

Vergaderjaar 1997–1998

25 694

Pensioenregelingen

Nr. 2

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 12 december 1997

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft op donderdag 20 november 1997 overleg gevoerd met staatssecretaris De Grave van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over **het kabinetsstandpunt inzake witte vlekken op pensioengebied** (25 694, nr. 1). Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Schimmel** (D66) vond het verheugend dat de witte vlekken op pensioengebied zowel in absolute als relatieve zin afnemen. Dat heeft vooral te maken met een toename in collectieve regelingen en een afname van discriminatie op basis van sekse en burgerlijke staat. Het verbod op uitsluiting vanwege deeltijdwerk heeft op dit punt ook het nodige bereikt. Een rapport van Research voor beleid ziet echter een zorgelijk sterke toename van witte vlekken in het geval van te korte dienstverbanden bij populaire vormen zoals oproepcontracten en tijdelijkedienstcontracten. Ook valt er discriminatie te zien op grond van de functiegroep waarin mensen verkeren.

De situatie verbetert dus, maar blijft zorgwekkend. In de brief van de staatssecretaris staat een goed overzicht van de maatregelen ter bestrijding van het aantal witte vlekken dat er nu nog is en dat hier en daar dus toeneemt. Grofweg blijken er twee oplossingen te bestaan: invoering van een pensioenplicht of invoering van een aantal antidiscriminatiebepalingen in de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW). Bij die pensioenplicht wordt per gewerkt uur een stukje pensioen opgebouwd en geldt per gewerkt uur een individuele franchise. Bij de antidiscriminatiebepalingen moet gedacht worden aan met artikel 8 vergelijkbare maatregelen. Dat artikel bevat een verbod op het uitsluiten van deeltijdwerkers. Is de staatssecretaris, zo vroeg mevrouw Schimmel zich af, concreet van plan om een dergelijke antidiscriminatiebepaling in te voeren ter bestrijding van de nog bestaande problemen bij af- en oproepcontracten, functiegroepen, wachttijden en bij de toetredingsleeftijd? Worden op dit gebied wetsvoorstellen voorbereid? Het is belangrijk dat de PSW op deze punten wordt aangevuld. De fractie van

¹ Samenstelling:

Leden: Wolters (CDA), voorzitter, Van Nieuwenhoven (PvdA), Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegthart (PvdA), ondervoorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoel (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD) en Meyer (groep-Nijpels).

Plv. leden: Terpstra (CDA), Oudkerk (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Mulder-van Dam (CDA), A. de Jong (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), G. de Jong (CDA), Dijkema (PvdA), M.M.H. Kamp (VVD), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Apostolou (PvdA), Heeringa (CDA), Van Boxtel (D66), J.M. de Vries (VVD), B.M. de Vries (VVD), Leerkes (Unie 55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD), Hoogervorst (VVD) en Nijpels-Hezemans (groep-Nijpels).

D66 steunt de staatssecretaris dan ook in de optie van antidiscriminatiebepalingen.

De staatssecretaris maakt in de brief het probleem van de hoogte van de franchise goed duidelijk, vooral ook waar het gaat om de uitwerking op het punt van gelijke behandeling van alleenstaanden en tweeverdieners. De overheid heeft een duidelijke rol bij dit principiële punt. Deze mensen worden immers voortdurend geconfronteerd met een door hen ongewild gat in de pensioenopbouw. Opvallend is echter dat in de brief niet aangegeven wordt wat de actie is om deze witte vlek weg te werken. Het probleem bestaat al ontzettend lang. Zo wordt er al in de Pensioenmonitor van 1987 en in de nota Aanvullende pensioenvoorzieningen van staatssecretaris Ter Veld aandacht aan besteed. Concrete wetsbepalingen op dit vlak blijven echter voortdurend achterwege. De kwaliteitsbenadering van de staatssecretaris roept daarom de vraag op waarom op het punt van de franchise niet wordt doorgebeten.

Ook de sociale partners zijn van mening dat de huidige franchise niet geënt is op de moderne arbeidsverhoudingen en ook niet goed aansluit op de uitkerings situatie bij de AOW en de relatie tussen alleenstaanden en tweeverdieners. Dat betekent dus dat de norm ter discussie wordt gesteld. Wat is de inzet van het kabinet in deze discussie? Wat wordt de nieuwe norm?

Binnenkort behandelt de Tweede Kamer het wetsvoorstel Wet op de loopbaanonderbreking. De pensioenopbouw loopt niet door bij een loopbaanonderbreking. Nu de staatssecretaris van plan is om allerlei witte vlekken via de PSW op te lossen, ligt het voor de hand om ook de loopbaanonderbreking mee te nemen.

Het nu nog geheime pensioenconvenant lijkt volgens de eerste berichten een wapenstilstand van twee jaar in te houden. De overheid verplicht zich om niet in te grijpen en fiscaal geen andere pensioenstelsels op te dringen en de sociale partners verplichten zich te versoberen en te moderniseren, voorzover dat nog niet het geval is. Wat is de staatssecretaris van plan als over twee jaar blijkt dat de franchise niet voldoende is afgestemd op de moderne arbeidsverhoudingen en leefpatronen? Komt er dan alsnog een artikel in het PSW over de maximumfranchise of een fiscale behandeling die modernisering afdwingt?

De wat terughoudende opstelling van de overheid inzake een fiscale behandeling lijkt overigens een koerswijziging ten opzichte van de nota Werken aan zekerheid. Toen nam de overheid veel meer het voortouw. Nu lijkt het kabinet alleen van plan om zaken te agenderen. Wellicht komt de staatssecretaris daarmee terug op zijn vooruitstrevendheid op dit punt.

De heer **Van Hoof** (VVD) constateerde eveneens dat het aantal witte vlekken zowel in absolute als relatief zin afneemt. Daarbij valt bovendien aan te tekenen dat in deze periode de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid op dit punt nog niet waren gedaan. Deze aanbevelingen hebben vooral betrekking op de positie van flexwerkers. De witte vlek op dit punt zou dus, gezien de achtergrond van deze aanbevelingen, min of meer vanzelf en zonder overheidsingrijpen verdwijnen. Dit roept dan ook de vraag op hoe eventueel overheidsingrijpen zich verhoudt tot de zelfregulering via aanbevelingen van de Stichting van de arbeid. Het is daarom goed als het kabinet aan dit punt aandacht besteedt in het Najaarsoverleg. De Emancipatieraad kwalificeert het voorliggende probleem als een kwestie van discriminatie. Ongeveer 65% van de betrokken werknemers bestaat uit vrouwen. Omdat er dan nog een derde aan mannen overblijft, is er echter sprake van een algemeen probleem dat vraagt om een algemene benadering.

Het kabinet suggereert een verlaging of afschaffing van de toetredingsleeftijd. Dit stuit niet op bezwaren. Wel moet bedacht worden dat de opbouw tijd in het werkzame leven hierdoor verlengd wordt. Met een

verwijzing naar de commissie-Witteveen moet het duidelijk zijn dat over deze extra tijd ook uitbetaald mag worden.

Ook afschaffing of inkorting van de wachttijd is in beginsel positief te waarderen. Daarbij moet wel aandacht bestaan voor de praktische effecten in moeizame situaties, bijvoorbeeld bij vakantiewerkers en marginale arbeid. Op dit punt is dus enige nuancering van de brief gewenst.

Met betrekking tot de franchise is het evident dat er bij alleenstaanden en tweeverdieners problemen bestaan inzake de toegankelijkheid van pensioenregelingen. De oplossingen ontbreken echter op dit punt, zeker waar het om de kosten gaat. Dit betekent dat men voorzichtig moet zijn met uitspraken op dit vlak. Tegen die achtergrond achtte de heer Van Hoof het gewenst dat het kabinet een notitie over de oplossing van het franchiseprobleem laat verschijnen, eventueel met commentaar van sociale partners, pensioenfondsen en andere betrokkenen. De voor- en nadelen, de kosten en de mogelijke financiering van een eventuele oplossing zijn immers zeer wezenlijk. Men moet ervoor waken om al te snel en te kort door de bocht maatregelen aan te kondigen. Het is bovendien maar de vraag of de overheid op dit dossier al te nadrukkelijk aanwezig moet zijn.

Met name de fractie van D66 kiest te gemakkelijk voor een oplossing. Daarbij worden de aanbevelingen van de Stichting van de arbeid niet betrokken. Bovendien laat het verkiezingsprogramma van D66 zien dat de financiering moet plaatsvinden via het middenloos. Deze oplossing wordt niet door iedereen en zeker niet door de VVD-fractie gedragen. Het op tafel leggen van wensen zonder prijskaartjes is immers uit den boze. Meer algemeen ligt er de vraag of betrokkenen dit niet beter zelf kunnen organiseren en invullen, zeker tegen de achtergrond van de eerdergenoemde aanbevelingen van de Stichting van de arbeid.

Ook bij uitsluiting van functiegroepen inzake pensioenen geldt dat dit in het algemeen een slechte zaak is en dat de gedachten van het kabinet dienaangaande daarom goed te volgen zijn. Hoewel het kabinet niet in de richting van een pensioenplicht wil, komen de maatregelen die worden aangekondigd echter heel dicht bij die pensioenplicht in de buurt. Vooral bij de collectieve pensioenen is op onderdelen sprake van invoering van een pensioenplicht.

Inzake de niet-collectieve pensioenen, de individuele pensioenen, gaat het kabinet zich op de internationale markt oriënteren. De VVD-fractie is geen voorstander van verplichtingen bij collectieve regelingen. Het is dan ook jammer dat op dit punt een oplossing wordt gezocht in een verplichte deelneming in plaats van in een individuele benadering.

De staatssecretaris biedt in de brief collectieve oplossingen voor de witte vlekken op pensioengebied. Wat echter als mensen op een andere wijze een oudedagsvoorziening hebben geregeld? Hoeveel ruimte is er om via flexibilisering en individualisering af te zien van verplichte collectieve deelneming?

Dit kabinet heeft zich een kampioen getoond in zijn zorg om de financiële aspecten en de kosten van maatregelen en beleid. Het is daarom spijtig dat in de brief bij de maatregelen en vooral bij de franchise niet wordt gesproken over kosten of financiering.

De heer **Terpstra** (CDA) legde uit pensioen als een onderdeel van het arbeidsvoorwaardenbeleid te zien. De overheid heeft zowel voor loon als pensioen een bodem in de markt gelegd, respectievelijk het minimumloon en de AOW. Het is daarom opmerkelijk dat de regering zich geen zorgen maakt over witte vlekken in het loongebouw, namelijk werknemers die niet onder een collectieve regeling vallen. De regering is zelfs van mening dat CAO's werknemers te streng kunnen binden. Waarom maakt de staatssecretaris zich principieel wel zorgen over witte vlekken in het pensioengebouw en niet waar het de arbeidsvoorwaarden betreft? Is het

probleem van werknemers zonder CAO minder ernstig dan het probleem van werknemers zonder aanvullend pensioen?

De analyse in de brief van de staatssecretaris wordt gedeeld door de CDA-fractie. Het probleem wordt kleiner, maar hier en daar is juist een vergroting te zien. Zo heeft de witte vlek bij werknemers die kort in dienst zijn zich van 0,6% tot 1,8% uitgebreid. Op dit punt moet echter het flexakkoord nog gaan werken. Ook is er de uitspraak van de uitzendsector dat zij met een pensioenfonds wil beginnen. Hoe ver staat het hiermee? Hoeveel procent van de betrokken groep wordt op deze wijze gered? De staatssecretaris wil in overleg met de Stichting van de arbeid de tweede optie van de brief invullen. Het gaat er dan om, mensen onder een collectieve regeling te brengen als die voorhanden is. Deze benadering spreekt de CDA-fractie aan. Een groep als de vakantiewerkers moet echter per definitie niet onder deze plicht worden gebracht. Bij deze administratief ingewikkelde oplossingen hebben immers werknemer noch werkgever belang. Sommige groepen moeten dus buiten de regeling blijven vallen.

Er bestaat een principieel verschil tussen het franchiseprobleem en de wachttijd, de functiegroepen en de toetredingsleeftijd. De laatste drie zijn technische problemen op grond waarvan groepen wordt uitgesloten. Als daarvoor echter geen goede objectieve reden bestaat, moet dit bij wet worden verboden. Dit betekent dat partijen in de praktijk moeten aantonen waarom bepaalde groepen niet in een regeling worden opgenomen.

De franchise vormt een probleem van een andere orde. Bij instelling van een franchise is er immers per definitie sprake van een witte vlek bij de groep mensen die onder de franchise blijven en niet meedoen aan het aanvullende pensioen. Hier is dus sprake van een automatisme dat gekoppeld is aan het gebruikte systeem. Er is een probleem bij de pensioenopbouw voor alleenstaanden en tweeverdieners, waarbij een fors kostenaspect optreedt. De CDA-fractie volgt de staatssecretaris bij de drie andere problemen, maar is bij de franchise niet voor een simpele, want zeer kostbare wettelijke oplossing.

Er blijven, ook na regeling van een en ander, altijd groepen over zonder pensioenregeling. De staatssecretaris wil daarom de situatie in het buitenland bestuderen. Of dat een oplossing dichterbij brengt, is maar de vraag. De witte vlek op pensioengebied in Engeland, dat eveneens gebruik maakt van het principe van kapitaaldekking, is hoogstwaarschijnlijk veel groter. De vergelijking met andere Europese landen gaat bovendien niet op. Deze maken gebruik van het tot de werknemers beperkte omslag-systeem, wat betekent dat de witte vlek nog veel groter is.

Mevrouw **Van Nieuwenhoven** (PvdA) benadrukte dat het probleem van de witte vlekken blijft bestaan, hoe klein de percentages aan achterblijvers op dit punt ook zijn. De zorg op dit punt is dan ook groot, zeker omdat juist de zwakke groepen op de arbeidsmarkt tot deze achterblijvers behoren. De wetgeving rond flexwerkers is door iedereen juichend ontvangen. Er moet echter geconstateerd worden dat de zaken wat de pensioenen betreft niet of voor een klein gedeelte zijn geregeld. Het stijgende aantal flexwerkers verhoogt daarmee de noodzaak om dit probleem te verhelpen.

De voorstellen in de brief, die nog concreet moeten worden uitgewerkt, zullen een aantal problemen oplossen. Dat is nog niet het geval bij de Wet op de loopbaanonderbreking. De groepen mensen die hiervan gebruik maken, in geval van zorgplicht of een ander perspectief op de werkrichting, moeten echter wel degelijk ondersteund worden bij de pensioenaanspraken.

Het advies van de Emancipatieraad legt de vinger op de directe en de indirecte discriminatie die voortvloeit uit een aantal beslissingen. Dit heeft achtereenvolgende kabinetten altijd in de problemen gebracht. De

minimumoptie die nu wordt gekozen, lost het probleem niet geheel op. Dat is blijkbaar een bewuste keuze. Juist bij een ministerie waar minister en staatssecretaris zich niet onbetuigd laten bij de emancipatoire invulling van beleid, moet opgemerkt worden dat de gekozen optie het probleem voor vrouwen niet oplost.

De staatssecretaris heeft bij een gelegenheid eerder in de week gezegd absoluut niet van plan te zijn in het Najaarsoverleg de sociale partners voor te stellen, de gelijktrekking in rechten bij pensioenen voor vrouwen te regelen. Dat is jammer. De staatssecretaris heeft immers de kans om op deze wijze mensen die hun rechten al geregeld hebben tegemoet te komen. Wellicht kan hij het punt van de Barberrichtlijn inbrengen in het overleg met werkgevers en werknemers over de pensioenfondsen. Een deel van de in de brief geschetste problemen is technisch oplosbaar, al moet daarbij een onderscheid worden gemaakt met de franchise. Daarbij verwees mevrouw Van Nieuwenhoven naar de vragen en opmerkingen van de heer Terpstra.

Antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** was de commissie dankbaar dat de brief zo snel na verschijnen behandeld kon worden. De daarin opgenomen beleidsvoornemens moeten een weerslag krijgen in regelgeving. Die zal te zijner tijd aan de Kamer worden aangeboden.

Het probleem van de witte vlekken op pensioengebied staat reeds geruime tijd op de agenda. Het onderwerp is dan ook niet eenvoudig. Bovendien bestaat hierover nog steeds enige verdeeldheid tussen de politieke fracties. Zo is er de vraag naar de verantwoordelijkheid van de wetgever op een punt waarbij de directe eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers is benadrukt. In het algemeen zijn er altijd minimumbepalingen door de wetgever neergelegd, die vervolgens door de sociale partners zijn aangevuld. Ook in het poldermodel van de pensioenen is er immers een dijkgraaf nodig die zo nodig regels stelt. Dat is in de praktijk vooral een kwestie van maatvoering.

Primair is de vraag aan de orde of er voldoende draagvlak bestaat voor het voornemen van het kabinet om niet over te gaan tot een pensioenplicht. Een pensioenplicht is de ultieme oplossing voor het probleem van eventuele witte vlekken, afgezien van de franchise. Daarvan wordt echter nadrukkelijk afgezien. Er zijn immers andere grote groepen, zoals de zelfstandigen, die ook geen pensioenregeling kennen. Deze eigen verantwoordelijkheid moet worden benadrukt. Dit is overigens een consistente keuze van de achtereenvolgende kabinetten.

Vervolgens is het de vraag wat er moet gebeuren met de collectieve regelingen. Daarbij komt een klassieke argumentatie naar voren. Als werkgevers en werknemers in de vorm van een brancheverplichting een collectieve regeling overeenkomen, kan de overheid deze collectief verklaren voor alle werkgevers en alle werknemers in de sector. Op dat moment wordt de overheid medeverantwoordelijk voor de inhoud van de regeling. In deze lijn van argumentatie moet de overheid dan ook aangeven wat de invulling van een dergelijke regeling moet zijn. Daar ligt dus een principiële verschil met de witte vlek in het loongebouw van de heer Terpstra. Een opgelegde regeling moet goed en toereikend zijn. Daarom moeten ook de huidige regelingen goed bekeken worden in het licht van de hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen.

De staatssecretaris was van mening dat de sociale partners niet onvriendelijk zijn omgegaan met de discussie over de witte vlekken. Er is immers sprake van een aanzienlijke verbetering op het punt van het wegwerken van die witte vlekken. Omdat dit echter niet voldoende is, komt de vraag naar voren of de overheid hierbij haar verantwoordelijkheid moet nemen. De beoordeling daarbij is vooral gebaseerd op de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en het beschermen van de zwakke

groepen op diezelfde arbeidsmarkt. De lange discussie in het uitzendwezen op het vlak van de pensioenen heeft overigens tot witte rook geleid. De commissie zal daarover geïnformeerd worden als er details bekend zijn over inhoud en implementatie van deze regeling. Er kan dus het nodige worden bereikt door de sociale partners.

Het kan overigens niet zo zijn dat bepaalde groepen worden gediscrimineerd. Dat komt in de brief aan de orde waar wordt gesproken van de algemene werking van een pensioenregeling. Zonder goede redenen mogen er geen mensen buiten de boot vallen. Daarbij wordt het verstand niet op nul gezet. Er moet met een goede schaar worden geknipt, ook als het gaat om mensen die niet onder een collectieve regeling wensen te vallen. Daarbij zal ook in overleg worden getreden met werkgevers en werknemers. Dit zal via een vertaalslag veranderingen in de PSW tot gevolg moeten hebben.

Het punt van de franchise is boeiend. Het raakt immers in belangrijke mate aan de vraag waar de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers eindigt en die van de overheid begint. Welk algemeen belang maakt een collectieve regeling niet aanvaardbaar? Het gaat bovendien niet om geld van de overheid. Het is knap lastig om in het veld van 70% tot 140% bij de franchise aan te geven wat aanvaardbaar is. Wel staat nadrukkelijk vast dat de klassieke franchiseopbouw, uitgaande van de kostwinnersfilosofie, niet meer van deze tijd is.

Mevrouw Schimmel heeft aangegeven dat de situatie op zichzelf al vanaf 1987 bekend is en dus ook wordt geanalyseerd. In het algemeen kan dit regelgeving tot gevolg hebben. Een en ander brengt overigens aanzienlijke kosten met zich. Het in beeld brengen van de kosten op dit gebied kan behulpzaam zijn voor de discussie. Daarom komt er, zoals gezegd, een notitie op dit vlak. Dit past binnen het beleid van het kabinet om te streven naar een stabiele en gematigde ontwikkeling van de loonkosten, ook in het kader van de vergrijzing. De notitie over de franchiseproblematiek zal zowel ingaan op de kosten als op de maatschappelijke en emancipatoire betekenis.

Dat de brief meer in algemene zin geen paragraaf over kosten en financiering bevat, is overigens mede veroorzaakt door de op zich te prijzen snelle bereidheid van de commissie om het punt van de witte vlekken in behandeling te nemen. Deze witte vlek zal echter bij eventuele wetsvoorstellen natuurlijk goed worden gemaakt.

De situatie kan ook betekenen dat de overheid de schroeven aandraait van het overleg met de sociale partners om een doorbraak te forceren. Ook daarbij zal het kostenelement op een verantwoorde wijze inhoud moeten krijgen. In het inmiddels afgesloten, maar nu nog geheime convenant, heeft deze samenhang natuurlijk een plek gekregen.

Het agenderen van het onderwerp moet met grote kracht gebeuren. Toch mag er geen sprake zijn van harder doorbijten op dit punt. Het is ook de sociale partners immers duidelijk dat de huidige franchisesystematiek niet meer past bij de tijden van vandaag. Dat hangt niet alleen samen met het feit dat na het jaar 2015 ook een alleenverdiener de norm van 70% van zijn brutoloon niet meer kan halen. Werkgevers en werknemers zien dat er geen sprake meer is van een goede «fit». Dat speelt ook een grotere rol dan eventueel veronderstelde emancipatoire redenen. Ook de afbouw en de kosten zullen als onderwerp van discussie naar voren komen. Daarbij moet overigens een duidelijk verschil worden gemaakt tussen de discussie over een pensioensysteem in relatie tot sterke veranderingen in het werknemersbestand en de discussie om vrouwen met terugwerkende kracht het voordeel van de Europese jurisprudentie te geven, de Barber-richtlijn. De rol en verantwoordelijkheid van het kabinet hierbij is dan ook verschillend. Dit soort elementen worden overigens voluit besproken met de sociale partners.

Het kabinet stelt de norm dus met argumenten ter discussie. In de verhouding tussen sociale partners en de overheid is het vervolgens niet

aan het kabinet om een nieuwe eigen norm neer te zetten. Er zijn overigens al genoeg pensioenfondsen die zelf een en ander hebben veranderd. De overheid doet niet meer dan deze discussie, die al volop gaande is, stimuleren. Deze moet passen binnen andere doelstellingen, zoals die ten aanzien van de kosten. Er is overigens nog geen sprake van een duidelijke nieuwe norm. Wel is duidelijk dat, bijvoorbeeld, 140% niet de norm kan zijn. Verlaging van deze norm door de sociale partners wordt dan ook toegejuicht.

De staatssecretaris heeft er in verschillende discussies in de media op gewezen dat niet alleen de houdbaarheid in het kader van de vergrijzing, maar ook de modernisering van het stelsel van groot belang is. Op dit moment bestaat het vertrouwen dat werkgevers en werknemers de aanpassing aan de maatschappelijke ontwikkelingen op een goede wijze zullen aanpakken. Dat neemt niet weg dat er een moment kan komen dat de overheid meent een nieuwe stimulans te moeten geven. Dat kan invoering van een bepaalde norm betekenen.

In het algemeen geldt dat in de verhouding tussen overheid en sociale partners bij de aanvullende pensioenen het primaat bij de sociale partners ligt. Dat betekent dat het kabinet zaken agendeert en daarbij waarderingsen maakt. Er moeten vervolgens zeer zware argumenten op tafel komen, wil de overheid daadwerkelijk ingrijpen. Over de witte vlekken wordt al enige tijd gesproken. De resultaten van het overleg van de sociale partners stemmen op zichzelf tot tevredenheid. Wel is het moment gekomen voor de overheid om een aantal aanscherpingen voor te stellen. Dat kan ook het geval zijn bij de franchise. Het blijft overigens allemaal vrijblijvend als de kosten onduidelijk zijn. Deze moeten immers blijven binnen macro-economische verantwoorde loonkosten.

De wijze waarop pensioenpremies al dan niet fiscaal worden gefacilieerd heeft een directe relatie met het fiscale instrument, ook in samenhang met de maatschappelijke wenselijkheden. Dit is in de nota Werken aan zekerheid zeer uitvoerig beargumenteerd. Daarin staat ook dat de pensioenpremies als onderdeel van de arbeidskosten, onder andere in het licht van de toenemende vergrijzing, niet te groot moeten worden. Daarnaast is er nog het probleem van de kosten die de gewenste modernisering met zich brengt. De analyse op dit laatste punt is duidelijk. Die houdt echter geen direct gevolg in, in de zin van het wettelijk afdwingen van een modernisering. Dat kan er uiteindelijk wel van komen, bijvoorbeeld bij de franchise.

Bij de Wet op de loopbaanonderbreking loopt de pensioenopbouw niet door. Er is daarbij dan ook sprake van een knip in de sociale verzekering. Het is immers maar de vraag of mensen die niet werken recht hebben op pensioenopbouw. Hierbij kan men de nodige kanttekeningen plaatsen. Kan men van een werkgever vragen om pensioenpremie te betalen voor een werknemer die op dat moment niet werkt? Kan men dat verplicht stellen? Ingrijpen van de overheid is immers in principe alleen gewenst als de «caseload» dit vereist. Het onderwerp op zich wordt echter meegenomen voor nadere studie en leent zich ook voor nadere discussie. Door het wegvallen van de leeftijdsgrens kunnen werknemers boven een pensioenopbouw van veertig jaar komen. Met dit element wordt dan ook rekening gehouden in de pensioenplafonddiscussie bij de commissie-Witteveen. Logischerwijze leidt een en ander immers tot een hogere pensioenopbouw. Mensen die om bepaalde redenen niet onder een collectieve regeling op pensioengebied willen vallen, hebben daarmee overigens niet het laatste woord. Dit element zal dan ook, zoals gezegd, met wijsheid in de afweging worden betrokken.

De zwakke groepen op de arbeidsmarkt vormen de belangrijkste toets voor de vraag of overheidsingrijpen gewenst is. Juist deze zwakke groepen zijn immers minder goed in staat om zaken via de werkgevers/werknemerslijn op tafel te leggen. De keuze voor het kabinet in dezen voor een minimumoptie betekent inderdaad dat een aantal dingen niet wordt

geregeld. Dit wordt overigens uitgebreid door het kabinet beargumenteed in de brief. Dergelijke afwegingen kunnen natuurlijk bij de uiteindelijke parlementaire behandeling en afweging een nadere discussie opleveren.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Schimmel** (D66) wees de heer Terpstra op de pensioennota van 1991, waarin de franchise reeds als veroorzaker van een witte vlek is genoemd. Toen constateerde het kabinet tevens dat de franchise-systematiek geënt is op de situatie van alleenverdieners zoals die tot 1985 algemeen heeft bestaan. De regering heeft daarom destijds al gepleit voor een verlaging van de franchise. Het huidige kabinet stelt dat de maatschappelijke ontwikkelingen, het verminderde aantal alleenverdieners en het stijgende aantal alleenstaanden en tweeverdieners aanpassing van de franchise van groot belang maakt. De conclusie is dus dat het kabinet reeds zes jaar lang ongeveer dezelfde woorden aan het probleem wijdt. Waarom laat men de problemen zo lang lopen? Het is immers van belang dat er actie wordt ondernomen, al is het maar bij het in kaart brengen van de kosten. De regering moet ook bij het pensioenconvenant inzetten op het snel verhelpen van dit punt. De benadering van pensioen als uitgesteld loon maakt overigens dat veel Europese richtlijnen inzake gelijke behandeling in zicht komen. Dat betekent dat gerechtvaardigd moet worden waarom juist bij de pensioenopbouw het idee van gelijke behandeling geen opgeld doet. Uitgesteld loon is dus een aardige invalshoek om gelijke behandeling af te dwingen.

De heer **Van Hoof** (VVD) legde uit dat goed begrepen moet worden dat pensioen inderdaad uitgesteld loon is en daarmee een zaak van werknemers en werkgevers. Ook moet duidelijk zijn dat er sprake is van financiering en van kosten. Het is overigens vreemd dat de liberale D66-fractie bij een dergelijke bovenwettelijke regeling vraagt om meer overheid. Het al of niet ingrijpen van de overheid moet juist per keer zorgvuldig worden afgewogen, zeker als het prijskaartje niet duidelijk te lezen is. De overheid heeft zich, bijvoorbeeld, niet met de inhoud te bemoeien van een collectieve regeling waarvan de sociale partners aan de overheid vragen om die collectief te verklaren. De beste oplossing op dit punt is om niets collectief te verklaren en om de verplichte deelneming af te schaffen. Dan is er met de VVD-fractie overigens wel te spreken over een pensioenplicht. Ook bij de gelijke behandeling toont de D66-fractie zich te gemakkelijk. «Vanuit de lucht» wordt er van alles geregeld zonder dat de financiering er naast wordt gelegd. Op dit punt is dan ook wat meer realisme geboden.

De heer **Terpstra** (CDA) steunde de filosofie van de staatssecretaris volledig. De drie genoemde knelpunten of witte vlekken, met uitzondering dus van de franchise, zijn in technische zin op te lossen. Bij een collectieve regeling moeten er immers zeer goede gronden zijn om groepen mensen uit te sluiten.

De franchise vormt een groter probleem. Zo vinden veel ouderen het gek dat zij, bijvoorbeeld, bij het ABP-pensioen een aftrek hebben van 70% via het franchisesysteem en zij vervolgens van de Sociale verzekeringsbank 50% krijgen bijbetaald. Zij komen dus 20% te kort. Een oplossing van dit probleem zal altijd veel geld kosten. De maatschappelijke toestand is veranderd. Bij lonen is dat gemakkelijker aan te passen dan bij pensioenen. De maatschappelijke ontwikkeling loopt immers voor op het pensioensysteem en bij aanpassing van de uitkeringen is daarvoor geen premie betaald. Dat is een ontzettend groot probleem, al is het geen witte vlek. De door de staatssecretaris hierover toegezegde notitie werd door de heer Terpstra dan ook vol verwachting tegemoetgezien.

Mevrouw **Van Nieuwenhoven** (PvdA) maakte duidelijk dat de problemen inzake financiering en kosten niet moeten worden overdreven. Zo is de PGGM, waaronder ontzettend veel vrouwen vallen, in staat geweest om de problemen op een bevredigende wijze op te lossen. Wellicht heeft de individuele keuze die een pensioenfonds maakt een relatie met de groepen mensen die daarbij aangesloten zijn. Het maakt tevens duidelijk dat de staatssecretaris niet al te veel schroom aan de dag hoeft te leggen om de sociale partners het probleem duidelijk onder de aandacht te brengen. De overheid neemt bovendien op het vlak van pensioenen hier en daar toch al het besluit om in te grijpen, bijvoorbeeld inzake de verplichte deelneming. Dat is objectief gezien ook zeer ingrijpend. De franchise is een ander probleem dan de drie witte vlekken. Die kunnen allemaal technisch opgelost worden. Vanaf 1 januari 1987 is de AOW geïndividualiseerd en is een 50%/50%-situatie gecreëerd. Bij de franchise zal op een dag ook zoiets moeten gebeuren. Het is overigens jammer dat de indirecte discriminatie van zwakke groepen op de arbeidsmarkt geen aanleiding vormt om het probleem op te lossen. Dat is blijkbaar alleen het geval als alleenstaanden en tweeverdieners in de problemen komen. De staatssecretaris kreeg de voorlopige steun van de PvdA-fractie. De verdere behandeling zal immers plaatsvinden als de wetgeving aan de Kamer wordt voorgelegd.

De **staatssecretaris** herhaalde de stelling dat de overheid zich medeverantwoordelijk maakt als zij een regeling collectief oplegt. Dat betekent dat ook de overheid zich moet kunnen verantwoorden over de inhoud. Dat neemt echter niet weg dat het hiermee gemoeide geld van de sociale partners is. Bij verlaging van de franchise spreekt men bovendien over zeer grote bedragen. Dat levert een spanning op bij de afweging die het kabinet hierover te maken heeft.

De overheid moet ervoor zorgen dat een verplichte regeling voldoet aan bepaalde minimumcriteria. De maatschappelijke discussie laat zien dat de huidige regeling niet meer als redelijk wordt gezien. De vraag is nu dan ook of de overheid moet ingrijpen. Op het moment is daar geen aanleiding toe. Werkgevers en werknemers zien immers in dat er een noodzaak is tot verandering, ook vanuit goed personeelsbeleid op een krappe arbeidsmarkt. Bovendien wijst het kabinet de sociale partners steeds op het probleem van de vergrijzing en de daarmee gemoeide financiën. Op dit punt is een maatvoering gewenst die de overheid niet kan bieden. Het is daarom aan de afweging en keuze van de sociale partners om het probleem op te lossen.

Het is goed dat de inzichten worden verruimd. Daarin kan de toegezegde notitie voorzien. Verder is er beleidsmatig geen aanleiding voor het kabinet om verdere actie te ondernemen omtrent de franchise. Het kabinet is op dit punt reeds actief en positief stimulerend bezig. Deze aanpak is daarmee voorlopig adequaat en toereikend.

De voorzitter van de commissie,
Wolters

De griffier van de commissie,
Van Dijk