uitgaat van de doelstelling van de AOW (het verstrekken van een basispensioen aan de verzekerden), of dat men de huidige pensioenniveaus als uitgangspunt neemt en daar een nieuwe structuur bij zoekt.

6.1 De adviesaanvraag aan de SER en de ER

De regering was zich er uiteraard van bewust, dat de huidige AOW niet voldoet aan het beginsel van gelijke behandeling, dat de derde richtlijn voorschrijft. Daarom heeft zij op 17 juli 1981 advies gevraagd aan de SER en aan de Emancipatieraad (ER) over de noodzakelijke aanpassingen van de AOW.²⁵ De zeer lijvige adviesaanvraag (70 pagina's) was een gerichte adviesaanvraag. Dat betekent dat de regering in deze adviesaanvraag een aantal alternatieven heeft weergegeven, zowel wat de uitkeringskant als de premieheffingskant betreft. Tevens heeft de regering haar voorkeur voor de te kiezen alternatieven aangegeven. Op de adviesaanvraag zal in kort bestek worden ingegaan, evenals op de inmiddels uitgebrachte adviezen. Dit zal in het kort gebeuren, omdat de regering inmiddels heeft aangekondigd een wetsvoorstel, ter advisering, voorgelegd te hebben aan de Raad van State. Via een persbericht is in grote lijnen nu duidelijk hoe de keuze is uitgevallen.

In de adviesaanvraag aan de SER en de ER wordt door de regering aangegeven dat noodzakelijke aanpassingen van de AOW niet alleen getoetst moeten worden aan de derde richtlijn, maar ook aan een viertal andere uitgangspunten, namelijk

- a de samenhang met andere volksverzekeringen;
- b de verhouding tot de huidige situatie, waaronder de inkomens-politieke aspecten;
- c beheersing van de kosten van de sociale zekerheid;
- d de uitvoerbaarheid.

In de adviesaanvraag worden vervolgens een aantal algemene opmerkingen gemaakt in verband met deze toetsingspunten. Zo wordt opgemerkt dat het niet de bedoeling is het karakter van de AOW (een sociale minimumregeling voor alle ingezetenen) te wijzigen. Een ouder-

domsverzekering voor alle ingezetenen gaat immers verder dan de derde richtlijn. Deze heeft alleen betrekking op de beroepsbevolking (en op enkele groepen niet-actieven daaruit). Voorts merkt de regering op dat naar haar mening het uitgangspunt van gelijkberechtiging het best tot zijn recht zou komen in een systeem waarbij de verzelfstandiging van rechten wordt geïntroduceerd. Introductie van verzelfstandiging betekent niet, dat in het geheel geen rekening meer zal worden gehouden met de inkomenspositie van de echtgenoot. Dat zou naar de mening van de Regering vooral nodig zijn in die gevallen waarin een van de echtgenoten de 65-jarige leeftijd nog niet heeft bereikt. Tenslotte wordt nog een belangrijke kanttekening gemaakt en wel dat de regering het wenselijk acht om te voorkomen dat een echtpaar als gevolg van de nieuwe regeling meer aan ouderdomspensioen en/of toeslag zou ontvangen dan in de huidige situatie. Deze opvatting vindt enerzijds grond in het sociaal minimum karakter van de AOW en anderzijds in overwegingen van inkomenspolitieke aard. Merkwaardig daarbij is dat de regering op dit punt niet rept over de noodzaak tot beheersing van de kosten van de sociale zekerheid.

6.1.1 Alternatieven aan de uitkeringskant

In de adviesaanvraag worden zes uitkeringssystemen en verschillende varianten op deze uitkeringssystemen beschreven en nader uitgewerkt. Een aantal van deze systemen heeft als gemeenschappelijk kenmerk dat onderscheiden worden een basispensioen en een daarop te verlenen toeslag. Het basispensioen laat zich daarbij karakteriseren als een verzelfstandigd recht, dat ongeacht de levens- en gezinsomstandigheden en onder voor alle verzekerden gelijke voorwaarden, wordt toegekend. In een van de alternatieven wordt daarbij overigens wel een onderscheid gemaakt tussen gehuwden en ongehuwden. Bij de toeslagregeling wordt rekening gehouden met de levens- en gezinsomstandigheden van een pensioengerechtigde.

Drie van de in de adviesaanvraag geschetste alternatieven gaan uit van een andere opzet dan de huidige AOW kent. In deze alternatieven wordt weliswaar ook gewerkt met basispensioenen en daarop eventueel toeslagen, maar het recht op pensioen wordt achtereenvolgens gebonden aan:

- feitelijke inkomensderving in plaats van veronderstelde inkomensderving, zoals nu het geval is;
- de vraag of de pensioengerechtigde (mede)kostwinner is;

- het aantal jaren dat men feitelijk aan het bedrijfs- of beroepsleven heeft deelgenomen in plaats van het ingezetene van Nederland zijn.

Deze alternatieven gaan ook de regering te ver. Al deze alternatieven vormen zo'n breuk met de huidige AOW dat ze slechts na een lange overgangstermijn zouden zijn te verwezenlijken. Daarom ging de voorkeur van de regering uit naar een van de drie overige alternatieven. Deze hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat het niveau van het AOW-pensioen (basispensioen en eventuele toeslag te zamen) die de verschillende categorieën pensioengerechtigden bij elk van deze alternatieven zullen ontvangen, vrijwel steeds gelijk zullen zijn aan de huidige pensioenen. Gezien de hiervoor geschetste uitgangspunten van de regering wordt dat door haar als een voordeel gezien.

Ongehuwden ontvangen een AOW-pensioen van 70% van het huidige gehuwdenpensioen. Echtparen waarvan beide echtgenoten 65 jaar of ouder zijn ontvangen ieder 50%. Gehuwden met een partner die jonger is dan 65 ontvangen, al dan niet inkomensafhankelijk, een toeslag op dat 50% pensioen van 20%, respectievelijk 50%. De voorkeur van de regering ging uit naar alternatief III van de adviesaanvraag. Dat alternatief gaat uit van een gedifferentieerd basispensioen. Het basispensioen voor een ongehuwde pensioengerechtigde bedraagt steeds 70%, terwijl dat voor een gehuwde pensioengerechtigde 50% bedraagt. Afhankelijk van het inkomen van de partner jonger dan 65 jaar, kan op dat gehuwdenpensioen een toeslag worden gegeven van maximaal 50%.

In dit alternatief ontstaan er meer kosten omdat gehuwde vrouwen die ouder zijn dan hun echtgenoot een zelfstandig recht krijgen op 50% van het huidige gehuwdenpensioen. Heeft hun echtgenoot geen of weinig inkomsten dan ontvangen zij ook nog, tot de echtgenoot 65 jaar wordt, een toeslag. Er treedt echter ook een lastenverlichting op, omdat in die gevallen waarin de man al 65 jaar is en de vrouw nog niet, wanneer de vrouw eigen inkomsten heeft de man niet meer 100% ontvangt maar nog maar 50%. In de adviesaanvraag wordt door de regering aangegeven dat het eindresultaat van dit alternatief zal zijn dat (in cijfers van 1981) de uitkeringslasten van de AOW met $\pm f$ 200 miljoen zullen toenemen.

6.1.2 De voorstellen ten aanzien van de premieheffing

Wat de premieheffingskant betreft constateert de adviesaanvraag dat ongelijke behandeling alleen optreedt, wanneer via inhouding op het loon door een echtpaar te veel premie is betaald. Restitutie van het te veel betaalde kan immers alleen aan de man plaatsvinden. De overige aspecten van de premieheffing, zoals premie naar draagkracht, de premiereductie- en vrijstellingsregeling en het feit dat wie geen (eigen) inkomen heeft toch recht verkrijgt op AOW-pensioen, zijn volgens de adviesaanvraag niet in strijd met de richtlijn.

Als mogelijkheid om ook het punt van de premieheffing de AOW in overeenstemming te brengen met de derde richtlijn noemt de regering de mogelijkheid over te gaan op een individueel premiestelsel. Bij een dergelijke algemene verzelfstandiging van de premieheffing wordt elk der echtgenoten zelfstandig aangeslagen in de premieheffing over het eigen inkomen tot aan de maximum premiegrens. Restitutie van eventueel te veel ingehouden premie kan in zo'n systeem plaats vinden aan die echtgenoot die zelf te veel heeft betaald.

In de adviesaanvraag worden overigens nog drie mogelijkheden geschetst om af te wijken van deze algemene verzelfstandiging en wel op de volgende wijze:

- a beperking van de premiesolidariteit van de gehuwden door aftopping van de gezamenlijke premie op een bepaald niveau. (Afgezien van het exacte niveau dat gekozen wordt is dat het huidige systeem);
- b beperking van de premiesolidariteit van gehuwden door een evenredige vermindering van de gezamenlijke premie (pondsgewijze vermindering);
- c premiesolidariteit op individueel niveau en een aanvullende premiesolidariteit voor de partner.

De varianten a en b betekenen een verzwakking van de strikt individueel gerichte premieheffing. In beide alternatieven wordt rekening gehouden met het feit dat bij twee-verdieners een dubbele premiebijdrage gevraagd wordt waartegenover op zich geen extra aanspraken ontstaan, omdat premiebetaling en aanspraak op AOW-pensioen los van elkaar staan. In alternatief c wordt eveneens afgeweken van de individuele premieheffing, maar nu ten laste van de alleen-verdiener. Ook in het voorkeursalternatief voor de uitkeringskant ontvangt men bij gebrek aan eigen inkomen, zonder premiebetaling, een (basis)pensioen. In alternatief c wordt nu boven de premie over het eigen inkomen van de

verdienende echtgenoot nog een extra premie geheven ten behoeve van de niet-verdienende echtgenoot.

In de adviesaanvraag spreekt de regering de voorkeur uit voor een algemene verzelfstandiging van de premieheffing en verwerpt zij dus de aangedragen alternatieven. Door iedere verzekerde zelfstandig in de premiebetaling te betrekken, zou de premie-opbrengst (ook weer in cijfers van 1981) met $\pm f$ 600 miljoen toenemen. Een bedrag dat, gelet op het feit dat op de overige aspecten van de premieheffing niets gewijzigd wordt, geheel opgebracht zal moeten worden door gehuwde twee-verdieners. In de regeringsvoorstellen staat dus tegenover een bedrag aan meerkosten aan de uitkeringskant van $\pm f$ 200 miljoen een meeropbrengst aan premie van $\pm f$ 600 miljoen. Gelijke behandeling van man en vrouw wordt zo een profijtelijke zaak.

6.2 Het advies van de SER

In haar vergaderingen van 17 februari 1984 en 16 maart 1984 heeft de SER het advies inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW vastgesteld.²⁴ In de vergadering van 17 februari werden de algemene hoofdstukken, en de hoofdstukken met betrekking tot de uitkeringskant, vastgesteld. In de vergadering van 16 maart die met betrekking tot de premiekant. Dat de SER bijna twee jaar nodig heeft gehad om tot een advies te komen, ligt aan een aantal oorzaken. In de eerste plaats heeft de SER de laatste jaren een grote stroom adviesaanvragen te verwerken gekregen, waarvan er velen de sociale zekerheid tot onderwerp hadden. Deze adviesaanvragen hadden veelal een spoedeisend karakter en kregen voorrang boven de adviesaanvraag gelijke behandeling. In de tweede plaats wilde de SER, ook al werd daarover geen advies gevraagd, aandacht schenken aan de positie van de ongehuwd samenwonenden en aan de consequenties van de wijzigingen in de AOW voor de aanvullende pensioenvoorziening. Vooral dit laatste onderwerp bleek nogal gecompliceerd en heeft veel tijd en energie gevraagd. In een volgend hoofdstuk kom ik daarop terug.

In het advies wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de door de SER gehanteerde uitgangspunten en randvoorwaarden. De Raad is van oordeel dat de AOW het karakter van een volksverzekering dient te behouden. Dit houdt in dat de verzekeringsplicht in beginsel afgeleid moet blijven van het ingezetenschap van ons land en dat opbouw van pensioenaanspraken geschiedt op basis van verzekerde tijdvakken, ook

als er geen premiebetaling heeft plaatsgevonden, bij gebrek aan eigen inkomen. Daarmee hangt samen dat ook gehandhaafd blijft dat voor het recht op een AOW-pensioen wordt uitgegaan van een veronderstelde inkomensderving. Voorts meent de Raad, dat het AOW-pensioen het karakter van een sociaal-minimum en bodempensioen moet blijven behouden. Dit betekent dat de hoogte van de pensioenen zodanig dient te zijn, dat ten minste het naar levens- en gezinsomstandigheden verschillende, sociaal minimuminkomen wordt gegarandeerd en daarmee een bodem voor de aanvullende pensioenvoorziening wordt verschaft. Als derde uitgangspunt onderschrijft de Raad de noodzaak de samenhang met de andere volksverzekeringen te handhaven. Als randvoorwaarden ten aanzien van de wijzigingen van de AOW stelde de Raad:

- dat de wijzigingen moeten voldoen aan de voorschriften van de derde richtlijn. Van grote betekenis is daarbij de interpretatie van de begrippen directe en indirecte discriminatie;
- de financierbaarheid van de AOW. De wijzigingen mogen niet leiden tot een (aanzienlijke) stijging van collectieve lasten en zullen moeten worden ingepast in het te voeren sociaal economisch beleid;
- de uitvoerbaarheid van de AOW. Deze randvoorwaarde betekent dat zowel het systeem van uitkeringen als van premieheffing uitvoerbaar moet zijn en voorts ook voor pensioengerechtigden, premiebetalers, pensioen- en verzekeringsinstellingen zo eenvoudig mogelijk moeten zijn.

Eerder, namelijk in hoofdstuk 4 van het advies, had de SER al gepleit voor een gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwden die in sociaal-economisch opzicht in vergelijkbare omstandigheden verkeren. Naar het oordeel van de SER dient deze gelijke behandeling gebaseerd te worden op één van de rechtsgronden van de huidige AOW, namelijk dat de AOW voorziet in een minimumbehoefte. Deze minimumbehoefte is niet zo zeer afhankelijk van de burgerlijke staat, maar is afhankelijk van levens- en gezinsomstandigheden. De minimumbehoefte verschilt derhalve voor alleenwonenden en samenwonenden.

Vanuit deze uitgangspunten en randvoorwaarden heeft de SER de in de adviesaanvraag opgenomen alternatieven bezien. De drie uitkeringssystemen waarbij voor het recht op pensioen voorwaarden worden gehanteerd als inkomen, kostwinnerschap of deelneming aan het bedrijfs- of beroepsleven, heeft ook de SER zonder meer afgewezen. Ook de drie overige alternatieven waren voor de SER echter niet acceptabel. Dat komt omdat geen van die drie systemen voldoet aan de voorwaarde

van gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwden die in vergelijkbare sociaal-economische omstandigheden verkeren. Voor een deel van de Raad speelde ook een rol dat de verzelfstandiging en gelijke behandeling vervat in de regeringsvoorstellen hen niet ver genoeg ging. Dat deel van de SER meent dat zoveel als mogelijk nu al gegaan moet worden in de richting van individualisering. Dat (minderheids)deel van de Raad meent dat de maatschappelijke ontwikkeling dient te worden gericht op een in alle opzichten geëmancipeerde samenleving, waarin mannen en vrouwen op gelijke wijze en in gelijke mate kunnen deelnemen aan het arbeidsproces en waarin zij financieel onafhankelijk zijn van elkaar. Economisch is dat thans onmogelijk (de extra lasten voor de AOW zouden $\pm$ f 3 miljard bedragen) menen zij, maar het te kiezen alternatief moet de kiem voor een dergelijke ontwikkeling of richtingwijziging bevatten.

6.2.1 Uitkeringssystemen

Gelet op deze opvattingen heeft de SER in het advies zelf een tweetal nieuwe uitkeringssystemen ontwikkeld. In het advies worden zij aangeduid als systeem A en systeem B. In deze uitkeringssystemen worden, anders dan in de adviesaanvraag, drie categorieën van pensioengerechtigden onderscheiden, namelijk:

- 1 gehuwde of samenwonende AOW-gerechtigden met een partner die 65 jaar of ouder is;
- 2 gehuwde of samenwonende AOW-gerechtigden met een partner die jonger is dan 65 jaar;
- 3 alleenwonende uitkeringsgerechtigden.

In systeem A wordt geen verschil gemaakt tussen een basispensioen en een toeslag, maar wordt net als in de huidige AOW alleen uitgegaan van een leeftijdscriterium. Gehuwde of samenwonende pensioengerechtigden die beiden 65 jaar of ouder zijn, ontvangen een pensioen dat 50% van het huidige gehuwdenpensioen bedraagt. Is de partner nog geen 65 jaar, dan bedraagt het pensioen 100% van het huidige gehuwdenpensioen. Een alleenwonende AOW-gerechtigde ontvangt een pensioen van 70% van het gehuwdenpensioen.

In systeem B is wel sprake van een onderscheid tussen een basispensioen en een toeslag. Op grond van de hiervoor weergegeven filosofie over de verdergaande individualisering wordt voorgesteld een basispensioen in te voeren van 50% voor iedereen die de 65-jarige leeftijd

bereikt. Alleenwonende pensioengerechtigden ontvangen zonder nadere inkomenstoets een toeslag van 20% op hun basispensioen. Voor gehuwde of samenwonende pensioengerechtigden met een partner jonger dan 65 jaar, is de toeslag afhankelijk van het inkomen van de partner en bedraagt maximaal 50%.

In beide systemen wordt gewerkt met sexe-neutrale toeslagregelingen. (In systeem A is dat impliciet het geval omdat in dat systeem zonder inkomenstoets 100% pensioen wordt toegekend aan de pensioengerechtigde.) De SER meent dat deze binnen het systeem van de derde richtlijn aanvaardbaar zijn en niet leiden tot indirecte discriminatie. Of de SER daarbij nog kennis heeft kunnen nemen van het tussentijds verslag van de Europese Commissie¹⁹ is de vraag.

Bij een nadere analyse van beide systemen kan geconstateerd worden dat systeem A volledig de huidige AOW-systematiek handhaaft met een uitbreiding van gelijke behandeling van mannen en vrouwen en van gehuwd en ongehuwd samenwonenden. De breuk met de huidige situatie is in dit alternatief zeer gering. Mede daarom – ook al gelet op de repercussies ten aanzien van de aanvullende pensioenvoorziening – sprak de meerderheid van de SER zich uit vóór dit systeem.

Systeem B verschilt slechts weinig van het voorstel van de regering vervat in de adviesaanvraag. Naast ook hier uitbreiding tot gelijke behandeling van gehuwd en ongehuwd samenwonenden, is het verschil alleen te vinden in het basispensioen voor alleenwonenden. De regering stelt een basispensioen van 70% voor, in systeem B wordt het – vooruitlopend op een verdergaande individualisering – 50%. Vooralsnog is het verschil in feite theoretisch, omdat in systeem B een toeslag van 20% wordt voorzien zonder inkomenstoets. Dit deel, van de SER, voorziet echter in de toekomst een financiering van dergelijke toeslagen (ook ten aanzien van samenwonenden en ook in ieder geval van andere sociale zekerheidsuitkeringen) door middel van een gezinstoeslagenwet. Principieel steekt het verschil dus wel dieper dan op het eerste gezicht lijkt.

Wat de kostenkant van beide systemen betreft het volgende. De totale meerkosten van uitkeringssysteem A worden in cijfers van 1984 geraamd op f 325 miljoen. De totale meerkosten van systeem B worden, exclusief de uitvoeringskosten, geraamd op f 32 miljoen. Juist echter de noodzaak om bij toekenning van een pensioen aan een pensioengerechtigde met een partner jonger dan 65 jaar een inkomensonderzoek te plegen en dat dan daarna regelmatig te moeten herhalen met het oog op de eventuele aanspraak op een toeslag, zal veel extra administra-

tiekosten met zich kunnen brengen. Daardoor zou systeem B wel eens duurder kunnen uitvallen dan uit de raming blijkt.

6.2.2 Premieheffing volgens de SER

Ten aanzien van de premieheffing was de SER ook niet unaniem. De schakering aan standpunten was hier echter veel groter. Dit werd door een tweetal factoren veroorzaakt. Van de wijziging van de AOW wilde een deel van de SER tevens gebruik maken om de structurele verhoging van de maximumpremiegrens met f 7.000,— per jaar weer ongedaan te maken. Een ander deel van de Raad was het met dit voorstel niet eens. Een andere factor was dat de premieheffing AOW/AWW gekoppeld is aan die voor de AAW, de AKW en de AWBZ. Een hoger bedrag waarover premie wordt geheven voor de AOW/AWW betekent voor zelfstandigen, die zelf de premie AAW, AKW en AWBZ moeten betalen, een navenante stijging van ook die premies. Vooral de vertegenwoordigers van het midden- en kleinbedrijf en die van de centrale landbouworganisaties hadden het dan ook moeilijk met het standpunt van de meerderheid van de SER. Die meerderheid meende dat bij de premieheffing de algemene verzelfstandiging zou moeten worden ingevoerd. De effecten daarvan zouden bij zelfstandig werkende echtparen veel harder aankomen dan bij in loondienst werkenden, waar de werkgever de premie AAW, AKW en AWBZ moet betalen.

De totale premiedruk bedraagt voor de volksverzekeringen 13,1% voor werknemers en 27,5% voor zelfstandigen.

De totale meeropbrengst van een individueel gericht premieheffings-systeem wordt in cijfers van 1984 geschat op f 500 miljoen²⁶ voor de AOW/AWW (op te brengen door alle twee-verdieners met een gezamenlijk inkomen van meer dan f 62.850,—) en op f 100 miljoen (op te brengen door zelfstandige twee-verdieners met een gezamenlijk inkomen van meer dan f 62.850,—) voor de overige volksverzekeringen. Zou de maximumpremiegrens met f 7.000,— structureel verlaagd worden, dan daalt de meeropbrengst van AOW/AWW tot f 400 miljoen. Zelfs bij keuze voor het kostbaarste alternatief zou de meeropbrengst de meerkosten overtreffen.

6.3 Het advies van de Emancipatieraad

Naast de SER was ook de Emancipatieraad verzocht advies uit te brengen over de gevolgen van de derde richtlijn voor de AOW. Uit het advies²⁷ dat de ER heeft uitgebracht, blijkt dat deze Raad de zaak zeer principieel benaderd heeft. De ER is van mening dat bij de inwerking-treding van de nieuwe AOW duidelijk zal moeten zijn dat het doel van deze wetswijziging is om te komen tot een zelfstandig en een voor ieder individueel gelijk AOW-pensioen. Dat pensioen moet voldoende hoog zijn om na het bereiken van de 65-jarige leeftijd in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. Daarbij zullen voor ieder individu gelijke criteria en voorwaarden moeten gelden. (Dit uitgangspunt komt groten-deels overeen met dat van de voorstanders van systeem B van de SER.)

Om dit doel te bereiken, wil de ER via een overgangsfase naar een situatie toe waarin iedere uitkeringsgerechtigde van 65 jaar een individueel AOW-pensioen ontvangt van 70% van het netto minimumloon. De ER is ook voorstander van de algemene verzelfstandiging van de premieheffing. De meeropbrengst die daarvan het gevolg is, wil de ER gebruiken om het pensioen dat in de overgangsfase toegekend wordt aan gehuwden (50% voor elk) te verhogen in fasen tot 70% van het netto minimumloon. Verdere verhogingen in die richting zouden gefinancierd moeten worden uit de toegenomen arbeidsparticipatie van (gehuwde) vrouwen en uit autonome premieverhogingen. De totale overgangsperiode waarin het AOW-pensioen voor gehuwden zou moeten stijgen van 50% naar 70% (of van 100% naar 140%), zou niet later mogen eindigen dan het jaar 2000.

In de overgangsfase die de ER voor ogen staat zullen onder strikte voorwaarden toeslagen toegestaan moeten worden voor de afhankelijke echtgenote. De Raad verwijst op dat punt naar artikel 7 van de EG-richtlijn, dat tijdelijke toeslagen voor de afhankelijke echtgenote toelaatbaar acht. Deze toeslagen moeten op termijn worden afgeschaft en periodiek op hun noodzaak worden getoetst. In afwijking van de regering en van de SER meent de ER dat een toeslagsysteem ten behoeve van een afhankelijke echtgenoot (man zowel als vrouw) de toets van artikel 4 van de derde richtlijn niet zal kunnen doorstaan en in strijd komt met het beginsel van gelijke behandeling.

De ER heeft niets op met het voorstel van de SER om gehuwd en ongehuwd samenwonenden gelijk te behandelen. Dat komt omdat de ER als einddoel voor ogen heeft een situatie waarin ongehuwd samenwonenden nu in de AOW al verkeren (zelfstandige premiebetaling en

elk een 70% pensioen). Gelijikstelling met gehuwden brengt hen in een slechtere positie, meent de ER.

Overigens wordt in het advies van de ER op een aantal onderdelen minderheidsstandpunten weergegeven. Zo meent een drietal leden van de ER²⁸ dat de overgangsregeling te veel bezwaren kent. Zij stellen dat met onmiddellijke ingang het einddoel moet worden verwezenlijkt. Zij menen dat dat moet gebeuren los van de financiële consequenties waarvoor zij wel oog hebben. Zij zijn echter van mening dat deze kostenverhoging aanvaard moet worden omdat het huidige kostenniveau van de AOW alleen dankzij de hantering van een discriminerend kostwinnersmodel kon worden bereikt.

Een tweetal andere leden van de ER heeft een van de meerderheid afwijkende visie, die er op neer komt dat de AOW moet worden gewijzigd in de richting van een inkomensdervingsverzekering. In een minderheidsstandpunt²⁹ werken zij deze gedachte verder uit. Vooral het emancipatoire effect en de stimulans om aan het arbeidsproces deel te nemen die van een op inkomensderving gebaseerde AOW zou uitgaan, hebben deze leden van de ER tot hun voorstel gebracht. Overigens, ook het voorstel bij de premieheffing meteen over te gaan op algemene verzelfstandiging heeft daarbij een rol gespeeld. Deze leden van de ER menen dat daarmee de mate van solidariteit die wordt gevraagd van de gehuwde twee-verdieners, voor hen te ver gaat.

Wat de meerkosten van het advies van de ER betreft sluit deze Raad zich vrijwel aan bij de ramingen van de SER. Een AOW waarbinnen elke pensioengerechtigde een AOW-pensioen van 70% van het huidige AOW-pensioen voor een gehuwde ontvangt, is ongeveer f 3 miljard duurder dan de huidige gedifferentieerde AOW.

6.4 Het wetsvoorstel van de regering

Eind april 1984 heeft de regering een wetsvoorstel tot aanpassing van de AOW aan de derde richtlijn voor advies aan de Raad van State gezonden. Op het moment dat dit preadvies moest worden geschreven teneinde de drukker in staat te stellen tijdig het preadvies voor u te vervaardigen, was het advies van de Raad van State nog niet uitgebracht. Het wetsontwerp was dan ook nog niet openbaar. Wat hierna gezegd wordt over dat wetsvoorstel, berust op persberichten. Persberichten zijn niet altijd even uitvoerig, laat staan genuanceerd in hun belichting van de problematiek. Dat maakt becommentariëren tot een wat riskante

zaak. Echter, de regering heeft denk ik willen helpen. Dwars tegen alle verkregen adviezen in, heeft zij vastgehouden aan de eigen voorkeur. De overwegingen die de regering gehad heeft om de toch uitvoerige en goed beargumenteerde adviezen te negeren ken ik niet. Al de aangedragen alternatieven, maar vooral het meerderheidsadvies van de SER en dat van de ER, wijken nogal sterk af van wat de regering nu wil.

De regering blijft bij haar voorkeur voor een algemene verzelfstandiging van de premieheffing. Voor zover valt na te gaan mag men er daarbij van uitgaan dat de huidige maximum-premiegrens ongewijzigd van kracht blijft. Voor twee-verdieners wordt derhalve het maximum inkomen waarover premie moet worden betaald van f 62.850,— verhoogd tot f 125.700,— per jaar. Overigens doet zich bij de algemene verzelfstandiging nog een nieuw feit voor. Nu is het zo, dat wanneer de man 65 jaar of ouder is, zijn echtgenote wanneer zij jonger dan 65 jaar is over haar inkomen geen premie meer behoeft te betalen. Haar man is immers de premieplichtige en na 65 jaar is men geen premie meer verschuldigd. Na de verzelfstandiging zal deze vrouw echter wel de premie AOW/AWW (en eventueel als zij zelfstandige is, ook die voor de AAW, AKW en de AWBZ) moeten gaan voldoen.

Wat de uitkeringskant betreft houdt de regering vast aan haar voorkeur voor een systeem waarbij:

- een ongehuwde AOW-gerechtigde een pensioen ontvangt van 70% van dat voor een gehuwde;
- een gehuwde AOW-gerechtigde met een partner die ook 65 jaar of ouder is een AOW-pensioen ontvangt van 50%;
- een gehuwde AOW-gerechtigde met een partner jonger dan 65 jaar, een AOW-pensioen ontvangt van 50% met daarop een van het inkomen van de partner afhankelijke toeslag.

Bij de toeslagverlening wordt een met het systeem van de AAW vergelijkbare methodiek gevolgd. Dat betekent dat niet elk inkomen onmiddellijk tot verlaging of intrekking van de toeslag zal leiden. In dat systeem zijn verschillende trappen ingebouwd, waarbij met het toemen van het inkomen van de partner de toeslag lager wordt en uiteindelijk komt te vervallen.

Wat de regering doet met het voorstel van de SER om gehuwd en ongehuwd samenwonenden gelijk te behandelen is niet duidelijk. In de persberichten is enerzijds sprake van een positieve opstelling tegenover dit voorstel, anderzijds wordt gesteld dat een dergelijke gelijke

behandeling nadere studie behoeft omdat ook andere wetten dan een gelijke behandeling moeten bieden. Ik ga er maar van uit (ook al omdat het alleen maar méér kan kosten en niets extra's oplevert) dat van gelijke behandeling op dit aspect voorlopig niets zal komen.

In het volgende hoofdstuk zal kort worden aangegeven wat de consequenties van de wetsvoorstellen kunnen zijn voor de aanvullende pensioenverzekering. In het laatste hoofdstuk wil ik de wetsvoorstellen dan toetsen aan de derde richtlijn en de maatschappelijke opvattingen zoals die onder meer uit de adviezen van de SER en de ER naar voren komen.

7 DE GEVOLGEN VAN DE NIEUWE AOW VOOR DE AANVULLENDE PENSIOENVOORZIENING

7.1 Voor gehuwden ontstaan er problemen

De wijzigingen die de AOW moet ondergaan teneinde te voldoen aan de derde richtlijn van de EG, zullen ook gevolgen hebben voor de aanvullende pensioenvoorziening. In hoofdstuk 4 is weergegeven op welke wijze, in de meerderheid van de pensioenregelingen, rekening is gehouden met de samenloop van AOW-pensioenen.

Wanneer in een pensioenregeling via de inbouwmethode of via een op de AOW gebaseerde franchise, rekening met de AOW wordt gehouden, ontstaan er per 1 januari 1985 grote problemen. In beide systemen wordt immers rekening gehouden met de thans bestaande methodiek van een AOW-pensioen voor gehuwden van $\pm f$ 20.000,— op jaarbasis en een AOW-pensioen voor alleenstaanden van $\pm f$ 14.000,— op jaarbasis.

In de nieuwe situatie blijft de regeling voor alleenstaanden ongewijzigd, er van uitgaand dat ongehuwd samenwonenden voorlopig niet gelijkgesteld worden met gehuwden. Op dat onderdeel zijn er, voor zover ten aanzien van hun aanvullend pensioen het AOW-pensioen voor een alleenstaande wordt gehanteerd als franchise, geen problemen. Anders is dat wanneer het gehuwden betreft. Het gehuwdenpensioen nieuwe stijl gaat immers 50% bedragen van het huidige AOW-pensioen. Voor een gehuwde man zal dat een forse daling van het totale pensioeninkomen betekenen. Immers in plaats van een AOW-pensioen van $\pm f$ 20.000,— waarmee in de aanvullende pensioenvoorziening rekening wordt gehouden, ontvangt hij slechts een AOW-pensioen van $\pm f$ 10.000,— per jaar. Voor een gehuwde vrouw daarentegen betekent dit een aanzienlijke verbetering van haar totale pensioeninkomen. Bij de toezegging van aanvullend pensioen aan haar werd immers rekening gehouden met een AOW-pensioen dat zij in werkelijkheid niet ontving. Haar totale pensioeninkomen stijgt derhalve met $\pm f$ 10.000,— per jaar.

Wanneer in de pensioenregeling een eindloontoezegging is vastgelegd, zijn zonder verdere maatregelen de gevolgen van de wijzigingen in de AOW voor rekening van de pensioenregeling. In zo'n pensioenregeling is immers een einduitkomst toegezegd van 70% (of eventueel een ander percentage) inclusief het van toepassing zijnde AOW-pensioen. Komt er een wijziging in dat AOW-pensioen tijdens de actieve deelnameperiode, dan wijzigt ook het aanvullend pensioen. Zo heeft de korting van 0.65% per 1 januari 1984 gevolgen gehad voor de aanvullende pensioenvoorziening. Voor alle actieve deelnemers moest die daling gecompenseerd worden. Dat is een vrij kostbare aangelegenheid omdat ook de back-service moet worden aangepast.

Een overleggroep van het bedrijfsleven en de Ministeries van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de gevolgen voor de aanvullende pensioenvoorzieningen berekend. Afhankelijk van de financieringswijze (jaarpremie of koopsommen) komt men op een bedrag dat in 1984 ten minste tussen de f 50 en f 240 miljoen ligt.³⁰

Het zal duidelijk zijn dat de gevolgen van een halvering van de AOW voor gehuwden voor de aanvullende pensioenvoorzieningen onoverkomelijk gevolgen zal hebben. In de praktijk zou voor alle actieve deelnemers een bedrag van f 10.000,— per jaar moeten worden bijverzekerd, wil men de bestaande pensioentoezeggingen gestand doen. Overigens zou dat dan weer betekenen dat afgeweken wordt van een van de uitgangspunten van de regering. Zodra beide echtgenoten de 65-jarige leeftijd zouden hebben bereikt, zou het echtpaar samen $\pm$ f 10.000,— meer aan pensioen ontvangen dan thans.

7.2 Is wederzijdse toerekening een alternatief?

Als oplossing voor de hiervoor weergegeven problematiek is de mogelijkheid aangedragen, bij wijze van fictie, het AOW-pensioen of de toeslag van de partner toe te rekenen aan de pensioengerechtigde. Bij deze gedachte past een aantal opmerkingen. De eerste is dat een dergelijke gedragslijn wel gevolgd zou kunnen worden wanneer het voorstel van de meerderheid van de SER zou zijn gevolgd. In systeem A ontvangt een echtpaar, zodra één van hen 65 jaar is geworden altijd 100%. Zolang de jongste van de echtgenoten nog geen 65 jaar is, ontvangt de oudere echtgenoot zonder inkomenstoetsing een 100% AOW-pensioen. Het voorstel van de regering geeft in die gevallen echter problemen.

Zolang niet beide echtgenoten 65 jaar zijn is het onzeker of er een toeslag komt. Deze toeslag is dan bovendien afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de partner. Zou men het uitblijven van de toeslag van de partner dan niet kunnen opvangen door een extra stukje aanvullend pensioen te verzekeren? Daar wringt nu juist de schoen.

Een van de redenen waarom een meerderheid van de SER geen inkomensafhankelijke toeslagen wilde accepteren was gelegen in het feit dat het 'risico van een partner met een inkomen' om het zo uit te drukken, op geen enkele wijze te verzekeren valt. Risico's zoals sterfte, levensduur, gehuwdheidsfrequentie en dergelijke zijn actuarieel te berekenen en kunnen zo in een verzekeraar risico worden omgezet. Het feit of een pensioengerechtigde een al of niet inkomen verwervende partner heeft en zo ja hoe hoog dat inkomen is, valt niet actuarieel te benaderen en is daarom onverzekerbaar. Langs deze weg is dus geen oplossing te vinden.

Een tweede, meer principiële, opmerking is of het wel juist is om in de aanvullende pensioenvoorziening rekening te houden met het AOW-pensioen of met de toeslag van de partner. Zou men dat doen, dan zou er een verschil in pensioenaanspraak gaan ontstaan tussen gehuwden en ongehuwden. Een verschil dat nu alleen gehuwde vrouwen treft. De ongehuwden zouden een totaal pensioeninkomen ontvangen dat overeenstemt met de toezegging. Gehuwden zouden een totaal pensioeninkomen ontvangen dat, indien althans beiden gewerkt hebben, sterk afwijkt van de toezegging. Bij beide echtgenoten wordt immers het gehuwdenpensioen ingebouwd of in de franchise betrokken, terwijl het echtpaar dat pensioen slechts éénmaal ontvangt. Daardoor ontstaat in feite een nieuwe vorm van ongelijke behandeling, namelijk tussen gehuwden en ongehuwden. Werknemers met een zelfde inkomen en een zelfde diensttijd ontvangen dan afhankelijk van hun burgerlijke status een geheel verschillend pensioen. Bezien tegen het licht van een streven naar verdergaande individualisering, lijkt mij dat onjuist bij een aan het (gelijke) loon gerelateerde aanvullende pensioenvoorziening.

Het individuele pensioen van gehuwden wordt door een dergelijke wederzijdse toerekening sterk afwijkend van dat van een ongehuwde. De burgerlijke staat zou volgens het voorontwerp van Wet gelijke behandeling nu juist geen rol meer mogen spelen bij sociale zekerheid en arbeidsvoorwaarden. In de discussie die alweer enige jaren geleden over dit voorontwerp van wet gevoerd is, heeft het vraagstuk van de godsdienstvrijheid en in relatie daarmee de onderwijsvrijheid een grote rol gespeeld. Daardoor zijn de overige aspecten wat onderbelicht geble-

ven, zoals het voorschrift van non-discriminatie naar burgerlijke staat. Wordt het voorontwerp ooit wet, dan moeten in de pensioenregelingen aan gehuwden en ongehuwden met een zelfde loon en diensttijd exact dezelfde aanspraken worden verleend.

In de overige sociale zekerheidsregelingen wordt invoering van een individuele aanpak bepleit. Het is duidelijk dat in de huidige sociaal-economische omstandigheden het niet mogelijk is onmiddellijk een volledige individualisering door te voeren. Wel kan gesteld worden dat in het geval van de wijzigingen van de AOW, de situatie anders ligt. Door de individuele premieheffing neemt het premie-inkomen fors toe. Dat zou een reden kunnen zijn toch een stap te zetten in de richting van een verdergaande individualisering. In plaats daarvan blokkeert de regering iedere stap in die richting door de structuur van de AOW in feite ongewijzigd te laten.

De conclusie van deze paragraaf moet dus zijn, dat wederzijdse toekenning op praktische (de onzekerheid over de toeslag) en principiële gronden zal kunnen stranden.

7.3 De concept zesde richtlijn

Een nieuw probleem bij het beoordelen van de vraag op welke wijze de gevolgen van de derde richtlijn voor de AOW zouden moeten worden opgevangen in de aanvullende pensioenvoorziening, vormt de concept zesde richtlijn van de Europese Commissie. Deze concept-richtlijn is voorgelegd aan de lidstaten met het verzoek om commentaar. De regering heeft inmiddels over deze concept-richtlijn advies gevraagd aan de SER en de ER.

De richtlijn beoogt te bereiken dat, nadat op grond van de derde richtlijn in de sociale zekerheidsregelingen het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen is ingevoerd, hetzelfde zal gebeuren in per bedrijfstak of ondernemingen getroffen aanvullende voorzieningen. De nieuwe richtlijn zou van kracht moeten worden op 1 januari 1986. Een datum waarvan de SER al gesteld heeft dat deze onhaalbaar is. De SER heeft de regering dan ook geadviseerd in Brussel nu al uitstel te bepleiten. Anders dan ten aanzien van de invoering van de derde richtlijn, kent de concept zesde richtlijn geen overgangstermijn voor de invoering. De voorschriften zouden onmiddellijk van kracht moeten worden, zij het dat de richtlijn alleen toekomstige werking zal hebben. Overigens heeft de richtlijn ook betrekking op prestaties aan

nagelaten betrekkingen. Daar waar echter de sociale zekerheidsregelingen op dat terrein nog geen gelijke behandeling kennen, behoeft de aanvullende pensioenvoorziening op dat punt niet aan de voorschriften te voldoen.

Wanneer de nieuwe richtlijn ongewijzigd van kracht zou worden, mag bij het toekennen van pensioenrechten geen verschil meer gemaakt worden tussen mannen en vrouwen. De voorschriften in de concept-richtlijn gaan ver. Zo mag er geen onderscheid gemaakt worden ten aanzien van:

- de prestaties;
- de toetredingsleeftijd;
- de pensioenleeftijd (met een dispensatiemogelijkheid);
- de uitkeringsvoorwaarden.

Voorts schrijft de richtlijn voor dat ook geen, op het geslacht gebaseerd verschil, gemaakt mag worden in premiehoogte of berekeningswijze op grond van actuariële of andere berekeningselementen met betrekking tot morbiditeit, mortaliteit of levensverwachting (artikel 6, lid 1, onder h).

Gezien de inhoud van deze voorschriften is het de vraag of de hiervoor genoemde oplossing, om de echtgenoten elkaars AOW toe te rekenen, niet in strijd komt met deze richtlijn. Wij moeten daarbij onderscheid maken naar directe en indirecte discriminatie. De omschrijvingen op dit punt zijn in de derde – en in de concept zesde richtlijn identiek. De kennis en ervaring ten aanzien van de betekenis van deze begrippen in de derde richtlijn zijn daardoor zonder meer van toepassing voor deze nieuwe richtlijn.

Van directe discriminatie is geen sprake. Er wordt immers geen onderscheid gemaakt op basis van geslacht. Verschil wordt gemaakt op basis van de burgerlijke staat (eventueel in de toekomst de gezins- of leefomstandigheden). Ten aanzien van de vraag of sprake is van indirecte discriminatie, ligt het veel moeilijker. Zeker in de eerstkomende jaren zal, gelet op de verschillen in arbeidsparticipatie van gehuwde mannen en gehuwde vrouwen, de toerekening van het AOW-pensioen van de partner meestal bij gehuwde mannen plaats vinden. Daardoor zullen, ondanks de sexe-neutrale omschrijving van de wederzijdse toerekening, toch overwegend gehuwde mannen in hun totale pensioenvoorziening getroffen worden. In paragraaf 5.2 is uiteengezet hoe de Europese Commissie het begrip indirecte discriminatie interpreteert. Het ging daarbij met name om 'verhogingen voor de ten laste komende

echtgenoot' maar de principes zijn naar mijn mening toch algemeen geldend. Nu aanvullende pensioenvoorzieningen, die rekening houden met de AOW, loongerelateerd zijn en het hier bovendien niet om minimumgaranties gaat, zou het oordeel van de Europese Commissie wel eens kunnen zijn, dat het wederzijds toerekenen op grond van de zesde richtlijn een vorm van indirecte discriminatie is.

Wanneer deze weg voor de aanvullende pensioenvoorzieningen daarmee onbegaanbaar zou zijn, zal men, om de wijzigingen in de AOW op te vangen, geheel nieuwe wegen moeten zoeken. In feite zou dat al per 1 januari 1985 het geval moeten zijn, omdat de wijzigingen in de AOW, zoals eerder aangegeven is, vrijwel altijd automatisch doorwerken.

7.4 Uitstel van de beslissing

De SER heeft, zoals reeds aangegeven is, veel aandacht besteed aan de gevolgen van de wijzigingen in de AOW voor de aanvullende pensioenvoorzieningen. Gezien de complexiteit van de aanvullende pensioenvoorziening, is de SER er niet in geslaagd een recept te geven voor alle pensioenvoorzieningen. De variaties in regelingen en omstandigheden zijn daarvoor veel te groot. Een algemene regeling zoals bij de invoering van de AOW via artikel 60 mogelijk was, is nu niet meer mogelijk. Toch meende de SER dat voorkomen moet worden dat de aanvullende pensioenvoorzieningen automatisch een lastenverzwaring voor hun rekening zouden krijgen. Vandaar dat de SER heeft voorgesteld een bepaling in de nieuwe AOW op te nemen die een soort adempauze creëert. In die adempauze zouden de bij de aanvullende pensioenvoorziening betrokken sociale partners de gelegenheid krijgen de gevolgen van de nieuwe AOW te bezien.

Voor zover thans valt na te gaan, heeft de regering dit voorstel overgenomen door in het wetsontwerp een bepaling op te nemen op grond waarvan gedurende een aantal jaren niemand, in guldens uitgedrukt, als gevolg van de nieuwe AOW-systematiek een hogere aanspraak krijgt op aanvullend pensioen. Zodra de sociale partners overeenstemming bereiken over een nieuwe inbouwmethodiek of over een nieuw franchisesysteem, kan de adempauze voor hun regeling opgeheven worden. Een en ander heeft tot gevolg dat per 1 januari 1985 de aanvullende pensioenvoorzieningen nog niet aangepast behoeven te worden.

Op zich bezien is dit natuurlijk een voordeel. Toch is het de vraag of een werkgever of een pensioenfonds er daarmee vanaf is. Gevolg van deze wettelijke adempauze is natuurlijk wel dat er verschillen gaan ontstaan tussen diverse categorieën van werknemers. Werknemers die nu bij een zelfde inkomen en diensttijd een zelfde pensioeninkomen kennen. Betreft het een gehuwde werknemer die een jongere echtgenote heeft met een eigen inkomen, dan ontvangt hij ineens een veel lager totaal pensioeninkomen omdat hij slechts een half AOW-pensioen ontvangt. De oorzaak van die daling van zijn totale pensioeninkomen heeft niets te maken met de relatie werknemer-werkgever. Al snel zal men met de vraag komen of de werkgever (c.q. het pensioenfonds) die daling niet zou moeten compenseren. De lagere AOW van een ongehuwde wordt immers toch vrijwel altijd gecompenseerd. Kortom, men zal toch op een zo kort mogelijke termijn duidelijkheid moeten hebben over de toekomstige structuur. Dat men daarbij heel wat problemen op te lossen zal krijgen is duidelijk. Wellicht is het verstandig in dat verband de vraag onder ogen te zien of het niet beter is, de AOW als inbouw- of franchisebepalende factor te verlaten. Zowel in het licht van de bezuinigingen, als de wijzigingen als gevolg van de derde richtlijn, is de AOW wellicht een te onzekere factor geworden om in lange-termijn toezeggingen te worden geïncorporeerd.

Door sommigen wordt in dit verband wel eens bepleit om over te stappen naar een niet aan de AOW gerelateerde pensioentoezegging in de vorm van een beschikbaar premiesysteem. Op dat punt gooit de ontwerp zesde richtlijn roet in het eten. Deze ontwerp-richtlijn schrijft voor dat er geen onderscheid gemaakt mag worden bij de tarieven en bij de prestaties. Pensioenvoorzieningen voor vrouwen zijn duurder. Met een zelfde bedrag aan premie kunnen zij minder pensioen kopen en dat mag dus niet. Omgekeerd mag men echter ook niet aan vrouwen meer premie beschikbaar stellen dan aan mannen. Een goede oplossing zal nog heel wat denkwerk vragen of leiden tot een voorstel tot wijziging van de concept zesde richtlijn. Van allerlei kanten wordt nu al bezwaar aangetekend tegen het voorstel, dat geen rekening gehouden mag worden met actuarieel vast te stellen risicoverschillen.

8 SLOTBESCHOUWING EN CONCLUSIES

In dit laatste hoofdstuk wil ik nagaan of de nu voorgestelde wijziging van de AOW voldoet aan hetgeen voorgeschreven wordt door de derde EG-richtlijn. Ook wil ik bezien of ook, gelet op de maatschappelijke opvattingen van dit moment, de voorstellen acceptabel zijn. Achtereenvolgens zullen aan de orde komen het nieuwe AOW-pensioen wanneer beide echtgenoten 65 jaar of ouder zijn, de toeslagregeling indien één van de echtgenoten nog geen 65 jaar is en de premieheffing. Tot slot van dit hoofdstuk zou ik dan nog een opmerking willen maken met betrekking tot de noodzakelijke overgangsbepalingen.

8.1 Het nieuwe AOW-pensioen voor gehuwden

De huidige AOW draagt duidelijk het stempel van de periode waarin deze Wet tot stand is gebracht. Dat is met name het geval bij het onderscheid dat gemaakt wordt tussen gehuwden en ongehuwden. Bij gehuwden heeft het traditionele rolpatroon model gestaan voor de materiële voorschriften. Uitgangspunt vormde het gezinsmodel, waarbij de man de kost verdient en de vrouw het huishouden verzorgt en de eventuele kinderen opvoedt. Vandaar dat het toen ook bijna vanzelf sprak, dat voor gehuwden voor het recht op AOW-pensioen de leeftijd van de man bepalend was. Wanneer hij de 65-jarige leeftijd bereikte, viel het inkomen van het gezin vrijwel altijd weg en moest de AOW daarvoor een compensatie bieden. Omdat de gehuwde man een gezin tot zijn last had, werd aan hem dan ook een hoger AOW-pensioen toegekend dan aan een ongehuwde.³¹ De structurele verhoging van het AOW-pensioen voor een gehuwde (man) tot het niveau van het netto-minimumloon, heeft dit uitgangspunt onaangetast gelaten. Het gezinsmodel bleef, ook na de omzetting van het AOW-pensioen van een bodempensioen in een basispensioen, het uitgangspunt. De vraag is nu

of de nieuwe AOW daarin wel een wijziging zal brengen.

Wanneer op het punt van het nieuwe AOW-pensioen de voorstellen van de regering nader geanalyseerd worden, blijken ze wat hun uitkomst betreft weinig wijziging te brengen in de huidige situatie. Voor ongehuwde pensioengerechtigden is dat duidelijk en verklaarbaar. De derde richtlijn heeft geen betrekking op de positie van de ongehuwden. Het SER-voorstel hen er wel bij te betrekken wordt kennelijk voorlopig niet gevolgd.

Voor gehuwden die beiden de 65-jarige leeftijd hebben bereikt, ontstaat ook geen andere situatie. Het huidige gehuwdenpensioen is als uitgangspunt genomen en wordt in tweeën gesplitst. Of de gelijke bruto uitkomst ook netto tot een zelfde resultaat als thans zal leiden, is nu nog niet te overzien. Door de splitsing van het gehuwdenpensioen zullen voortaan al deze echtparen gaan behoren tot de fiscale categorie van twee-verdieners, met alle gevolgen van dien.

Voor echtparen waarvan slechts één van beiden de 65-jarige leeftijd heeft bereikt, wordt de pensioensituatie wel anders. Wordt de man het eerst 65 jaar, dan ontvangt hij ten opzichte van de huidige situatie slechts een half pensioen. Wordt de vrouw daarentegen het eerst 65 jaar dan ontvangt zij straks wel pensioen, terwijl dat thans niet het geval is. (Op de toeslagregeling zal later nog worden ingegaan.) Van belang is de vraag in hoeveel gevallen leeftijdsverschillen tussen gehuwde mannen en gehuwde vrouwen een rol spelen. Uit het SER-advies³² blijkt dat er thans 144.000 gehuwde mannen zijn van 65 jaar of ouder met een echtgenote jonger dan 65 jaar. Het aantal gehuwde vrouwen van 65 jaar of ouder met een echtgenoot die jonger dan 65 jaar is, is niet precies bekend. Uit een steekproef, gehouden door de Sociale Verzekeringsbank, valt af te leiden dat dat er naar schatting 21.700 zullen zijn. Dat betekent dat op een totaal van 535.000 echtparen met een AOW-pensioen, er straks $\pm$ 21.700 echtparen een positief effect van de wijzigingen van de AOW zullen merken. Even afziend van eventuele overgangsmaatregelen, kunnen in principe 144.000 echtparen mogelijk nadelige gevolgen van die zelfde wijziging verwachten.

Wanneer we met deze gegevens in het achterhoofd opnieuw naar de voorstellen kijken en deze toetsen aan de derde richtlijn, dan kunnen we constateren dat de voorstellen wel aan de voorschriften voldoen. Door de keuze voor verzelfstandiging en gelijke behandeling wordt het nieuwe AOW-pensioen voor mannen en vrouwen gelijk. Of deze regeling ook voldoet aan de huidige maatschappelijke opvattingen, waag ik te betwijfelen. In tegenstelling tot de voorstellen met betrekking tot

de premieheffing is hier in geen enkel opzicht een stap in de richting van individualisering te bespeuren. De verdeling van het AOW-pensioen tussen de echtgenoten wordt anders. Verder gebeurt er niets.

Met de minderheid van de SER en met de ER meen ik dat daarmee de voorstellen niet ver genoeg gaan. Van deze wijziging van de AOW had naar mijn mening gebruik gemaakt moeten worden, ook in de AOW het beginsel van individualisering te introduceren.

In navolging van de ER meen ik dat wanneer gesproken wordt over individualisering van sociale zekerheidsregelingen, deze regelingen een zodanig uitkeringsniveau moeten hebben dat die uitkering op zich zelf genomen, toereikend is om van te kunnen leven. Daarom zou het huidige AOW-pensioen voor een ongehuwde uitgangspunt moeten zijn. Ook de minderheid van de SER die koos voor alternatief B was kennelijk deze mening toegedaan. Vandaar dat ongehuwden in hun voorstel zonder inkomensstoets een toeslag van 20% zouden krijgen op het basispensioen.

In principe is het natuurlijk zo, dat een sociale zekerheidsregeling in feite een afgeleide is van de primaire inkomenssituatie. Daarom is het ook eenvoudig om in de werknemersverzekeringen (ZW, WAO en WW) het beginsel van individualisering toe te passen. Bij volksverzekeringen als de AOW en de AWW waarbij niet uitgegaan wordt van een feitelijke inkomensderving, is dat veel moeilijker. Men staat dan voor de keuze om òf gelet op de primaire inkomenssituatie (tijdelijk) een te 'royale' regeling te treffen òf om diep in te grijpen in het karakter van de AOW.

Nu bij de primaire inkomensverwerving nog geen sprake is van een volstrekt geïndividualiseerde positie van mannen en vrouwen zou een volgens het hiervoor geschetste model geïndividualiseerde AOW, tot resultaat hebben dat ook iemand die zelf in de actieve periode geen inkomen verworven heeft, toch aanspraak krijgt op een AOW-pensioen. Daardoor zal ook het uitgangspunt dat de regering hanteert, namelijk dat in de inkomenspositie van echtparen die beiden de 65-jarige leeftijd bereiken geen wijziging mag komen, niet volgehouden kunnen worden. Zolang nog niet iedereen in zijn of haar actieve periode een eigen inkomen verwerft, (of kan verwerven) zou deze vorm van individualisering als te royaal kunnen worden aangemerkt. In feite hangt dit echter ten nauwste samen met de opzet van de AOW waarbij er geen band is tussen inkomensderving en het recht op AOW-pensioen.

Als men binnen de individualiseringsgedachte de sociale zekerheid ziet als een afspiegeling van de primaire inkomensverwerving, zou men

van de huidige opzet van de AOW kunnen afstappen. Net zoals bij de invoering van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) in 1979³³, zou ook ten aanzien van de AOW het criterium van de inkomensderving ingevoerd kunnen worden. Voor ieder jaar dat men inkomen uit of in verband met arbeid heeft genoten wordt een evenredig deel van het AOW-pensioen opgebouwd.

Wie geen eigen inkomen verwerft weet dat bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd geen (of slechts een gedeeltelijk) AOW-pensioen volgt. Men heeft dan de keuze om of net zoals in de periode vóór de 65-jarige leeftijd te delen in het inkomen van een ander, of om zelf op enige manier te zorgen voor een oudedagsvoorziening. Het pensioeninkomen wordt daarmee een afspiegeling van het inkomen gedurende de actieve periode. Dit voorstel sluit aan bij de gedachten verwoord in het minderheidsstandpunt van twee leden van de ER.

Gelet op de huidige situatie, kan een dergelijk voorstel niet ineens worden doorgevoerd. Een zekere overgangsfase zal nodig zijn. Toch meen ik dat dit voorstel de moeite van het overwegen meer dan waard is. Wel is duidelijk dat de AOW daarmee een heel ander karakter krijgt. Toch behoeft dat geen belemmering te vormen. Iedere tijd vraagt om aan de geldende omstandigheden aangepaste sociale voorzieningen. Voor die ontwikkeling moet men openstaan.

Wanneer de AOW een meer individueel gerichte opzet zou krijgen (al dan niet gekoppeld aan de voorwaarde van inkomensderving), dan heeft dat natuurlijk tot gevolg dat een toeslagregeling voor de ten laste komende echtgenoot niet nodig is. Voor de aanvullende pensioenvoorzieningen wordt de situatie ook overzichtelijker, omdat het AOW-pensioen van de pensioengerechtigde weer een duidelijk en niet van onvoorspelbare factoren afhankelijk gegeven wordt. Wordt in de AOW een koppeling aangebracht met het verwerven van inkomen, dan zijn AOW en aanvullend pensioen op basis van een dienstjarensysteem, zoals de regering ten aanzien van de pensioenplicht voorstelt, geheel op elkaar afgestemd.

8.2 De toeslagregeling

Na in de vorige paragraaf de nieuwe regeling ten aanzien van het AOW-pensioen voor gehuwden te hebben gezien, zal in deze paragraaf de voorgestelde toeslagregeling worden getoetst aan de derde richtlijn.

Zowel de regering als de SER menen dat een toeslagregeling ten behoeve van de ten laste komende echtgenoot niet in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling. Vooropgesteld natuurlijk, dat de verwoording van de toeslagregeling sexe-neutraal is. Zonder de tekst van het wetsvoorstel op dat punt te kennen mag men – ook al gelet op de inhoud van de adviesaanvraag – aannemen dat dat dan wel in orde zal zijn. Vastgesteld kan dus worden dat de toeslagregeling geen direct-discriminerende maatregel is. Maar zo kan men zich afvragen, is het misschien wel een indirect-discriminerende maatregel?

In de vorige paragraaf is al aangegeven dat 144.000 (87%) gehuwde mannen en 21.700 (13%) gehuwde vrouwen met een echtgenoot jonger dan 65 jaar te maken zullen krijgen met een eventuele toeslag op hun gehuwdenpensioen. Bij gebrek aan verdere inkomensgegevens valt niet aan te geven hoeveel van deze gehuwde mannen en vrouwen ook daadwerkelijk een toeslag zullen ontvangen. Gelet op de huidige situatie mag men aannemen dat vrijwel alle gehuwde mannen een toeslag zullen ontvangen en dat vrijwel geen van de 21.700 gehuwde vrouwen daarvoor in aanmerking kan komen.

Daarmee staat statistisch een ongelijke behandeling vast. Uit het eerder geciteerde tussentijdse verslag van de Europese Commissie inzake de toepassing van de derde richtlijn¹⁹ blijkt dat dat gegeven op zich voldoende kan zijn om te oordelen dat sprake is van indirecte discriminatie. Het is dus aan de wetgever om te bewijzen dat deze toeslagregeling berust op objectief gerechtvaardigde gronden, waaraan iedere gedachte van discriminatie vreemd is. De Commissie werkt dat verder uit en stelt dat zo'n objectief te rechtvaardigen reden kan zijn de zorg om de hogere lasten van een gezin te compenseren. Dat kan dan slechts, meent de Commissie, indien elk ander beroepsinkomen ontbreekt. Is dat het geval, dan stelt de Commissie nog een andere eis aan een indirect discriminerende kostwinnersbepaling en wel dat deze slechts gerechtvaardigd kan zijn in het geval van sociale prestaties die een bestaansminimum garanderen.

Wanneer de toeslagregeling, zoals die in de nieuwe AOW wordt voorgesteld, hieraan wordt getoetst, blijkt naar mijn mening die regeling niet aan deze twee voorwaarden te voldoen.

In de eerste plaats wordt bij de toeslagregeling alleen gekeken naar het arbeidsinkomen van de partner. Daarbij kan de toeslag geheel of gedeeltelijk behouden blijven, ook al heeft de partner een bescheiden eigen arbeidsinkomen. Daarnaast is het zo, dat het inkomen van de AOW-gerechtigde zelf geen enkele rol speelt. Met andere woorden,

aan de eerste voorwaarde van de Europese Commissie, het ontbreken van elk ander beroepsinkomen, wordt niet voldaan. Als de toeslagregeling daarop al niet zou stranden, moet in de tweede plaats de volgende voorwaarde getoetst worden. Met die tweede voorwaarde ligt het wat moeilijker. De AOW wordt binnen ons stelsel van sociale zekerheid gerekend tot de categorie van de zogenaamde sociale minimumuitkeringen. Is dat synoniem met een sociale prestatie die een bestaansminimum garandeert? Gelet op de sociale zekerheidsstelsels in de andere EG-landen twijfel ik daaraan. Niet te ontkennen valt dat, wie uitsluitend van een AOW-pensioen moet leven, dankzij de hoogte van het AOW-pensioen een sociaal minimum gerealiseerd ziet. Toch wordt met een garantieregeling, die een bestaansminimum garandeert, in EG-verband iets anders bedoeld. Naast het AOW-pensioen mag men immers zonder dat dat voor het pensioen gevolgen heeft nog onbeperkt andere inkomsten genieten. Wat in de EG-richtlijn wordt bedoeld met een garantie van een bestaansminimum is mijns inziens een sociale zekerheidsregeling die met uitsluiting van ieder ander inkomen een minimumprestatie garandeert. Een tweede mogelijkheid is een sociale zekerheidsregeling die een te laag eigen inkomen aanvult tot het bestaansminimum. (Zoals de oude Noodwet Ouderdomsvoorziening.) Gelet op het voorgaande meen ik dan ook dat de toeslagregeling als een indirect-discriminerende regeling moet worden afgewezen.

Overigens zal duidelijk zijn dat van een dergelijke toeslagregeling een belemmerende werking kan uitgaan op de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen. Volgens de opvattingen van mw. M. Bruyn-Hundt²² is de toeslagregeling daarom al in strijd met de derde richtlijn. Zij voert in het bedoelde artikel overigens nog een grond aan om de toeslagregeling te diskwalificeren. Prestaties die loongerelateerd zijn kunnen volgens de Europese Commissie nooit een toeslagregeling omvatten. Dat is strijdig met het beginsel van gelijke beloning. Omdat de AOW-pensioenen gekoppeld zijn aan het netto minimumloon, meent mw. Bruyn-Hundt dat een toeslagregeling niet past in de AOW. Ik ben het op dit punt niet met haar eens. Bij deze omschrijving heeft de Commissie mijns inziens gedacht aan uitkeringen die gekoppeld zijn aan het individuele loon. Niet aan een geobjectiveerde, los van het persoonlijk loon staande niveaueenkoppeling. Verschillen wij op dit punt van mening, feit blijft dat de toeslagregeling een discriminerende regeling is en dus niet ingevoerd moet en mag worden.

8.3 De toetsing van de premieheffing

De wijze waarop in de voorstellen de premieheffing wordt aangepast voldoet zonder meer aan de derde richtlijn. Ook voldoet de premieheffing op zich aan het streven naar individualisering. Toch moet geconcludeerd worden dat het regeringsvoorstel, gelet op de voorstellen met betrekking tot de uitkeringskant, niet acceptabel is. In feite blijkt dat al uit de onevenwichtigheid tussen de meerkosten en de meeropbrengsten van de regeringsvoorstellen. Tegenover de algemene individualisering van de premie staat een uitkeringsregeling waarbij het huidige uitkeringsniveau de bovengrens is. Voor twee-verdieners met een relatief hoog gezinsinkomen kan de nieuwe regeling een verdubbeling van de premie betekenen. Tegenover die verdubbeling kan, wanneer de man de oudste is, ook nog een verlaging van de aanspraken staan. Is de vrouw de oudste, dan kan er enige tijdelijke verbetering ontstaan, maar die is slechts beperkt.

Bij de invoering van de AOW (en ook daarna) is de vraag aan de orde geweest hoever de solidariteit tussen de inkomenstrekkeners zou kunnen en moeten gaan. Juist om voor de hogere inkomenstrekkeners de solidariteit die van hen gevraagd wordt te beperken, is het maximum premie-inkomen vastgesteld. Daardoor werd, zo meende men destijds, een zekere relatie gelegd tussen de maximaal verschuldigde premie en het AOW-pensioen waarop men aanspraak kan maken. Op geen enkele wijze wordt in de adviesaanvraag op dit aspect ingegaan. De solidariteitsbijdrage van twee-verdieners wordt in principe twee maal zo hoog, zonder dat daarbij wezenlijke extra aanspraken worden toegekend. Een dergelijk voorstel overtrekt naar mijn gevoel dan ook de solidariteit die van twee-verdieners mag worden gevraagd. Volstrekt geïndividualiseerde premieheffing past alleen in een AOW waarin ook aan de uitkeringenkant een individualisering wordt doorgevoerd.

Overigens doet zich nog een wat vreemd verschijnsel voor ten aanzien van de premieheffing. Toen in het verleden, mede uit een oogpunt van emancipatie, besloten werd de belastingheffing over het inkomen uit tegenwoordige arbeid van gehuwde vrouwen te verzelfstandigen, ging de premieheffing niet mee. Mede op basis van het gezinsmodel bleef de situatie ongewijzigd en werd het eventueel premieplichtige inkomen van de gehuwde vrouw toegerekend aan haar echtgenoot. Thans wordt in fasen via de twee-verdienerswetgeving op het fiscale vlak de situatie weer teruggedraaid. Via andere methoden wordt in feite het inkomen van man en vrouw weer bij elkaar opgeteld en aldus de draagkracht

van het gezin vastgesteld èn belast. Wat doet nu de regering ten aanzien van de AOW-premie. Precies, een contrair voorstel. Zonder acht te slaan op de tegenprestatie worden de beide inkomens afzonderlijk aan premieheffing onderworpen, zonder rekening te houden met de gezamenlijke draagkracht. Ook vanuit het oogpunt van een consistent algemeen beleid van overheidswege een merkwaardige zaak.

8.4 De overgangsbepalingen

Tot slot wil ik nog een korte opmerking maken over de noodzakelijke overgangsmaatregelen. Een van die overgangsmaatregelen zal de opschorting van de consequenties van de nieuwe AOW voor de aanvullende pensioenvoorziening moeten regelen. Dat zal geen eenvoudige zaak zijn, omdat daarbij tevens de sociale partners in een evenwichtige onderhandelingspositie moeten worden gebracht. Toch is dat niet datgene waarover ik een opmerking zou willen maken. Ik zou namelijk de aandacht willen vestigen op een geruststellende opmerking van de zijde van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het adres van al diegenen die op 1 januari 1985 al een AOW-pensioen ontvangen. Voor hen zal de nieuwe wetgeving alleen administratieve gevolgen hebben. Neem ik deze mededeling serieus, dan moet ik daaruit concluderen dat de 144.000 gehuwde mannen met een echtgenote die jonger is dan 65 jaar zonder meer de toeslag zullen ontvangen. Voor hen dus geen inkomenstoets bij de partner.

Aannemend dat gehuwde vrouwen die op 1 januari 1985 al ouder zijn dan 65 jaar meteen een eigen AOW-pensioen zullen ontvangen, rijst de vraag hoe het ten aanzien van hen met de toeslag gaat. Naar mijn mening zullen ook deze gehuwde vrouwen zonder inkomenstoets de toeslag ten behoeve van hun echtgenoot moeten ontvangen. Laat men dit na, dan discrimineert de overgangsbepaling de gehuwde vrouwen. Laten we hopen dat dat niet gebeurt. Nederland is al laat genoeg met het invoeren van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW.

NOTEN

- 1 Publikatieblad (PB) EG van 10 januari 1979, no. L 6/24.
- 2 PB EG van 21 mei 1983, no. L 134/7.
- 3 Wet van 31 mei 1956, Staatsblad 281.
- 4 KB van 19 oktober 1976, Staatsblad 557.
- 5 Artikel 35 AOW en KB 24 februari 1961, Staatsblad 56, later vervangen door KB 22 december 1971, Staatsblad 798.
- 6 Hierbij dient bedacht te worden dat de AOW ook echtelieden die gescheiden van tafel en bed zijn of die duurzaam gescheiden leven als ongehuwd aanmerkt.
- 7 Wet herziening aanpassingsmechanismen en vaststelling regelen hoogte sociaal minimum. Wet van 20 december 1979, Staatsblad 711.
- 8 Wet van 17 maart 1949, Staatsblad J121.
- 9 Zie hierover ook B. Madlener 'Plicht tot pensioen in het kader van de arbeidsovereenkomst', Sociaal Maandblad Arbeid april 1980, jg. 35, nr. 4.
- 10 Omdat deze pensioenvoorzieningen wettelijk zijn vastgelegd en hun prestaties onder de werkingssfeer van de derde richtlijn vallen, zullen ook door deze wetten op 1 januari 1985 mannen en vrouwen gelijk behandeld moeten worden.
- 11 Officieel de Nota Interimmaatregel Pensioenbreuk geheten. Witte stukken 17 473.
- 12 Ontleend aan de Financiële Nota Sociale Zekerheid 1984. Bijlage bij Begroting S.Z. en Wg 18 100.
- 13 Ambtenaren met een zeer laag inkomen ontvangen zelfs een ABP-pensioen van 80% bij volledige diensttijd plus 20% van het AOW-pensioen.
- 14 De Stichting van de Arbeid koos in haar Derde Interimrapport ook dit model (variant A) als model voor de pensioenplichtwet werknemers.
- 15 Wet van 1 juli 1970, Staatsblad 350.
- 16 Richtlijn 75/117 dd. 10 februari 1975/Wet van 20 maart 1975, Staatsblad 129.
- 17 Richtlijn 76/207 d.d. 9 februari 1976/Wet van 25 mei 1979, Staatsblad 278 en 1 maart 1980, Staatsblad 86.
- 18 Govers en Bosscher, Gelijke behandeling van vrouw en man in het Europees sociaal recht, Samsom 1981.
- 19 Tussentijds verslag over de toepassing van de richtlijn nr. 79/7/EEG van 19 december 1978 van de EG Com (83) 793 def. Brussel 6 januari 1984.
- 20 Zie noot 19, blz. 7.
- 21 Zie noot 19, blz. 9.
- 22 M. Bruyn-Hundt: Gelijke behandeling van man en vrouw in de Stelselherziening, Sociaal Maandblad Arbeid mei 1984, 39ste jg. nr. 5.
- 23 Ministerie van CRM. September 1981.

- 24 Advies gelijke behandeling in de AOW; SER-publikaties 84/02, Den Haag 1984 (blz. 14 e.v.).
- 25 Adviesaanvraag over gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW. S.Z. en Wg no. 53.541 dd. 17 juli 1981 (als bijlage te vinden in SER publ. 84/02).
- 26 Dat de meeropbrengst lager is dan aangegeven in de adviesaanvraag (namelijk 600 miljoen) komt omdat daarna de structurele verhoging van de maximumpremiegrens heeft plaats gehad. Die verhoging heeft al een deel van de meeropbrengst afgeroomd.
- 27 Gelijke behandeling in de AOW, Emancipatieraad Adviesnummer 84/6, maart 1984.
- 28 Zie noot 27, blz. 18.
- 29 Zie noot 27, blz. 33, e.v.
- 30 Dat bedrag moet overigens door een beperkt deel van de pensioenregelingen worden opgebracht. De korting is namelijk alleen in mindering gebracht op het zogenaamde structurele deel van de AOW (zie ook hoofdstuk 4, 4.4). Alleen pensioenregelingen met dispensatie van artikel 60A AOW kregen daardoor te maken met een daling van het in te bouwen bedrag c.q. de franchise.
- 31 Oorspronkelijk bedroeg het ongehuwdenpensioen 60% van een gehuwdenpensioen. In 1965 is dat gewijzigd in 70%.
- 32 Zie noot 24, pag. 34 e.v.
- 33 De invoering van dat beginsel heeft plaats gevonden door middel van de Wet van 20 december 1979, Staatsblad 708.

GESCHRIFTEN VAN DE VERENIGING VOOR ARBEIDSRECHT

- 1 Mevr. mr. M.J.E.H. Raetsen en prof. mr. J.J.M. van der Ven,
De internationale Arbeidsorganisatie van 1919 tot 1979;
opmerkingen over toen en nu.
ISBN 90 14 02854 7
- 2 Prof. mr. M.C. Burkens, prof. dr. W Driehuis en prof. dr.
J. van den Doel, Werkgelegenheid: recht of beleid?
ISBN 90 14 02863 6
- 3 Prof. mr. B. Wachter, Ontwikkelingen op het gebied van de
medezeggenschap, mede in Europees verband.
ISBN 90 14 02949 7
- 4 Prof. dr. R. Blanpain, Richtlijnen voor multinationale
ondernemingen
De Oeso verklaring van 21 juni 1976
ISBN 90 14 03031 2
- 5 Mr. L.H. van den Heuvel, Rechten van werknemers bij
faillissement
ISBN 90 14 03103 3
- 6 Mr. A.W. Govers en mevr. mr. A.E. Bosscher,
Gelijkheid van vrouw en man in het Europees sociaal recht
ISBN 90 14 03149 1
- 7 Prof. mr. P. VerLoren van Themaat, Economisch recht,
sociaal recht en economische orde, een terreinverkenning
ISBN 90 14 03178 5
- 8 Mr. H.J. de Bijll Nachenius, Artikel 27, Wet op de
ondernemingsraden, enige kritische kanttekeningen
ISBN 90 14 03352 4
- 9 Mr. B. Madlener, Gelijke behandeling van mannen en vrouwen
in het pensioenstelsel
ISBN 90 14 03439 3